



## Serie Análisis de Coyuntura – Nº 13

---

### Presupuesto Nacional 2007: los límites de la repetición

Alberto C. Barbeito y Corina Rodríguez Enríquez<sup>1</sup>

Noviembre 2006

---

#### Resumen Ejecutivo

La actual gestión de gobierno persiste en repetir sus estrategias de años anteriores en la elaboración de un presupuesto cuya discusión parlamentaria carece de todo tipo de relevancia. Esto es así por dos hechos fundamentales: i) la existencia de amplias facultades delegadas en el Jefe de Gabinete de Ministros, que puede modificar completamente la distribución de partidas aprobada por el legislativo; y b) la sub-estimación de las metas macroeconómicas y de ingresos públicos, lo que deriva en la existencia de un excedente de superavit fiscal de libre asignación por parte del Poder Ejecutivo.

Con esto presente, el análisis del presupuesto permite realizar algunas observaciones sobre la orientación de política económica y la estrategia de gestión del actual gobierno. Al respecto pueden señalarse:

- La confianza del gobierno en las bondades de una macroeconomía ordenada como sostén del crecimiento económico, y la vigencia de la teoría de derrame de este crecimiento como modo de resolver los problemas sociales.
- La confirmación, en este sentido, del establecimiento de una meta de superavit fiscal como primera prioridad y el ajuste posterior de los ingresos y los gastos de acuerdo a lo que la observancia de esta meta permite.
- La estrategia de sub-estimación del crecimiento del PBI y con ello de las metas presupuestarias de ingresos y gastos. Con esto se habilita la existencia de excedentes de superavit fiscal y no se contempla ningún mecanismo por el cuál sea el Poder Legislativo quien decida su asignación.
- El sostenimiento de una regresiva estructura tributaria y el abandono de toda pretensión transformadora, como podría ser impulsar el establecimiento de un ámbito institucional para la evaluación de las políticas de ingresos tributarios actuales y la promoción de cambios.

---

<sup>1</sup> Agradecemos la valiosa colaboración de Fernando Seppi en la elaboración de este trabajo.



- La persistencia de gastos tributarios de cuestionable impacto. Si se suman los informados efectivamente en el presupuesto y los que se omiten por la introducción de nuevos (y criticables) criterios metodológicos, el Estado está dejando de percibir más de \$15.000 millones. Buena parte de estos beneficios se concentran en pocos sectores de altos ingresos personales y grandes empresas que a su vez se encuentran sumamente favorecidas por la actual situación del mercado internacional y de los precios relativos locales.
- La expansión decreciente del gasto público total, con una fuerte concentración de esta expansión en la función Previsión Social. El incremento en el gasto de esta función obedece a la política de incremento de los haberes mínimos, y al reajuste previsto como respuesta a la exigencia de movilidad de los haberes tras el fallo de la Corte Suprema al respecto.
- En este sentido deben remarcarse dos observaciones: i) debería contemplarse un criterio de movilidad efectivo y permanente, en lugar de un aumento fijo como el contemplado en el proyecto de presupuesto y ii) lo que está sucediendo es la consolidación de un sistema previsional segmentado, que fortalece los criterios meritocráticos dejando a gran parte de la población con coberturas mínimas, en lugar de impulsar la necesaria reforma del sistema previsional.
- En relación con los programas asistenciales no hay modificaciones en las lógicas centrales de su funcionamiento, simplemente traspaso de beneficiarios entre programas y jurisdicciones. Esto implica una pérdida del valor real de los beneficios distribuidos, y la consolidación de prácticas focalizadas y clientelares.
- En cuanto al gasto en educación, ciencia y técnica, se debe reconocer la prioridad dada a esta función por parte del gobierno. Sin embargo, la ecuación educativa está fuertemente determinada por lo que suceda al nivel de los gastos provinciales, y a este respecto, las acciones compensatorias previstas por la Nación para atender disparidades regionales, aparecen todavía claramente insuficientes.
- En la inversión pública, los recursos asignados a esta función se proyectan en un nivel relativamente estable en término nominales, lo que implica una reducción en términos reales, quebrando por tanto la tendencia de recuperación de los años anteriores.
- Asimismo, se verifica la ausencia de un programa estratégico de desarrollo en el cual se identifiquen los objetivos y las prioridades sobre la base de las cuales orientar la asignación de los recursos en las distintas áreas. En el mismo aspecto, se repite el incumplimiento de normas legales vigentes en cuanto a los procedimientos para la evaluación y selección de los proyectos de inversión.
- Existe una gran desprolijidad en la confección de la nómina de proyectos de inversión, en particular en lo referente a proyectos con inicio teórico en el 2007, pero que comprometen recursos para ejercicios futuros. En esta oportunidad la lista comprende un total de 267 proyectos con una inversión total de \$ 13.874,1 millones. Sólo 2,4% de este total tendría ejecución en el primer año, mientras 75% se concretaría en el 2010 y siguientes. El dato más destacado es la elevada proporción de proyectos cuyo cronograma de avance físico es prácticamente nulo en los primeros años. Evidentemente, cronogramas de avance de obra tan dilatados en el tiempo no pueden responder a exigencias técnicas propias del diseño de los proyectos. Es probable que la inclusión de estas obras responda a una estrategia deliberada de proliferación de anuncios en un año electoral como lo es el 2007.
- En relación con las transferencias de capital, es notable el incremento en la participación de las transferencias no automáticas, cuya distribución no cuenta con indicadores explícitos y/o



diagnósticos sectoriales que permitan evaluar si son asignadas de acuerdo a criterios técnicos o prioridades aceptables. Asimismo, uno de los problemas de las transferencias no automáticas es que su destino final puede ser otro que la inversión, en tanto que mediante sucesivas disposiciones y acuerdos Nación-Provincias, se modificó el carácter de fondos de asignación específica por la libre disponibilidad de los mismos.

- Otro tipo de problemas vinculados con las Transferencias de Capital es el de su distribución territorial. El análisis de la función Vivienda y Urbanismo es un ejemplo ilustrativo de esta problemática: la ausencia de reglas explícitas. Esto sucede porque los fondos no se distribuyen sólo a través del Fonavi, que sí cuenta con criterios distributivos específicos, sino también del Plan Federal de Viviendas, que carece de los mismos. Por otro lado, el grado de avance de obra registrado a la fecha profundiza los interrogantes acerca del cumplimiento de las metas físicas pautadas.
- Finalmente, el presupuesto 2007 vuelve a abusar del uso de fondos de manejo discrecional. Tal es el caso de los Fondos Fiduciarios y las Obligaciones a Cargo del Tesoro. En relación con estas partidas, si bien se incluyen sus montos globales en el presupuesto, tienen una asignación imprecisa e incierta, con normativas de control poco claras y en la mayoría de los casos incumplidas, dotando de esta manera de un alto nivel de arbitrariedad a su manejo.
- En un contexto de opacidad informativa y discrecionalidad en el manejo de los fondos, los recursos operados a través de los Fondos Fiduciarios experimentan un crecimiento sostenido. Asimismo resulta notable el desvío de los mismos de los objetivos iniciales, hacia gastos corrientes destinados al subsidio del capital privado. Lo mismo sucede con la utilización de los recursos de las Obligaciones a Cargo del Tesoro que son redireccionadas a estos fines, por vía de decisiones administrativas del Jefe de Gabinete de Ministros como consecuencia de las facultades delegadas.

## Introducción

No se puede negar la perseverancia de la actual gestión. Cada año nos somete al ejercicio de lectura de sus proyectos de presupuesto, donde demuestra una y otra vez una visión particular de la realidad, y la convicción de que una estrategia de manejo conservador de las cuentas fiscales es condición suficiente para asegurar, en sus propios términos, un crecimiento productivo con equidad. La repetición de esta postura nos obliga a reiterarnos en apreciaciones ya vertidas en ocasión del análisis de proyectos de presupuestos anteriores<sup>2</sup>.

Como en aquellas oportunidades, dos son los ejes que marcan esta tenacidad gubernamental. Por un lado, la creencia que un modelo productivo con equidad, tal como ellos denominan a su estrategia económica, se consigue básica y automáticamente con el mantenimiento de los actuales precios relativos, el sostenimiento de una macroeconomía ordenada, cuentas fiscales equilibradas, superavit comercial externo y derrame del crecimiento. Por otro lado, el manejo poco transparente de las cuentas públicas. En esta oportunidad, este rasgo se ha profundizado, en virtud de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sancionada con la Ley 26.135 y por el uso amplio e irrestricto de los Decreto de Necesidad y Urgencia (Ley 26.122). Esto se suma al resto de las prácticas ya utilizadas: la sub-estimación de las metas de ingresos

---

<sup>2</sup> Al respecto ver: A. Barbeito y C. Rodríguez Enríquez (2004) "Presupuesto 2005: el paradigma de la continuidad". Ciepp: Análisis de Coyuntura Nro 5. A. Barbeito y C. Rodríguez Enríquez (2005) "Presupuesto 2006: La distribución tendrá que esperar". Ciepp: Análisis de Coyuntura Nro. 9.



tributarios que habilitan superavits fiscales no asignados en el presupuesto, y la ampliación sistemática de los recursos destinados a las áreas que cuentan con menor control y auditoria: los Fondos Fiduciarios y las Obligaciones a Cargo del Tesoro.

Sin embargo, esta repetición parece también encontrar en esta versión de presupuesto sus límites. En particular, se observa una profundización del manejo austero del gasto público. Su expansión se desacelera y, evaluados en términos constantes, las partidas destinadas a funciones sociales y a inversión pública no mejoran. Es decir, el sostenimiento del equilibrio macro y el balance fiscal se produce a costa de las necesidades de los sectores sociales y aún a riesgo de comprometer la infraestructura básica. Por otro lado, esto da cuenta de una de las mayores omisiones en la actual agenda de discusión de política: la necesidad de recrear el financiamiento público a través de una reforma progresiva de la estructura impositiva. El actual contexto de incremento persistente de la recaudación fiscal sería el ideal para plantear esta transformación, en lugar de insistir con la repetición.

En lo que sigue presentamos un análisis crítico del Proyecto de Presupuesto 2007, en el que se evidencian estos aspectos.

## I. Las líneas generales de la política económica y las proyecciones macro

Según lo expresado en el mensaje de remisión, y ratificado en la presentación realizada por la Ministra de Economía en la reunión especial de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, el Proyecto de Presupuesto 2007 refleja el **Modelo Productivo con Equidad** que el gobierno se encuentra implementando. El mismo se basa, según estas expresiones, en la combinación de: i) el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo y flexible; ii) el mantenimiento simultáneo de superavit fiscal y comercial externo; iii) el proceso de des-endeudamiento público; iv) el sostenimiento de un proceso de inversión autofinanciada.

En la mirada oficial, este modelo garantiza resultados superlativos porque la economía crece a tasas importantes, logrando simultáneamente mejoras en los indicadores sociales (particularmente, descenso del desempleo, la pobreza y la indigencia, y mejora en la distribución del ingreso según el coeficiente de Gini).

Varios reparos pueden realizarse a esta optimista versión oficial, respecto de los éxitos del modelo y particularmente sobre su perfil de equidad, a poco que se profundiza en el análisis de los indicadores sociales. Por caso, podría señalarse: i) que la recuperación de los indicadores sociales es mucho más lenta que la de los indicadores económicos; ii) que incluso su ritmo de mejora en algunos casos se está desacelerando; iii) que la recuperación del empleo debe ser matizada por el tipo de empleo que se está creando, el cual conserva importantes rasgos de precariedad y no registración; iv) que la simple variación de los precios relativos no garantiza la construcción de bases sólidas para un patrón de crecimiento sustentable.

