



Serie Análisis de Coyuntura – N° 5

PRESUPUESTO 2005: EL PARADIGMA DE LA CONTINUIDAD

Alberto C. Barbeito y Corina Rodríguez Enríquez

Octubre de 2004

I. Introducción

El Proyecto de Ley de Presupuesto que anualmente eleva el Poder Ejecutivo para su discusión y sanción en el Congreso de la Nación, representa la expresión del plan económico que el Gobierno piensa implementar en el año siguiente. En él se sintetizan las expectativas respecto al contexto macroeconómico y la evolución general de la economía, así como las previsiones en materia de ingresos y gastos públicos, requeridos para la implementación de las políticas públicas y el cumplimiento de los objetivos fijados por el plan de gobierno.

En lo que sigue realizamos un análisis crítico del Proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2005, basado en la información contenida en el mensaje de elevación y en el propio articulado y planillas anexas. **La principal conclusión es que como expresión central del Plan de Gobierno, el Proyecto de Presupuesto 2005 es una señal de continuidad con la matriz heredada de la década del 