Por otro lado, y en este sentido el Proyecto de Presupuesto 2007 es una ratificación, la ausencia de políticas redistributivas explícitas demuestra la vigencia de la creencia, fechada en los '90, en la **teoría del derrame** social del crecimiento. El gobierno parece insistir en que al garantizar las condiciones que permiten el crecimiento de la economía, ese crecimiento se transformará en mayor empleo y esto, automáticamente, en mayores ingresos para la población y en una mejor distribución del mismo. La evidencia demuestra que este derrame, si se produce, es demasiado lento e incompleto. También demuestra que los sectores sociales más postergados continúan siendo objeto solamente de políticas focalizadas y clientelares, que profundizan la segmentación



de las coberturas sociales, y basan los beneficios en prebendas y no en la generación de derechos económicos y sociales.

Lo preocupante, además, es que esta postura se sostiene aún cuando se considera que la economía se irá desacelerando en los próximos años. En este sentido, las siguientes son las **proyecciones macroeconómicas** que contempla el Proyecto de Presupuesto 2007<sup>3</sup>:

<b>PROYECCIONES MACROECONOMICAS</b>					
	<b>PIB</b>	<b>Consumo</b>	<b>Inversión</b>	<b>Exportación</b>	<b>Importación</b>
<b>2005 Millones de \$ corrientes</b>	<b>531.939</b>	<b>389.635</b>	<b>114.132</b>	<b>130.958</b>	<b>101.306</b>
Variaciones reales (%)	9,20%	8,50%	22,70%	13,50%	20,10%
Variaciones nominales (%)	18,80%	17,70%	33,00%	15,80%	24,60%
Variaciones (%) Precios implícitos	8,80%	8,50%	8,40%	2,00%	3,70%
<b>2006 Millones de \$ corrientes</b>	<b>627.956</b>	<b>458.924</b>	<b>142.171</b>	<b>152.598</b>	<b>122.850</b>
Variaciones reales (%)	6,00%	6,00%	13,70%	5,50%	12,80%
Variaciones nominales (%)	18,10%	17,80%	24,60%	16,50%	21,30%
Variaciones (%) Precios implícitos	11,40%	11,10%	9,60%	10,40%	7,50%
<b>2007 Millones de \$ corrientes</b>	<b>694.195</b>	<b>508.584</b>	<b>161.679</b>	<b>164.586</b>	<b>139.106</b>
Variaciones reales (%)	4,00%	3,30%	7,20%	7,80%	10,70%
Variaciones nominales (%)	10,50%	10,80%	13,70%	7,90%	13,20%
Variaciones (%) Precios implícitos	6,30%	7,30%	6,10%	0,10%	2,30%
<b>2008 Millones de \$ corrientes</b>	<b>754.401</b>	<b>557.133</b>	<b>176.529</b>	<b>178.814</b>	<b>156.528</b>
Variaciones reales (%)	3,50%	3,60%	3,80%	4,90%	9,10%
Variaciones nominales (%)	8,70%	9,50%	9,20%	8,60%	12,50%
Variaciones (%) Precios implícitos	5,00%	5,80%	5,20%	3,60%	3,10%
<b>2009 Millones de \$ corrientes</b>	<b>809.063</b>	<b>601.202</b>	<b>190.324</b>	<b>191.487</b>	<b>172.397</b>
Variaciones reales (%)	3,50%	3,40%	3,60%	3,80%	7,10%
Variaciones nominales (%)	7,20%	7,90%	7,80%	7,10%	10,10%
Variaciones (%) Precios implícitos	3,60%	4,30%	4,00%	3,10%	2,90%
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Tipo de cambio \$/u\$s	2,92	3,09	3,13	3,16	3,18
Variación % IPC (promedios)	9,6	10,7	7,7	6,1	4,5
Variación % IPC (IV Trimestre)	11,7	9,6	7	5,5	4,1
Variación % IPIM (promedios)	8,5	10,5	6,1	5,2	4
Exportaciones FOB (M dólares)	40.132	43.568	45.878	48.897	51.606
Importaciones CIF (M dólares)	28.561	32.420	35.728	39.822	43.516

Estos datos confirman que el gobierno continúa con la práctica de **proyecciones macroeconómicas que subestiman el crecimiento del PBI**. En efecto, la proyección del PBI nominal parece excesivamente conservadora. Basta considerar que el crecimiento acumulado este año traslada como "arrastré" un impacto incremental el próximo año de casi 4% del PBI. En consecuencia, la tasa proyectada de crecimiento real implicaría proyectar un nivel futuro de actividad económica de estancamiento. Por lo mismo, el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) que difunde el BCRA, prevé un crecimiento en términos reales para el 2007 superior al 7%. Otro tanto se espera respecto de la inflación, que continuaría próxima al 10%, es decir, por encima de la proyección oficial.

<sup>3</sup> Todos los datos están tomados del "Mensaje de remisión del Presupuesto 2007"



La subestimación del crecimiento económico da pie a estimaciones extremadamente austeras de los ingresos tributarios, lo que reitera la práctica posterior de aplicar arbitrariamente los excedentes de recaudación. Como se verá más adelante, también implica sub-estimar los recursos que legalmente deberían aplicarse en algunas áreas, como por ejemplo, lo establecido en la ley de financiamiento educativo.

En este sentido, si fuera cierto que la moderación en las estimaciones es solamente un rasgo de prudencia, el Proyecto de Presupuesto debería **contemplar un mecanismo por el cual fuera el propio Poder Legislativo el que decidiera los usos de esos más que probables excedentes**. Más adelante ampliaremos esta idea, pero claramente, ninguna alternativa de este tipo ha sido contemplada en el Proyecto de Presupuesto 2007.

La creencia en la teoría del derrame no es el único **rasgo ortodoxo**, explicitado en el Proyecto de Presupuesto 2007. También lo es el **abandono de toda pretensión transformadora**, tanto por el lado de la estructura de financiamiento del gasto público, como por el lado de las prioridades establecidas en el gasto.

En este sentido, el gobierno continúa **omitiendo** la incorporación en la agenda de política de al menos tres **cuestiones fundamentales**, a la hora de pensar una estrategia económica que haga énfasis real y no solamente discursivo, en la cuestión redistributiva. Estos temas son:

- La necesidad de una reforma tributaria progresiva, compatible con un patrón productivo pro-empleo, que genere mecanismos de sustentabilidad fiscal.
- La necesidad de una reforma del sistema previsional.
- La necesidad de transformar el sesgo focalizador y clientelista de las actuales políticas sociales, en particular aquellas de transferencias monetarias.

Un análisis más detallado de la información contenida en el Proyecto de Presupuesto 2007 permite arrojar luz sobre estas afirmaciones.

## II. Los grandes números del Presupuesto 2007

El presupuesto 2007 contempla un **total de recursos** para la Administración Nacional de \$128 mil millones, desagregados como se indica en el cuadro siguiente:



## Presupuesto 2007 - Recursos totales

	2006	2007	Variación
	Millones de \$		
Recursos Totales	112157,4	128473,5	14,5
Corrientes	111047,4	127375,7	14,7
Ingresos tributarios	84332,3	95279,9	13,0
Contribuciones Seguridad Social	21087,4	26046,8	23,5
Ingresos no tributarios	2409,0	2748,4	14,1
Venta Bienes y Servicios Adm. Púb.	674,3	763,2	13,2
Rentas Propiedad	1641,1	2029,2	23,6
Transferencias Corrientes	903,3	508,2	-43,7
Capital	1110,0	1097,8	-1,1
	Estructura Porcentual		
Recursos Totales	100,0	100,0	
Corrientes	99,0	99,1	
Ingresos tributarios	75,2	74,2	
Contribuciones Seguridad Social	18,8	20,3	
Ingresos no tributarios	2,1	2,1	
Venta Bienes y Servicios Adm. Púb.	0,6	0,6	
Rentas Propiedad	1,5	1,6	
Transferencias Corrientes	0,8	0,4	
Capital	1,0	0,9	

Como puede verse, esta previsión implica un incremento de 14,5% respecto de la estimación de recursos totales del año 2006. La mayor parte de estos recursos son corrientes, provenientes de los ingresos tributarios y las contribuciones a la seguridad social.

Por su parte, la actual gestión prevé un nivel de **gastos totales** de \$121 mil millones, desagregados como se indica en el cuadro siguiente:





## Presupuesto 2007 - Gastos Totales

	2006	2007	Variación
	Millones de \$		
Gastos Totales	105721,7	121303,0	14,7
Corrientes	90249,6	106306,2	17,8
Gastos de consumo	17519,6	19647,5	12,1
Rentas de la propiedad	12456,0	13899,3	11,6
Intereses	12448,1	13874,9	11,5
Deuda Interna	4357,4	5050,5	15,9
Deuda Externa	8090,7	8824,4	9,1
Otras rentas	17,9	24,4	36,3
Prestaciones de la Seguridad Social	30924,3	39996,9	29,3
Otros Gastos Corrientes	3,8	4,8	26,3
Transferencias Corrientes	29345,9	32757,7	11,6
Capital	15472,1	14996,8	-3,1
	Estructura Porcentual		
Gastos Totales	100,0	100,0	
Corrientes	85,4	87,6	
Gastos de consumo	16,6	16,2	
Rentas de la propiedad	11,8	11,5	
Intereses	11,8	11,4	
Deuda Interna	4,1	4,2	
Deuda Externa	7,7	7,3	
Otras rentas	0,0	0,0	
Prestaciones de la Seguridad Social	29,3	33,0	
Otros Gastos Corrientes	0,0	0,0	
Transferencias Corrientes	27,8	27,0	
Capital	14,6	12,4	

Como puede verse, esta previsión implica un incremento de 14,7% respecto de la estimación de gastos totales del año 2006. La mayor parte de estos gastos son corrientes, siendo las prestaciones a la seguridad social, y las transferencias corrientes los principales rubros de erogaciones.

Dadas las previsiones de recursos y gastos totales, se prevé para el año 2007 un **superavit financiero** de la administración nacional de \$7170 millones, como puede verse en el cuadro siguiente:

Resultado Financiero		
En millones de \$		
Concepto	2006	2007
Total Administración Nacional		
1. Ahorro Corrientes	20787,6	21069,6
2. Recursos de Capital	1110	1097,8
Subtotal 1+ 2	21897,6	22167,4
Gastos de capital	15472,1	14996,8
Resultado Financiero Total	6425,5	7170,6

Estas magnitudes implican un nivel de **superavit primario** de 3% del PBI, equivalente a las metas de superavit primario de los ejercicios anteriores. En 2007, este nivel de superavit primario equivale a \$21 mil millones.





### III. La política de financiamiento público

#### III. a. El esquema tributario

La **recaudación** en concepto de impuestos nacionales y contribuciones a la seguridad social se estima que llegará el próximo año a \$ 169.072,9 millones; con un crecimiento de 14,2% respecto a la suma que se proyecta alcanzar para fines del 2006. De cumplirse la proyección oficial de incremento del PBI nominal del 10.5%, tendría lugar un leve aumento de la presión tributaria nacional que alcanzaría a 24,4 % del producto. Esto mismo puede verse en el cuadro siguiente:

SECTOR PÚBLICO NACIONAL  
Recaudación Total y Presión Tributaria  
En millones de pesos y en % del PIB

Concepto	Millones de pesos		En % del PIB	
	2006	2007	2006	2007
Ganancias	33.079,00	37.236,80	5,27	5,36
Bienes Personales	2.078,40	2.279,30	0,33	0,33
IVA Neto de Reembolsos	43.221,60	48.372,40	6,88	6,97
Impuestos Internos	4.096,60	4.520,10	0,65	0,65
Ganancia Mínima Presunta	1.050,00	1.063,70	0,17	0,15
Derechos de importación	4.840,20	5.586,90	0,77	0,8
Derechos de Exportación	14.011,80	16.027,40	2,23	2,31
Tasas de Estadística	118,10	135,60	0,02	0,02
Combustibles Naftas	2.085,00	2.176,00	0,33	0,31
Combustibles Gasoil	2.078,90	2.186,00	0,33	0,31
Combustibles Otros	2.044,90	2.158,60	0,33	0,31
Radiodifusión	161,20	180,10	0,03	0,03
Monotributo impositivo	849,50	929,90	0,14	0,13
Energía Eléctrica	419,00	464,90	0,07	0,07
Adicional Cigarrillos	404,00	424,90	0,06	0,06
Créditos Y Débitos Bancarios	11.402,90	12.983,00	1,82	1,87
Otros Impuestos	567,00	1.076,50	0,09	0,16
<b>Subtotal Tributarios</b>	<b>122.508,10</b>	<b>137.802,10</b>	<b>19,51</b>	<b>19,85</b>
Contribuciones	25.514,50	31.270,80	4,06	4,5
<b>Total</b>	<b>148.022,60</b>	<b>169.072,90</b>	<b>23,57</b>	<b>24,36</b>

Tal como lo expresa el propio mensaje de remisión, "la suba estimada en la recaudación nominal se explica, fundamentalmente, por los incrementos en la actividad económica, los precios, el comercio exterior, el empleo y las remuneraciones, y por las mayores ganancias obtenidas, principalmente por las sociedades, en los últimos períodos fiscales" (p. 30).

La mencionada subestimación del crecimiento permite suponer una cierta subestimación en el cálculo de los recursos fiscales. Este procedimiento se ha convertido en los últimos años en una práctica habitual. En el trienio 2004/2006, el "exceso" de recaudación real por sobre las proyecciones presupuestarias osciló entre \$ 15.000/17.000 millones<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Como ejemplo de esta práctica sirve citar el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo (expediente 0010-JGM-06), por el cual se propone un incremento en los gastos previstos en el Presupuesto 2006, del orden del 14%, como consecuencia de la existencia de recursos excedentarios.



Lo que llama la atención es que la práctica de subestimación de recursos continúa vigente pese a que el PEN dispone actualmente de “facultades delegadas” para asignar nuevos recursos y modificar los destinos del gasto. En este contexto de precariedad institucional el análisis del contenido del presupuesto y su propio tratamiento parlamentario tiene alcances muy limitados. Al menos en cuanto al margen de subestimación de los recursos, sería aconsejable que el Congreso, como medida de mayor transparencia, establezca en la propia ley de presupuesto, las partidas de gasto a las que se aplicarían los recursos contingentes que se logre recaudar por encima de las metas del presupuesto<sup>5</sup>.

Cabe advertir, de paso, acerca de la precariedad de la información referida a las metodologías utilizadas para la proyección de la recaudación de los diferentes impuestos, incumpliendo el artículo 26 de la Ley de Administración Financiera que obliga a presentar a la Cámara de Diputados las “explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos”. Un elemento adicional que afecta la relevancia del presupuesto como instrumento de gestión y el propio papel del Congreso en su tratamiento y posterior sanción<sup>6</sup>.

En cuanto a los objetivos y las orientaciones de la política tributaria, el Mensaje del PEN es sumamente escueto y carente de referencias explícitas. En pocas líneas se limita a señalar que se continuará “con la revisión y ordenamiento normativo a fin de mantener un sistema transparente, sencillo y moderno que contribuya a reducir la brecha existente entre el sistema tributario potencial y el sistema tributario real” (p.28).

Estas afirmaciones generales e imprecisas contrastan con los objetivos de política tributaria considerados en el Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2006, sobre los cuales se irían “esbozando los grandes lineamientos de una reforma tributaria” (mensaje de elevación del presupuesto 2006, p. 52).

- Eliminar alteraciones en el sistema económico generadas por la aplicación de tributos calificados como distorsivos;
- Aportar mayor transparencia y simplificación al sistema tributario;
- Mejorar la equidad distributiva del sistema tributario;
- Generar nuevos recursos genuinos necesarios para financiar el gasto público.

Por el contrario, la idea de introducir reformas al sistema tributario está fuera de los objetivos de política y de la agenda de gobierno, al menos durante el transcurso del próximo año.

En este sentido, se debería **impulsar el establecimiento de un ámbito institucional**, con participación de la Secretaría de Hacienda, expertos de diferentes áreas y una fuerte presencia de representantes del Poder Legislativo, para la **evaluación de las políticas actuales y la promoción de cambios** que doten de progresividad al sistema vigente. Porque la equidad no se consigue solamente a través de prioridades del gasto, sino fundamentalmente determinando quién financia estas intervenciones.

### III .b. Los gastos tributarios

---

<sup>5</sup> Según expresiones de la Ministra Miceli, en caso de existir excedentes en el superavit fiscal, los mismos se destinarían prioritariamente a: i) mejorar los haberes previsionales; ii) mejorar los salarios públicos; iii) incrementar fondos destinados a educación.

<sup>6</sup> Algunos países recurren a mecanismos de validación institucional de las proyecciones oficiales mediante Comités de Expertos u organismos públicos o privados independientes.



El Proyecto de Presupuesto 2007 tampoco contempla modificación alguna en relación con tratamiento de los llamados **Gastos Tributarios**<sup>7</sup>. El monto estimado para el año 2007 alcanza los \$14.892 millones, esto representa un incremento de \$1.522 millones con respecto a lo presupuestado para el 2006. La cifra global del 2007 equivale a 2,15% del PIB y al 7,12% de la recaudación.

Los Gastos Tributarios son instrumentos fiscales que utilizan los gobiernos como una alternativa a los programas de transferencias directas. Se emplean para alcanzar ciertos objetivos económicos y sociales, pero sin embargo, pueden dar origen a una creciente opacidad al marco fiscal en general, y al sistema tributario en particular, en la medida en que no se disponga de una metodología que permita estimar cuánto se deja de recaudar y quiénes son los beneficiarios. Por esto, es sumamente relevante estimar y transparentar la política de Gastos Tributarios. La relevancia de su medición radica también en que permite tener un indicador que muestre si lo que se deja de recibir como ingreso tributario está cumpliendo los objetivos económicos o políticos para los cuales fueron creados. En tanto se pueda tener información sobre gastos tributarios por tipos de impuestos aplicables a distintos sectores de actividad y regiones de destino, será posible identificar a los beneficiarios de tal política y, en consecuencia, sus posibles efectos distributivos. Es decir, es necesario tener una medición de Gastos Tributarios que permita comparar si los beneficios del programa superan los costos, quiénes se benefician y en qué medida se alcanzan los objetivos.

En este sentido, resulta necesario resaltar el manejo que en ocasión del Proyecto de Presupuesto 2007 se realiza de la información relativa a los Gastos Tributarios, y que representa una modificación respecto de los presupuestos anteriores. En efecto, en los presupuestos tanto del año 2004 como en el 2005 se hacía énfasis en que la exteriorización de los Gastos Tributarios tiene por objeto alcanzar una mayor transparencia de la política fiscal y un mejoramiento de la información presupuestaria. Sin embargo, a partir del presupuesto del año 2006 el "mejoramiento de la información presupuestaria", como objeto de política presupuestaria, desapareció.

En esta línea, en el Proyecto de Presupuesto 2007 se produce una modificación en el tratamiento metodológico de los Gastos Tributarios, ya que ahora no se contabilizan aquellos regímenes que conceden el diferimiento del pago de impuestos, amortización acelerada del impuesto a las ganancias y la devolución anticipada de créditos fiscales del IVA. La justificación que se da es que esta pérdida de recaudación a que dan lugar será recuperada en ejercicios futuros<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> En general, se designa como Gasto Tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo beneficiar a determinadas actividades, zonas o contribuyentes. Los casos más habituales son los de otorgamiento de exenciones, deducciones, alícuotas reducidas, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos.

<sup>8</sup> No sólo los países desarrollados están adoptando la estrategia inversa de la actual Administración, como es el caso de Canadá, Australia, EEUU, entre otros, sino que este extravío con respecto a prácticas prudentes, transparentes y sensatas también se diferencia de las prácticas asumidas en los países de la región como es el caso de Chile, México y Brasil, entre otros. Aún cuando pueda sorprender, Argentina, hasta años recientes, estaba adoptando como práctica la de aportar transparencia en la información referida a los gastos tributarios, y que aún cuando haya restricciones estadísticas es factible estimar la magnitud de los mismos. Para esto es posible consultar el trabajo titulado "Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina. 2002 a 2004", realizado por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, trabajo que hasta hace un tiempo estaba disponible en la web del Ministerio de Economía. Más ilustrativo es el trabajo realizado por Hugo Gonzales Cano y Silvia Simonit (1998) ("Estimación de los Gastos Tributarios en los Sectores Sociales". Dirección Nacional de Programación del Gasto Social), en el cual no sólo se cuantifican los gastos tributarios, sino que se hace una profunda explicación de cuáles son las variables, los supuestos y la metodología para llegar a los mismos. Este trabajo también presenta



Con esto, ciertos regímenes de subsidio al capital ya no son contabilizados en las estimaciones presupuestarias. Es el caso del régimen de inversiones en bienes de capital nuevos que tiene un cupo anual de \$1.200 millones. El mismo se distribuye por concepto de devolución anticipada del IVA (\$450 millones), y por amortización acelerada de impuesto a las ganancias (\$750 millones). En tanto que el Régimen de inversiones en obras de infraestructura tiene un cupo anual de \$300 millones. En este caso por devolución anticipada del IVA corresponden \$250 millones, y en concepto de amortización acelerada de impuestos a las ganancias \$50 millones. También se consideran entre los gastos tributarios excluidos los beneficios que otorga el régimen de regulación y promoción para la producción y uso sustentables de biocombustibles (Ley 26.093) y el régimen para el desarrollo de la tecnología, producción, uso y aplicaciones del hidrógeno como combustible y vector de energía (Ley 26.123), entre otros de reciente sanción.

La exclusión de este tipo de gastos resulta por cierto cuestionable, ya que más allá de que se trate de recursos que se recuperen en ejercicios futuros, son efectivamente recursos "perdidos" en el presente, y cuya eventual recuperación posterior se licua en términos reales. La relevancia de esta pérdida de ingresos se advierte cuando se observa quienes son los beneficiarios principales de este tipo de acciones. El caso del régimen creado por la Ley 25.924 sirve de ejemplo.

Creado a fines de 2004, éste es un régimen especial transitorio para el tratamiento fiscal de las inversiones en bienes de capital nuevos (y que estén destinados a la actividad industrial) y obras de infraestructura. El beneficio que otorga el Estado a las empresas es la devolución anticipada del impuesto al valor agregado de los bienes u obras correspondientes al proyecto de inversión o, alternativamente, practicar la amortización acelerada de los bienes adquiridos para el cómputo del impuesto a las ganancias.

La información disponible (del año 2005) sobre los rendimientos del programa permiten señalar: i) los 10 primeros proyectos absorbieron el 96 % del total (por un monto mayor a 1.100 millones de pesos); ii) un solo proyecto concentró más de un 62 % de los subsidios fiscales, que es el presentado por la empresa Aluar para ampliar su capacidad productiva; iii) la casi totalidad del monto de beneficio asignado, fue canalizado por un pequeño grupo de grandes firmas: iv) las 10 primeras empresas que absorbieron casi el 100 % de los fondos públicos asignados a subsidiar las inversiones, se han venido ubicando en posiciones encumbradas en el ranking de las principales firmas exportadoras. En conclusión, se están utilizando recursos públicos para "subsidiar" la inversión de grandes empresas que a su vez se encuentran sumamente favorecidas por la actual situación del mercado internacional y de los precios relativos locales.

Por otro lado, de la información que sí se presenta en el Proyecto de Presupuesto 2007, se observa que los gastos tributarios originados en **normas impositivas** equivalen a 1,63% del PIB y al 5,43% de la recaudación. Los más importantes están concentrados en el impuesto al valor agregado y en ganancias. Dentro de estos gastos tributarios se destacan algunos de cuestionable impacto social, como las exenciones otorgadas a las rentas financieras que en conjunto suman \$ 1.532 millones (exenciones sobre el impuesto a las ganancias provenientes de la tenencia de títulos públicos y depósitos) y la exención del pago de impuestos a las ganancias por parte de los magistrados y jueces \$124,5 millones. Otro tanto sucede con las ventajas otorgadas en concepto de devoluciones parciales de IVA en compras con tarjeta de débito y

---

diferentes metodologías para estimar el nivel de las inversiones promovidas, su distribución por sectores y regiones y su posible impacto en el empleo de mano de obra.



crédito cuya magnitud económica los datos oficiales estiman en aproximadamente \$900 millones<sup>9</sup>.

Los gastos tributarios originados en **regímenes de promoción económica** equivalen a 0,51% del PIB y al 1,69% de la recaudación. Los más importantes están concentrados en el impuesto al valor agregado y en ganancias. Cabe destacar aquí que si se incluyeran los gastos tributarios incurridos por el régimen de promoción de inversión en bienes de capital e infraestructura (Ley 25.924) se duplicaría el monto de los gastos tributarios en el impuesto a las ganancias, generados por regímenes de promoción económica.

### III. c. El tratamiento de la deuda pública

El presupuesto 2007 también marca una pauta de continuidad en el tratamiento de la deuda pública. Tal como se expresa en el mensaje de remisión del Proyecto de Presupuesto 2007, "el Estado Nacional prevé continuar con los objetivos centrales de la política de financiamiento llevada a cabo hasta el presente. Dichos objetivos consisten en continuar con la normalización de los servicios de la deuda pública a fin de compatibilizar el costo de los servicios de la misma con las reales posibilidades de pago y reducir la deuda pública en términos del producto bruto interno, en un contexto de crecimiento económico." (p. 43)

En los hechos, cumplir con estos objetivos implica la necesidad de sostener un elevado nivel de superávit fiscal primario, tal que permita cubrir en exceso el pago de intereses y contribuir al financiamiento parcial de los vencimientos de capital.

Para el 2007 los intereses de la deuda pública superan los \$ 14.000 millones, aproximadamente 2 % del PBI. El superávit primario excedería el nivel de los vencimientos de capital en algo más de \$ 7.000 millones.

Por su parte, las amortizaciones de deuda para el 2007 ascienden a \$ 57.000 millones, desagregándose según se indica en el cuadro siguiente. Teniendo en cuenta que una parte de estos vencimientos que corresponden a anticipos del BCRA y créditos de los OOII (BID, BIRF), cuya renovación se presume semiautomática, la emisión de nueva deuda a colocar en el mercado de capitales sería equivalente a 3,1% del PBI.

---

<sup>9</sup> Podría agregarse en esta lista, también los \$995 millones que se dejan de cobrar en concepto de impuesto a las Ganancias de Asociaciones Civiles, Fundaciones, Mutuales y Cooperativas. Es conocida la utilización que de este tipo de instituciones se realizan con el único objetivo de eludir el pago de impuestos.



Amortización de Deudas  
En millones de pesos

Interna		41751
Boden	2921	
Ley 23982 - Consolidación de Deudas	18	
Bocones	3500	
Deuda Consolidada	3016	
Letras	7523	
Préstamos Garantizados	3763	
Devolución de Anticipos BCRA	18316	
Otras	2694	
Externa		15156,8
Títulos	7483,4	
BID	4350,9	
BIRF	3267,7	
Otros	54,8	
Total		56907,8

Si bien se trata de un monto que en el actual contexto, interno y externo, no parece difícil de concretar, cabe advertir que los compromisos de pago pueden verse incrementados por causas tales como: i) la reprogramación de los atrasos con el Club de Paris; ii) la obligación de recompra de bonos emitidos por el canje de deuda resultante de la capacidad de pago no utilizada con los "holdouts"; iii) el eventual impacto incremental resultante de las variaciones del CER.

Por cierto, en la medida en que tanto el crecimiento del PBI como la recaudación tributaria se encuentran subestimados, el superávit financiero real podría ser mayor que el previsto en el Proyecto de Presupuesto 2007, lo que permitiría atender a una mayor amortización del capital adeudado. Al respecto, sirve de ejemplo lo sucedido durante el presente ejercicio fiscal. El proyecto de modificación al presupuesto 2006 presentado por el poder ejecutivo (expediente 0010-JGM-2006) prevé un incremento de \$3.400 millones en los Servicios de la Deuda Pública. Esto representa un 30% del incremento total de gastos propuesto. Adicionalmente, se ha presentado un proyecto para prorrogar la vigencia del impuesto a los créditos y débitos bancarios, contemplando que el 70% de la recaudación ingrese al Tesoro Nacional con destino a la atención de los servicios de la deuda pública (ver expediente 0064-PE-06).

Finalmente, pero no menos importante, cabe destacar que la información del Presupuesto 2007 en cuanto refiere al endeudamiento público, montos y cronograma de vencimientos presenta serias limitaciones, como también inconsistencias con otras fuentes de información oficial. En este sentido, se está lejos de cumplir con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley de Responsabilidad Fiscal Federal (Ley N° 25.917 y Decreto Reglamentario N° 1731/04) en cuanto dispone que los Presupuestos Plurianuales del Gobierno Nacional deben contener las estimaciones de los vencimientos de la deuda pública, identificando para cada año y por tipo de acreedor los distintos componentes: intereses, amortizaciones y comisiones.

#### IV. La política de gasto público

El rasgo más llamativo de la política de gasto público expresada en el Proyecto de Presupuesto 2007, es el mantenimiento de una expansión muy moderada del gasto. Esto mismo puede verse en los cuadros siguientes.





Gasto de la Administración Nacional  
Por finalidad y función  
Millones de \$

Finalidad y Función	2004	2005	2006	2007
	Ejecutado		Estimado	Presupuesto
Administración Gubernamental	4864,5	5885,6	6601,4	7500,5
Defensa y Seguridad	5200,7	6011,1	7351,4	7796,0
Servicios Sociales	42317,5	52701,5	65779,9	77765,9
Salud	2624,2	2948,5	3671,4	4306,5
Promoción y Asistencia Social	4497,6	5562,6	7344,4	8402,3
Seguridad Social	24745,5	31185,2	37985,7	46826,8
Educación y Cultura	4195,9	5560,0	7560,0	8756,1
Ciencia y Técnica	912,4	1267,6	1661,5	2051,7
Trabajo	3910,9	3793,8	3373,7	3004,3
Vivienda y urbanismo	1137,6	2032,3	3361,3	3606,5
Agua Potable y alcantarillado	293,4	351,5	821,9	811,7
Servicios Económicos	6004,6	8014,5	13290,3	14106,9
Deuda Pública	5888,0	11047,3	12708,9	14133,7
Total	64275,3	83660,0	105731,9	121303,0

Gasto de la Administración Nacional  
Por finalidad y función  
Variación en %

Finalidad y Función	2005-2004	2006-2005	2007-2006
Administración Gubernamental	21,0	12,2	13,6
Defensa y Seguridad	15,6	22,3	6,0
Servicios Sociales	24,5	24,8	18,2
Salud	12,4	24,5	17,3
Promoción y Asistencia Social	23,7	32,0	14,4
Seguridad Social	26,0	21,8	23,3
Educación y Cultura	32,5	36,0	15,8
Ciencia y Técnica	38,9	31,1	23,5
Trabajo	-3,0	-11,1	-10,9
Vivienda y urbanismo	78,6	65,4	7,3
Agua Potable y alcantarillado	19,8	133,8	-1,2
Servicios Económicos	33,5	65,8	6,1
Deuda Pública	87,6	15,0	11,2
Total	30,2	26,4	14,7

En primer lugar, y en línea con lo ya señalado, esta información permite sólo una primera aproximación a lo que será la política de gasto público durante el 2007. Esto es así por la ya enfatizada sub-estimación de las metas presupuestarias, que permiten que la actual gestión termine gastando bastante por encima de lo presupuestado, con prioridades establecidas unilateralmente por el Poder Ejecutivo. Sirve como ejemplo lo acontecido durante 2006. El total de gastos presupuestados alcanzaba los \$ 93.700 millones. Los mismos se elevan a \$105.700 millones, como estimación del gasto final para el año, presentada en el Proyecto de Presupuesto 2007. Esto es, un 12,8% de incremento (o de sub-estimación anterior).

En este contexto, la información provista respecto al presupuesto de gastos para el ejercicio 2007, permite señalar que se estima un incremento total de los gastos del orden de 14,7%, esto es, apenas por encima del crecimiento estimado del PBI.





Gran parte de este incremento está explicado por lo que sucede con la función Previsión Social. Esto sucede porque es la que concentra la mayor proporción del gasto (38,6%), como así también porque es la función que presenta el mayor incremento (23,3%). Sólo la función Ciencia y Técnica presenta un nivel de incremento similar.

El resto de las finalidades y funciones de gasto se mantiene en torno al incremento promedio, con excepción de la finalidad Defensa y Seguridad, que se incrementaría sólo 6,0%, nivel similar al incremento estimado para la finalidad Servicios Económicos (6,1%).

Los casos más llamativos son los de la función Agua Potable y Alcantarillado, cuyo gasto se reduce 1,2%, y el de la función Trabajo, que desciende 10,9%. Este último caso se explica, en realidad, por la transferencia de programas entre jurisdicciones. En este sentido, esta baja se compensa con el incremento en Promoción y Asistencia Social.

En lo que sigue brindamos una mirada más pormenorizada de algunos de los rubros de gasto más importantes.

#### IV. a. El gasto público social

De lo anterior resulta claro que uno de los temas centrales del Proyecto de Presupuesto 2007 es la **cuestión previsional**. En efecto, el Proyecto de Presupuesto 2007 presenta una expansión en el gasto fruto de las normativas establecidas a lo largo del presente año. Esto es:

- Incremento del 11% de los haberes desde junio 2006.
- El aumento de la jubilación mínima a \$470.
- Incorporación de nuevos beneficiarios en el marco del régimen especial para la cancelación de deudas previsionales (ley 25.994).

Asimismo se contempla el ya anunciado incremento de haberes en 13% a partir del 1 de enero de 2007 y el incremento de la jubilación mínima a \$530, y se señala específicamente: "Estos aumentos constituyen la movilidad garantizada por el Régimen Público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, en función de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Badaro, Alfonso Valencián c/Anses s/Reajustes Varios." (p. 81). Llama la atención la **particular interpretación que el gobierno realiza del imperativo surgido del fallo de la Corte Suprema de Justicia, respecto de la necesidad de establecer movilidad en los haberes previsionales**. Este tipo de determinación de aumento de haberes, en lugar de la adopción de un mecanismo más permanente y específico de movilidad previsional, parece no cumplir con las recientes sanciones de la Corte Suprema de Justicia.

Si bien los aumentos señalados son necesarios para mejorar la calidad de vida de los pasivos y ajustar sus haberes a la evolución de la inflación, parece cuestionable el mecanismo que se elige para ello ya que la estrategia es otorgar aumentos discrecionales y sujetos a que "la evolución de las finanzas así lo permitan" (p. 47). La repetida práctica de **ajustar los mínimos** implica un reconocimiento explícito de que el problema central del sistema es el bajo valor de los beneficios de los grupos de menores ingresos. Pero en lugar de establecer reglas operativas que contemplen explícitamente el problema, las normas vigentes hacen depender el valor del beneficio del juicio arbitrario de los funcionarios de turno. En el fondo, lo que se está haciendo en este aspecto es aliviar en el corto plazo un problema estructural del sistema: la presencia de un patrón fuertemente regresivo en la distribución de los ingresos.



Por otro lado, el presupuesto de la ANSES para el año 2007 incorpora un subprograma dentro del programa de prestaciones previsionales destinado al pago de la jubilación anticipada y de las incorporaciones por la moratoria de autónomos<sup>10/11</sup>. Sobre el particular hizo énfasis la Ministra Micelli en su presentación, y señaló este punto como uno de los ejes de la equidad del modelo económico. Desde la perspectiva oficial se estaría implementando por primera vez en la historia una cobertura universal de transferencias monetarias para las personas mayores.

Lo cuestionable de esta estrategia es que se avanza sin establecer derechos genuinos y sobre bases circunstanciales, como lo es un régimen transitorio de blanqueo de deudas y facilidades de pago. El objetivo parece ser ampliar la cobertura reforzando la imagen de la preeminencia del criterio contributivo. Cabe recordar que la utilización de moratorias fue reiterada en el pasado y fuertemente criticada por la discriminación que genera entre quienes cumplen en término y los que no lo hacen. Esto sucede **en lugar de proceder a la generación de derechos y la universalización de las coberturas**. Claramente, esto no será posible hasta que no se enfrente la necesidad de realizar una reforma integral del sistema previsional, otro de los grandes temas ausentes del debate y de la agenda de política.

En síntesis, **el Proyecto de Presupuesto 2007 consolida los rasgos centrales de un sistema previsional devaluado e inequitativo, en lugar de ir sentando las bases de su transformación**. Por otro lado, no se prevén incrementos adicionales en el futuro, más allá del 13% contemplado por movilidad. Simplemente se señala que de existir recursos adicionales se podrán disponer nuevos aumentos. Estos recursos se concentrarían en un fondo específico que garantizaría que no sean usados para otra finalidad<sup>12</sup>.

Sin embargo, aún cuando estos fondos no se destinen a otra finalidad de gasto corriente específica, la experiencia del último año señala que el superavit de la Anses se ha transformado en una fuente de financiamiento de corto plazo para el Tesoro. En efecto, en el último mes, el Ministerio de Economía dispuso la emisión de Letras del Tesoro por un valor de \$2.250 millones a ser suscriptas directamente por la Anses, haciendo uso de estos recursos excedentes que quedan reservados como fondos líquidos. Lo cuestionable es que, con este mecanismo, estos fondos se utilizarán para hacer frente al pago de servicios de la deuda pública, desviándose de esta forma de su destino para mejorar la calidad de vida de los beneficiarios del sistema previsional.

En relación con los **programas asistenciales**, no se perciben transformaciones respecto de la línea de acción seguidas hasta el momento. A pesar de la prioridad discursiva que el gobierno le otorga a las finalidades sociales, se percibe un deterioro de los recursos destinados a los principales programas en términos reales. Por ejemplo, si se toman de manera conjunta las finalidades Promoción y Asistencia Social, y Trabajo, que concentran los principales programas

---

<sup>10</sup> Al respecto ver las Leyes 25.994 sobre la jubilación anticipada, y las Leyes 24.476, 25.865 y el decreto 1.454 (25/11/05) sobre la moratoria previsional.

<sup>11</sup> Las metas que se establecen en estos casos son de 550.000 jubilaciones y 1.900 pensiones. Estas metas resultan marcadamente inferiores al número de prestaciones actualmente en vigencia por estos conceptos. De acuerdo a información disponible, desde el 1º de febrero 2005 hasta la fecha habrían iniciado el trámite 1,2 millones de personas y ya habrían obtenido el beneficio 720 mil. Pero además, en las propias metas presupuestarias se subraya la voluntad de aumentar el número de beneficiarios de este subprograma.

<sup>12</sup> Cabe señalar que el "Fondo de Garantía de la Movilidad del Régimen Previsional Público del SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES", que de acuerdo al artículo 49 del proyecto de Ley de Presupuesto 2007 se crearía en el ámbito de la ANSES, no tiene sin embargo asignación programática ni presupuestaria en esa entidad. Más aún, la información oficial sobre la ejecución presupuestaria del corriente año contiene un programa llamado "Reserva movilidad de haberes previsionales", sin ejecución en el año 2006, que no aparece dentro de los programas de la entidad en el año 2007.



de transferencias monetarias asistenciales, el total de recursos pasa de \$10.718 millones en 2006, a \$11.406 millones en 2007, esto es un incremento nominal del 6.4%, inferior a la inflación prevista. Algo similar ocurre con la función social Vivienda y Urbanismo, cuyos recursos corrientes se elevan sólo 7.3%, nuevamente por debajo de la inflación esperada.

La función **Promoción y Asistencia Social**, incluye los programas correspondientes al Ministerio de Desarrollo Social, la Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial, canalizada a través de las Obligaciones a Cargo del Tesoro, y los programas bajo la responsabilidad de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia.

El Ministerio de Desarrollo Social seguirá haciendo eje en tres discutidos programas principales: Plan Familias por la Inclusión Social, Manos a la Obra y Seguridad Alimentaria. También se pretende darle continuidad desde la órbita del Ministerio de Trabajo al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que estima atender una cantidad todavía sustantiva de beneficiarios, a pesar de los anuncios en torno a su transformación.

El **Programa Familias por la Inclusión Social** prevé extender su cobertura a partir de junio de 2007 a 750 mil familias. "Incluirá aproximadamente a unas 245.000 familias con hijos menores de 19 años en situación de riesgo y/o vulnerabilidad social y 400.000 jefes de hogar que serán transferidos paulatinamente en el marco del proceso de migración del Plan Jefes y Jefas de Hogar (Decreto N° 1506/04). Además se realizarán en forma excepcional nuevas incorporaciones por riesgo social y/o vulnerabilidad territorial" (p. 118). Esto implica una duplicación de los beneficiarios efectivamente alcanzados en el año 2006.<sup>13</sup>

El incremento de esta partida se compensa con el descenso de los fondos destinados a la función **Trabajo**. Esto se vincula principalmente con el traspaso de beneficiarios del **Plan Jefes y Jefas de Hogar** desocupados al Plan Familias por la Inclusión Social. De hecho, de los 1.470.000 beneficiados previstos en el 2006, la meta para este año se reduce a 995 mil. Aunque también se contempla, en esta jurisdicción, recursos para el "flamante" **Seguro de Capacitación y Empleo**, que con un crédito de casi \$374 millones prevé cubrir a 130 mil beneficiarios<sup>14</sup>.

En relación con el aumento en el gasto en **Educación**, 15,8% respecto del gasto estimado para 2006, se sostiene que "en 2007 se continuará con los lineamientos establecidos en la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo y la Ley N° 26.058 de Educación Técnico Profesional, ambas promulgadas en 2006. El incremento de los montos anuales con respecto a 2006 se vincula precisamente al cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo. Cabe mencionar además que la estrategia del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología para 2007, se centra en el debate y posterior aprobación de la nueva Ley Federal de Educación" (p. 126).

En efecto, el incremento del gasto de la Administración Nacional sobre-cumple la pauta establecida por la Ley de Financiamiento Educativo, teniendo siempre en cuenta que la misma se establece en relación con un cálculo de PBI sospechado de sub-estimación. Sin embargo, si bien la Administración Nacional está cumpliendo con el texto de la ley, no parece obedecer al sentido de la misma. En definitiva, la ecuación educativa está fuertemente determinada por lo que suceda en el ámbito de los gastos provinciales, y a este respecto las acciones

<sup>13</sup> Cabe resaltar que la meta establecida para este Programa en el Proyecto de Presupuesto 2006, alcanzaba los 420 mil beneficiarios, meta claramente incumplida.

<sup>14</sup> El seguro de capacitación y empleo es un beneficio no contributivo, que tiene por objeto brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo. En esta primera etapa contempla únicamente la incorporación de beneficiarios que provengan del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. El monto del beneficio es de \$225 mensuales, durante los primeros 18 meses y \$200 durante los 6 meses siguientes, siendo dos años su duración máxima posible.



compensatorias previstas por la Nación para atender disparidades regionales aparecen claramente insuficientes.

Encontrándose el sistema de educación básica descentralizado a las provincias, el grueso del gasto educativo de la Administración Nacional se concentra en las Universidades Nacionales. El crédito para las mismas asciende en el Proyecto de Presupuesto 2007 a \$ 4.367 millones. La otra acción importante está representada por los recursos para el incentivo docente, que ascienden a \$1.618 millones.

#### IV b. La inversión pública

El presupuesto 2007 proyecta un monto de inversión pública financiada con recursos nacionales por \$ 13.424,4 millones, lo que significa un incremento en moneda corriente de sólo 5,4 % respecto del crédito vigente del presente año (como puede verse en el cuadro siguiente). Como señala el Mensaje de Presupuesto (pag. 85). **“la prioridad asignada a la inversión pública en los últimos años explica que para el próximo ejercicio este componente de la demanda agregada se proyecte en un nivel relativamente estable en comparación con el ejercicio vigente”.**

No obstante, si se toma en cuenta que el índice de costo de la construcción acumula en los últimos 12 meses un incremento de 23,5%, resulta evidente que en términos reales tendría lugar una reducción importante de la inversión pública. De esta forma, **se quiebra la tendencia de recuperación de la inversión pública** experimentada durante los tres últimos ejercicios fiscales, posteriores a la fuerte contracción experimentada en el período 2001/02.

	2006		2007		Variación % 2007/06
	\$	%	\$	%	
<b>I. Inversión Real Directa</b>	4.762,7	37%	4.888,1	36%	2,6%
<b>II. Transferencia de Capital</b>	7.973,1	63%	8.536,3	64%	7,0%
<b>Inversión Total (I+II)</b>	12.735,8	100%	13.424,4	100%	5,4%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía.

Del total proyectado de inversión pública, 36% corresponde a la Inversión Real Directa (IRD), componente cuya ejecución está a cargo del gobierno nacional; el resto consiste en Transferencias de Capital, destinadas mayormente a las provincias, así como también a municipios y al propio sector privado. Parte de las transferencias tienen carácter automático o cuasi-automático por parte del Tesoro Nacional, atendiendo mayormente a normas legales específicas<sup>15</sup>. Por esta misma razón, parte de las transferencias son difíciles de identificar y es problemática la evaluación de su destino efectivo<sup>16</sup>.

Estas limitaciones se potencian considerando la **ausencia de un programa estratégico de desarrollo** en el cual se identifiquen los objetivos y las prioridades basándose en las cuales orientar la asignación de los recursos en las distintas áreas. En el mismo aspecto, se repite el **incumplimiento de normas legales vigentes en cuanto hace a los procedimientos para la evaluación y selección de los proyectos de inversión**. La Ley 24.354/94 creó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), y estableció requisitos precisos para la elaboración anual del Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP), documento que debe presentarse al Congreso de la Nación en forma previa a su inclusión final en el Proyecto de Presupuesto.

<sup>15</sup> Es el caso de los siguientes fondos específicos: i) Infraestructura Básica Social (Fondo del Conurbano); ii) FONAVI; iii) Fondo de Desarrollo Vial; y iv) Formulación y Ejecución de la Política Energética (FEDEI)

<sup>16</sup> Como se comenta más adelante, puede ocurrir incluso que los fondos específicos para inversión registren aplicaciones para financiar gastos corrientes.



La serie de incumplimientos favorece lo que es ya una práctica corriente en cuanto a la modificación de la nómina de proyectos de inversión, ya sea por incorporación de nuevos proyectos o la desactivación (total o parcial) de proyectos existentes. Esta práctica opera incluso con posterioridad a la sanción del presupuesto por parte del Congreso Nacional. La modificación del listado de proyectos de inversión implica, por supuesto, modificaciones en la asignación de las inversiones según la función económica, alterando entonces las prioridades sectoriales inicialmente establecidas.

Así, por ejemplo, del total de proyectos de Inversión Real Directa con crédito abierto en el marco del Presupuesto 2006, se puede observar que al mes de octubre:

- Más de 1000 proyectos tienen una ejecución inferior al 10% del monto de obra previsto para el año;
- 258 proyectos registran una ejecución superior al 100% de la previsión presupuestaria inicial. Marcando una discrepancia notable entre presupuesto y ejecución, al pasar de una suma inicial de \$ 707 millones a una erogación devengada por \$ 2.180 millones.

Al mismo tiempo, durante el transcurso del 2006 se procedió a la apertura de crédito presupuestario a un total de 235 nuevos proyectos, desconociéndose si los mismos comprometen recursos para ejercicios futuros.

En consecuencia, el presupuesto de inversión pública que se discute y sanciona en el Congreso pasa a ser modificado posteriormente por el PEN con amplia libertad. Este círculo de irregularidades se completa con el incumplimiento de obligaciones tales como la no presentación de los informes que el SNIP debe presentar a ambas Cámaras del Congreso de la Nación, entre otros aspectos, "detallando los proyectos evaluados y en curso de evaluación" (Ley 24.354, art. 5º, inc. j).

Por otra parte, la normativa del SNIP establece que los proyectos de inversión que superen \$ 5,6 millones, deben contar con evaluación y dictamen técnico favorable, en forma previa a su inclusión en el Programa Nacional de Inversión Pública y, por consiguiente, en el propio Presupuesto (Arts. 8º, 9º y 11º, Ley 24.354).

Al momento de la sanción parlamentaria del Presupuesto 2005, no contaban con dictamen técnico aprobatorio por parte de la autoridad competente del Ministerio de Economía el 74% de los proyectos de inversión cuyos montos superaban los \$ 5,6 millones. Otro tanto tuvo lugar en ocasión de la aprobación del Presupuesto 2006: 66 % de estos proyectos, por un monto total de inversión superior a \$ 10.000 millones, no contaban con el correspondiente dictamen técnico<sup>17</sup>. Se desconoce la situación respecto del Proyecto de Presupuesto 2007 puesto que el documento no contiene la nómina de proyectos de inversión y tampoco se presentó el Plan Nacional de Inversión Pública que por ley debe preceder a la sanción del Presupuesto.

La escasa seriedad con que se elabora el presupuesto tiene otras múltiples manifestaciones. Por ejemplo la Planilla Anexa al Art. 12, que debe dar cuenta de la nómina de proyectos de inversión cuya ejecución se piensa iniciar en el 2007 pero que comprometen recursos para ejercicios futuros<sup>18</sup>. En esta oportunidad la lista comprende un total de 267 proyectos con una inversión

<sup>17</sup> Plan Nacional de Inversión Pública 2006-2008.

<sup>18</sup> Art.15 Ley 24.156/92 de Administración Financiera: "Cuando en los presupuestos (...) se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios cuyos plazos de ejecución exceda el ejercicio financiero, deberán incluir en los mismos información sobre los recursos (...) que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información (...) implicará la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes...".





total de \$ 13.874,1 millones. Sólo 2,4% de este total tendría ejecución en el primer año, mientras 75% se concretaría en el 2010 y siguientes. Con todo, el dato más destacado es la elevada proporción de proyectos cuyo cronograma de avance físico es prácticamente nulo en los primeros años. Así, 150 proyectos (56% del total) tienen previsto concretar en el 2007 un avance físico menor a 1% de la obra. En el mismo sentido, 118 proyectos contemplan avances de obra superiores al 90% recién a partir del 2010. La mayor parte de estos proyectos (70) recién ejecutarían más de 90% de la obra más allá del 2010.

Evidentemente, cronogramas de avance de obra tan dilatados en el tiempo no pueden responder a exigencias técnicas propias del diseño de los proyectos. Es probable que la inclusión de estas obras responda a una estrategia deliberada de proliferación de anuncios en un año electoral como lo es el 2007. En el mejor de los casos, la programación de obras tan dilatadas en sus tiempos de ejecución, o que finalmente terminen no concretándose, son factores de ineficiencia en el uso de los recursos y/o la presencia de costos financieros excesivos. Al respecto, la propia Ley de Administración Financiera disponía que la autorización para contratar caducaba automáticamente si la misma no tenía lugar en el término del primer año. No obstante, la restricción fue flexibilizada en el Presupuesto 2006 (Art. 67) al disponerse que la caducidad tendrá lugar recién "al cierre del ejercicio fiscal siguiente de aquel para el cual se hayan aprobado".

Una evidencia más de la precariedad con que se deciden los proyectos de inversión es la cantidad de proyectos que, con muy diferente destino, registran cronogramas de avance físico y montos de inversión similares (y muy bajos) a lo largo de varios años. Así, de los 70 proyectos que comprenden el total de las obras de saneamiento (colectoras cloacales, redes de desagüe, plantas de tratamiento o potabilizadoras, etc.), 64 de ellas tienen previsto invertir en el 2007 un mismo monto \$ 7.359; subiendo a \$ 10.000 en el 2008 y 2009. En tanto que 6 proyectos duplican exactamente el monto a invertir en el primera año \$ 14.717 aunque mantienen luego la suma de \$ 10.000 en cada uno de los años subsiguientes.

Por su parte, un conjunto de proyectos viales comparten una suma similar de inversión (\$701) como inicio de obra en el 2007. Obras en apariencia tan disímiles como la "variante Cañuelas de la Autopista Ezeiza-Cañuelas; el acceso a Gualaguaychú RN14 (Entre Ríos) o la construcción del Tercer Puente La Niña RN 252 (Buenos Aires).

En cuanto al componente de "Transferencias de Capital", también se identifican problemas en la asignación de los recursos. Como se señaló anteriormente, el proyecto de presupuesto 2007 prevé un monto de Transferencias de Capital por \$ 8.536,3 millones. Una parte de estas transferencias se origina en "fondos específicos" que se recaudan y distribuyen automáticamente entre las provincias sobre la base de indicadores previamente establecidos. Como puede verse en el cuadro siguiente, el peso relativo de las transferencias automáticas representa una parte menor (24%) del total, situación que ha ido acentuándose en los últimos años. La distribución de las partidas no automáticas no cuenta con indicadores explícitos y/o diagnósticos sectoriales que permitan evaluar si son asignadas de acuerdo a criterios técnicos o prioridades aceptables.

#### Distribución Transferencias de Capital

Transferencias automáticas	Año 2006 (vigente)		Año 2007	
	\$	%	\$	%
Desarrollo Vial	360.500.000	5%	448.769.000	5%
FONAVI	580.200.000	7%	725.308.865	8%
Fondo del Conurbano	650.000.000	8%	650.000.000	8%



FEDEI	156.101.000	2%	216.489.000	3%
<b>Subtotal automáticas</b>	<b>1.746.801.000</b>	<b>22%</b>	<b>2.040.566.865</b>	<b>24%</b>
Resto Transferencias	6.226.319.686	78%	6.495.772.054	76%
<b>Total</b>	<b>7.973.120.686</b>	<b>100%</b>	<b>8.536.338.919</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información presupuestaria.

Uno de los problemas de las transferencias no automáticas es que su destino final puede ser otro que la inversión, en tanto que mediante sucesivas disposiciones y acuerdos Nación-Provincias, se modificó el carácter de fondos de asignación específica por la libre disponibilidad de los mismos. Esta posibilidad se introdujo en diciembre del 2000, con alcance parcial de hasta el 50%<sup>19</sup>. Luego, en el contexto de la aceleración de la crisis fiscal y financiera, la libre disponibilidad se amplió a la totalidad de las sumas transferidas por estos conceptos<sup>20</sup>. En consecuencia, el monto de la imputación presupuestaria como gastos de capital supone una cierta sobreestimación de la inversión pública contenida en este rubro.

Otro tipo de problemas vinculados con las Transferencias de Capital tiene que ver con su distribución territorial. El análisis de la función Vivienda y Urbanismo, es un ejemplo ilustrativo de esta problemática: la ausencia de reglas explícitas.

Conforme señala el Mensaje del Presupuesto, atender a solucionar el déficit habitacional constituye una de las prioridades de la acción de gobierno<sup>21</sup>. Las acciones instrumentadas para lograr el objetivo señalado son básicamente de dos tipos: el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y el Plan Federal de Construcción de Viviendas. Los recursos tradicionalmente movilizados por el fondo específico (FONAVI) se distribuyen basándose en alícuotas preestablecidas por acuerdos entre las jurisdicciones participantes. La **distribución** del Plan Federal tiene un carácter **discrecional** y se aparta de manera significativa de los criterios de distribución del FONAVI.

El total de recursos presupuestados para ambas modalidades alcanza la suma de \$ 3.283 millones; en términos monetarios corrientes, 13.3% superior al crédito presupuestario vigente en el 2006. Dentro de este total, los recursos del FONAVI aumentarían 23,5%; pasando de \$ 580,2 a \$ 752,9 millones, como resultado del aumento que se prevé concretar en la recaudación del impuesto a los combustibles que constituye su fuente de financiamiento. Los recursos provenientes de rentas generales aplicados al financiamiento del Plan Federal experimentan un incremento mucho más modesto: 9,2%, respecto del vigente 2006. Considerando el ritmo de incremento del costo de la construcción (que acumula 23,5% en los últimos 12 meses), es evidente que los fondos presupuestados para la inversión en vivienda muestran una disminución en términos reales. Las metas físicas de provisión de viviendas terminadas previstas para el

<sup>19</sup> Acuerdo "Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" y su addenda, suscriptos por las Provincias y el Gobierno Nacional, ratificado por Ley 25.400 de enero de 2001.

<sup>20</sup> "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", celebrado entre Nación y Provincias, el 27 de febrero de 2002, ratificado por Ley 25.570 de fecha 10/04/2002. El artículo 2º de la mencionada ley dispone que: "los recursos tributarios asignados a regímenes especiales de coparticipación (...) constituirán ingresos de libre disponibilidad para las jurisdicciones partícipes...".

<sup>21</sup> "...la función Vivienda y Urbanismo constituye una de las prioridades del gobierno nacional en materia de inversión y obra pública.....tendientes a mejorar la infraestructura habitacional del país, dando solución a los problemas sociales derivados de las condiciones inadecuadas del habitar" (Mensaje de Presupuesto, p. 134).





caso del FONAVI parecen corroborar esta situación: durante el próximo año se terminarían 15.900 unidades, una cantidad similar al 2006 y 9,2 % inferior al 2005.

En cuanto al Programa Federal de Construcción de Viviendas, las metas físicas de viviendas terminadas prevén concretar el próximo año un aumento de 5.000 (de 37 mil en el 2006 a 42 mil en el 2007). Al respecto, cabe recordar que los recursos en moneda corriente tendrían un aumento inferior a 10%. Este hecho plantea interrogantes respecto del cumplimiento de las metas físicas mencionadas antes.

Por otra parte, el grado de avance de obra registrado a la fecha profundiza los interrogantes acerca del cumplimiento de las metas físicas señaladas. En este sentido, el Plan Federal fue lanzado en agosto de 2004 anunciándose el compromiso de construir 120 mil unidades en un período de dos años<sup>22</sup>. Al 31 de agosto de 2006, se ha concretado la firma de convenios con las provincias por un 75% del total y terminado apenas 15% (17.853 viviendas). Pese a ello, en agosto de 2005, se anunció la puesta en marcha de la Etapa II del Plan Federal, con la meta de construir 300 mil viviendas en tres años. Hasta el momento, se carece de información oficial que permita presumir algún grado de concreción, como por ejemplo, cuestiones como la distribución de cupos, la firma de convenios con provincias o inicios de obra.

La distancia entre los anuncios oficiales (420 mil viviendas a terminar en 4 años), los recursos financieros efectivamente aplicados y el grado de avance de las obras, es por demás notoria. Con todo, lo más significativo es que en las actuales condiciones, el déficit habitacional no sólo no habrá de reducirse sino que continuará en expansión.

Según la Dirección Nacional de Política Habitacional, para el año 2001 el déficit habitacional alcanzaba a 2,6 millones de unidades. De este total, 1,5 millones se consideraban como déficit crítico<sup>23</sup>. Por su parte, 80% del déficit (2,1 millones de viviendas) está concentrado en los dos quintiles inferiores de la distribución del ingreso, hogares con escasa o nula capacidad de ahorro como para acceder a soluciones habitacionales por los mecanismos de mercado. Aún aceptando que podrían concretarse las metas físicas de viviendas a terminar previstas en el Presupuesto para el 2007 y sostenerse en el tiempo (60 mil/año entre FONAVI y Planes Federales), el déficit habitacional del 40% de hogares más pobres del país, requeriría más de 35 años para su solución. Claro que, si se considera la tasa de reposición de viviendas por obsolescencia y la tasa de incremento por nuevos hogares, el déficit habitacional continuaría sin mayores alteraciones.

Un último aspecto a considerar guarda relación con los criterios aplicados para la distribución provincial de los fondos del Plan Federal de Vivienda. A diferencia del FONAVI, que opera de manera automática y sobre la base de coeficientes preestablecidos, la distribución no responde a criterios objetivos resultando una facultad discrecional del gobierno nacional<sup>24</sup>.

El cuadro siguiente ilustra las cuestiones que venimos señalando. Permite observar:

- La mayor dispersión en la distribución de los recursos del Plan Federal respecto del FONAVI. Mientras en este último el porcentual mínimo es cercano al 2% (estrictamente en La Pampa, La Rioja, y levemente menor para la CABA, del 1,6%) y el máximo de

<sup>22</sup> Los convenios firmados con las provincias en el marco del Plan Federal de Vivienda del 2004 tienen un costo promedio de \$ 40 mil por unidad de vivienda terminada. Las superficies mínimas de las viviendas rondan entre 44 y 49 m<sup>2</sup>, debiendo concretarse en un plazo de obra que no excediera los 12 meses.

<sup>23</sup> Déficit crítico representado por 530 mil viviendas irrecuperables; 510 mil hogares hacinados (2 ó más hogares por vivienda) y 460 mil viviendas con hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto).

<sup>24</sup> El componente discrecional de la distribución de los fondos para la inversión en vivienda representa 77%, mientras que FONAVI alcanza al 23% restante.



14,5% (Buenos Aires), los coeficientes del Plan Federal varían entre el 0,1% (San Luis) y el 21,2% (Buenos Aires).

- Los cupos asignados a través del Plan Federal muestran escasa vinculación con la magnitud del déficit habitacional. En casos extremos, las viviendas representan porcentuales mínimos del stock de viviendas deficitarias. Tales por ejemplo: San Luis (0,5%), Salta (1,9%), Chaco (2,1%), Formosa (2,3%). En el extremo opuesto, la adjudicación de viviendas alcanza altos porcentuales del déficit habitacional: Tierra del Fuego (64,6%), Santa Cruz (53,8%), La Rioja (21,3%), La Pampa (13,7%) y Corrientes (13,6%).

**Déficit habitacional de los primeros dos quintiles de ingreso, distribución de los recursos FONAVI y del Plan Federal Etapa I**

Provincias	Déficit Habitacional (1)	Recursos FONAVI	Plan Federal Etapa I		
			Viviendas con Convenio (2)	Distribución %	Viviendas Firmadas / Déficit
Buenos Aires	32,7%	14,5%	19.231	21,2%	2,8%
CABA	1,5%	1,6%	2.328	2,6%	7,6%
Catamarca	1,2%	2,1%	2.450	2,7%	9,7%
Chaco	6,7%	4,6%	2.899	3,2%	2,1%
Chubut	4,3%	3,2%	3.650	4,0%	4,0%
Córdoba	5,4%	5,6%	5.149	5,7%	4,6%
Corrientes	1,0%	4,9%	2.900	3,2%	13,6%
Entre Ríos	3,5%	3,9%	2.544	2,8%	3,5%
Formosa	2,9%	4,0%	1.400	1,5%	2,3%
Jujuy	2,8%	3,0%	3.000	3,3%	5,2%
La Pampa	0,5%	2,0%	1.400	1,5%	13,7%
La Rioja	0,9%	2,0%	3.947	4,3%	21,3%
Mendoza	3,7%	4,0%	4.235	4,7%	5,5%
Misiones	5,2%	4,7%	2.900	3,2%	2,6%
Neuquén	1,3%	4,3%	1.643	1,8%	6,2%
Río Negro	1,7%	4,5%	2.700	3,0%	7,7%
Salta	5,0%	4,0%	2.000	2,2%	1,9%
San Juan	1,9%	3,6%	4.383	4,8%	11,0%
San Luis	1,0%	3,6%	100	0,1%	0,5%
Santa Cruz	0,3%	3,2%	3.000	3,3%	53,8%
Santa Fe	6,9%	5,6%	10.160	11,2%	7,0%
Sgo. del Estero	4,4%	4,3%	3.960	4,4%	4,4%
T. del Fuego	0,1%	2,6%	1.342	1,5%	64,6%
Tucumán	5,2%	4,2%	3.472	3,8%	3,2%
<b>Total País</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>90.793</b>	<b>100,0%</b>	<b>4,3%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

(1) Viviendas deficitarias de los dos quintiles de ingreso más bajo.

(2) Convenios firmados al 31/08/200

IV. c. Fondos de manejo discrecional

El Proyecto de Presupuesto 2007 vuelve a evidenciar el abuso de mecanismos de financiamiento y distribución del gasto público poco transparentes. En este sentido, vuelven a incrementarse sustantivamente los montos destinados a Fondos Fiduciarios y a las Obligaciones a Cargo del Tesoro de la Nación. Como se sabe, si bien se incluyen sus montos globales en el presupuesto, tienen una asignación imprecisa e incierta, con normativas de control poco claras, y en la mayoría de los casos incumplidas, dotando de esta manera de un alto nivel de arbitrariedad a su manejo.



## Los Fondos Fiduciarios

Como se explicara oportunamente<sup>25</sup>, los fondos fiduciarios constituyen una representación pública de los llamados fideicomisos en el ámbito privado. Estos aparecen en el ordenamiento jurídico argentino a partir de la sanción de la ley 24.441/1995. **En nuestro sistema jurídico, se carece de una normativa consistente que regule la creación, el funcionamiento y el control de los fondos fiduciarios.**

Los fondos fiduciarios se constituyeron como figuras extra-presupuestarias y ajenas a la normativa que rige la administración financiera del Estado. En el año 2002 se dispuso la inclusión de los flujos financieros de los Fondos Fiduciarios en la ley de presupuesto. Esta incorporación tiene alcances meramente informativos y muy limitados. Esto es así, porque la planilla anexa al Presupuesto no permite identificar, entre otros aspectos, los destinatarios concretos de los recursos o el patrimonio acumulado.

Adicionalmente, **los fondos fiduciarios existentes presentan debilidades en su administración y control financiero-contables.** Según informes de la Administración General de la Nación (AGN), no se encuentra prevista la obligación de que los estados contables de los fondos fiduciarios sean auditados por auditor externo, ni que sean publicados periódicamente. Tampoco existe una legislación general sobre fondos fiduciarios públicos que brinde un marco de referencia para la definición de ciertos aspectos de los contratos de fideicomiso, por ejemplo la delimitación de responsabilidades y funciones de los fiduciarios y los comités técnicos o de administración, o los criterios de selección de los agentes fiduciarios.

Uno de los argumentos comúnmente utilizados a favor de la existencia de Fondos Fiduciarios en el Sector Público es **garantizar la intangibilidad de sus recursos y el destino de los fondos.** Sin embargo, esta argumentación no parece sostenerse en la práctica. Así, por ejemplo, mediante el DNU 906/2004 se creó un Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional, en el ámbito de los Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el que podrá disponer la colocación temporaria de las disponibilidades líquidas de los fondos fiduciarios en instrumentos financieros, incluyendo, letras de la Tesorería General de la Nación. Para ello sólo se habrá de requerir una simple Resolución Conjunta de ambos ministros.

**En un contexto de opacidad informativa y discrecionalidad en el manejo de los fondos, los recursos operados a través de los mismos experimentan un crecimiento sostenido.** En el cuadro siguiente puede verse el crecimiento de los ingresos y gastos para la totalidad de los Fondos Fiduciarios considerados.

AÑO	2004	2005	2006	2007
<b>CONCEPTO</b>				
I INGRESOS CORRIENTES	3.060.344.000	3.542.936.896	3.680.530.083	4.853.557.974
II GASTOS CORRIENTES	1.645.958.000	2.022.332.174	2.034.593.850	3.199.767.602
III RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	1.414.386.000	1.520.604.722	1.645.936.233	1.653.790.372
IV RECURSOS DE CAPITAL	91.054.000	175.160.000	488.068.087	766.584.580
V GASTOS DE CAPITAL	1.055.298.000	1.683.582.818	2.143.754.142	2.747.529.256
VI RESULT. FINANC. ANTES DE CONTRIBUCIONES	450.142.000	12.181.904	-9.749.822	-327.154.304
TOTAL RECURSOS (I+IV)	3.151.398.000	3.718.096.896	4.168.598.170	5.620.142.554
TOTAL GASTOS (II+V)	2.701.256.000	3.705.914.992	4.178.347.992	5.947.296.858

El detalle de los Fondos Fiduciarios contemplados en el presente ejercicio es el siguiente:

<sup>25</sup> Ver A. Barbeito y C. Rodríguez Enríquez (2005) "Presupuesto 2006: La distribución tendrá que esperar". Ciepp: Análisis de Coyuntura Nro. 9.



Fondo Fiduciario	Total Ingresos (Mill. \$)	Participación en el total de Ingresos de los FF (%)	Total de Gastos (Mill. \$)	Participación en el total de Gastos de los FF (%)
Desarrollo Provincial	1.362	24,2	1.092	18,4
Para la Reconst. De Empresas	69	1,2	1	0,0
Infraestructura Regional	70	1,2	43	0,7
De capital social	5	0,1	5	0,1
Prom. Cient. y Tecn.	9	0,2	9	0,2
Para el Transp. Elect. Fed.	881	15,7	1.279	21,5
Sistema Infraest. Transporte	2.579	45,9	2.788	46,9
De Infraest. Hídrica	390	6,9	503	8,5
Fogapyme	3	0,1	2	0,0
Fonapyme	3	0,1	2	0,0
Prom. De la Ganadería Ovina	22	0,4	8	0,1
Sec. De Hacienda	36	0,6	11	0,2
Prog. de Fideicomisos Decreto 1118/03	0	0,0	0	0,0
Consumo Reisdencial de Gas	173	3,1	189	3,2
Refinanc. Hipotec.	9	0,2	6	0,1
Prom. Industria Software	10	0,2	10	0,2
	5.621	100,0	5.948	100,0

Como puede apreciarse, el Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte representa casi la mitad del total de fondos involucrados. Siendo el más importante, el SIT es también ilustrativo de la forma en que operan los fondos fiduciarios<sup>26</sup>. Sintéticamente:

- Se crea con un propósito determinado, que luego se va modificando en el tiempo.
- La supuesta intangibilidad de sus recursos se transforma en una permanente transferencia de recursos para otros usos. Por caso, su objetivo prioritario de contribuir a la inversión, se va transformando en un mecanismo de financiamiento de gastos corrientes.
- Las principales utilizaciones de estos recursos tienen que ver con transferencias a capitales privados. Por ejemplo, en la forma de subsidios a las empresas a cargo de los servicios públicos concesionados (ferrocarriles, concesionarios viales), o a la prestación de otro tipo de servicios (transporte automotor de carga y de pasajeros, servicio de transporte aerocomercial).
- No existen mecanismos de control de la contraprestación exigida por los subsidios, ni de la calidad de los servicios (subsidiados) prestados.
- Todo lo anterior, en el marco de procedimientos que violan la mínima normativa vigente<sup>27</sup>.

Para ilustrar lo anterior, puede verse como ha ido variando la composición de los gastos del mencionado Fondo del SIT, disminuyendo los gastos de capital, como una aproximación a la inversión, y aumentando los gastos corrientes:

<sup>26</sup> En A. Barbeito y C. Rodríguez Enríquez (2005) "Presupuesto 2006: La distribución tendrá que esperar". Ciepp: Análisis de Coyuntura Nro. 9, pueden verse detalles de las críticas específicas a los manejos de este fondo.

<sup>27</sup> Un indicador elocuente es el incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 25.827/04 según la cual el Jefe de Gabinete de Ministros tiene la obligación de informar cada cuatro meses al Congreso sobre "la evolución del flujo y uso de los fondos públicos, detallando las transferencias realizadas y las obras ejecutadas y programadas". Hasta el momento no se tiene conocimiento acerca del cumplimiento de dicha obligación.


**Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte**

AÑO	2004	2005	2006	2007
CONCEPTO				
	En \$			
GASTOS CORRIENTES	618.871.000	952.882.661	952.132.291	1.818.574.950
GASTOS DE CAPITAL	460.800.000	793.664.000	983.949.983	969.254.224
	Participación en %			
GASTOS CORRIENTES	57,32	54,56	49,18	65,23
GASTOS DE CAPITAL	42,68	45,44	50,82	34,77

En buena medida, este tipo de desvío en la utilización de los recursos hacia fines diferentes a los previstos originalmente, se operacionaliza a través de la facultad con la que cuenta el Jefe de Gabinete de Ministros, para actuar en este sentido por simples Decisiones Administrativas.

### Las Obligaciones a cargo del Tesoro

En esta jurisdicción se asignan los gastos de la Administración Nacional que no tienen asignación específica a alguna jurisdicción. Como señala el Proyecto de Presupuesto, se trata de "créditos para brindar asistencia financiera a distintas áreas de los sectores público y privado y, además, se atienden obligaciones emergentes de compromisos con organismos provinciales, nacionales e internacionales".

En el Proyecto de Presupuesto 2007, el monto total de crédito para esta jurisdicción asciende a \$11.000 millones. Los más importantes son los siguientes:

- "Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial" (**Infraestructura Básica Social**): se incluyen las transferencias dispuestas por la Ley N° 24.621 de Impuesto a las Ganancias, que se destinan a las Provincias. Las mismas se distribuyen a la Provincia de Buenos Aires para obras de carácter social, y a las demás provincias de acuerdo con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas para obras de infraestructura básica social. El crédito presupuestado para este programa alcanza \$5.132 millones, el 46,6% del total de la jurisdicción y 25,6% más que en el presupuesto del año anterior.
- "Asistencia Financiera a Provincias": Este programa absorbe el 18,84% del crédito de la jurisdicción, ascendiendo a \$1.168 millones, un 12,6% más que en el presupuesto anterior. Contempla "Transferencias a Provincias, emergentes de los distintos Convenios firmados oportunamente con el Estado Nacional".
- "Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Ente Binacional": Atiende los gastos de funcionamiento e inversión de empresas estatales residuales, en funcionamiento y de reciente creación (como es el caso de ENARSA). El crédito presupuestado para este programa asciende a \$2.073 millones, lo que representa 10,62% del total de la jurisdicción y un incremento de 73,5% respecto del ejercicio anterior. La transferencia más importante está centralizada en "Empresas Públicas Sector Energía y Minería" que representa casi el 82% de todo el programa.

**El problema principal con estas partidas, es la escasísima información de que se dispone para conocer su uso específico.** De hecho, la información disponible ha ido restringiéndose con el tiempo. Por caso, anteriormente se daba a conocer la distribución de los recursos entre provincias; esta información ya no está presente. Esta debilidad es seria toda vez que se considera la magnitud de estos recursos y su crecimiento: entre 2002 y 2007, el monto disponible pasó de 3.087,5 millones a 11.000 millones, un 256% de incremento.





La discrecionalidad presente en el uso de estos recursos, tanto de los Fondos Fiduciarios como de las Obligaciones a cargo del Tesoro, opera por vía de las facultades delegadas al Jefe de Gabinete de Ministros, quien tiene la posibilidad de accionar por la simple vía de Decisiones Administrativas.

Algunos ejemplos sucedidos con el presupuesto 2006 sirven para ilustrar sobre lo que puede esperarse para el presupuesto actualmente en discusión:

- Por DNU 678 se incrementó en **\$395,6 millones** el presupuesto asignado al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, asignando los fondos adicionales para transferencias corrientes al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (SIT). El objetivo de esta transferencia fue atender el financiamiento del Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) al Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU), destinado a **compensar los incrementos de costos de las empresas de servicios de transporte público automotor de pasajeros**. La medida se financia mediante la reducción compensatoria de los créditos vigentes de la Jurisdicción 91 –Obligaciones a cargo del Tesoro–, afectando las transferencias del Tesoro al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, que a su vez financia el Programa de Financiamiento Ordenado (PFO) para provincias.
- Por medio de la D.A. N°495/06 se incrementa en **\$750 millones** el presupuesto del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, asignando las partidas adicionales a la **Dirección Nacional de Vialidad** (\$450 millones), al **Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento** (\$90 millones), y a transferencias a **gobiernos provinciales y municipales** para financiar gastos corrientes y de capital (\$210 millones). El incremento se financia mediante la reducción compensatoria de aplicaciones financieras del Tesoro en el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial. La medida responde a la necesidad de atender compromisos del Estado Nacional relacionados con la ejecución de distintos programas federales de construcción y mejoramiento de viviendas, de asistencia financiera a municipios para obras de infraestructura municipal y social, de construcción y mantenimiento de obras viales y de saneamiento básico.
- Por medio de la **D.A. N° 668/06**, se incrementa en **\$440,8 millones** los créditos vigentes en la partida transferencias para gastos corrientes a la empresa **EN.AR.SA.**, contempladas en la Jurisdicción 91 –Obligaciones a cargo del Tesoro– para brindar asistencia financiera a empresas públicas. La medida se financia mediante la reducción compensatoria de aplicaciones financieras del Tesoro en el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial. La medida responde a la necesidad de otorgar un aporte a la empresa EN.AR.SA., a los efectos de permitir la implementación de la operatoria de importación de gas de Bolivia
- Por otro lado, por medio de la **D.A. N° 678/06** se incrementa en **\$200 millones** el presupuesto del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, destinando los fondos adicionales a **transferencias corrientes y de capital a las siguientes empresas**: Trenes de Bs. As. (\$ 53,2 millones), Belgrano Cargas S.A. (\$44,6 millones), Metrovías S.A. (\$35,1 millones), Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A. (\$17,5 millones), Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia S.A. (\$14,6 millones), Transportes Metropolitanos General Roca S.A. (\$12,3 millones), Ferrovías S.A. (\$4,6 millones), Concesionario Ferrocarril General Belgrano (\$2,8 millones), Ferroexpreso Pampeano S.A. (\$316.733), y otras sin discriminar (\$15 millones). La medida se financia por compensación de créditos de la Jurisdicción 91 –Obligaciones a cargo del Tesoro (\$144,9 millones)–, y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (\$55,1 millones). Esta medida responde a la necesidad de atender el reconocimiento por mayores costos de explotación en



el rubro personal, contemplados en los contratos de concesión del Servicio de Transporte Ferroviario y de Subterráneos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, y el pago de deudas originadas en subsidios y diferencias de costos de explotación. Asimismo, se destaca la necesidad de afrontar compromisos asumidos por el Estado Nacional en el marco del **Régimen de Compensación de Combustible Aeronáutico** establecido en el Decreto N° 1.012 del 7 de agosto de 2006.

**En síntesis**, el Proyecto de Presupuesto 2007 vuelve a marcar el optimismo de la actual gestión por las virtudes de una macroeconomía ordenada y su creencia en la teoría del derrame del crecimiento económico. Como en los años anteriores, vuelve a repetir prácticas de sub-estimación de las metas presupuestarias, lo que a su tiempo consolida una práctica de manejo arbitrario de los recursos públicos.

El manejo ortodoxo de las cuentas públicas se manifiesta en: i) la meta prioritaria de superavit fiscal como antecesora a cualquier decisión de gasto; ii) el ejercicio de una disciplina fiscal exagerada; iii) una expansión muy moderada del gasto público; iv) la ausencia total de propuestas de reforma.

Por el lado del financiamiento público, el Presupuesto reitera las prácticas de sub-estimación en las estimaciones. Esto plantea la necesidad de establecer un mecanismo por el cual se decida por vía parlamentaria el uso de los recursos excedentes. Asimismo, se reitera la persistencia del uso de los gastos tributarios y la desaparición de toda alusión a una necesaria reforma tributaria.

Por el lado de los gastos, se aprecia una desaceleración de la expansión, mediada parcialmente por la práctica de sub-estimación de los montos, tal como sucediera con los recursos. Entre las prioridades de gasto sobresale el peso de las erogaciones destinadas al sistema de previsión social. Al respecto, resulta cuestionable la consolidación de un sistema fragmentado y segmentado, en lugar de promover a una reforma progresiva del mismo.

En relación con la política asistencial, tampoco se perciben cambios de orientación, sino el mantenimiento de los programas existentes con deterioro real en los beneficios que distribuyen. El gasto educativo, por su parte, parece restringirse a cumplir con los mandatos otorgados por la Ley de Financiamiento Educativo, resultando el conjunto de las acciones compensatorias claramente insuficiente.

Es preocupante la perspectiva de la inversión pública a partir de lo previsto en el Proyecto de Presupuesto 2007. Los recursos para este fin decrecen en términos reales. Asimismo, se repiten los mismos incumplimientos de ejercicios anteriores. Por un lado, la ausencia de información relevante para el análisis. Y, por el otro, la no obediencia de los procedimientos adecuados para la evaluación y selección de proyectos de inversión.

En esta oportunidad, resulta de algún modo escandalosa la poca seriedad reflejada en el listado de proyectos presentado. Asimismo, se reitera el manejo oscuro de las transferencias de capital, incrementando el peso relativo de las transferencias no automáticas, y con esto modificando su finalidad. Finalmente, a este respecto, se evidencia la ausencia de reglas explícitas en la distribución territorial de los recursos.

Por último, se incrementan los montos destinados a las Obligaciones a Cargo del Tesoro y los Fondos Fiduciarios, que constituyen las áreas tal vez más oscuras de los manejos presupuestarios de la actual gestión.

La repetición de los hábitos en el manejo presupuestario de la actual gestión, aquí expuesta, estaría encontrando sus límites. Esto se evidencia en la dificultad para sostener la expansión del





gasto, como es el caso de la inversión pública, que verifica una caída en términos reales, y el caso del deterioro del valor real de las transferencias monetarias en los sectores sociales. Ambos hechos plantean luces de alerta respecto de la sustentabilidad del crecimiento económico, la mejora de los problemas sociales y la gobernabilidad del sistema. Pero sería necesario además, que se revisara el hábito de la repetición, por la propia salud institucional de la República.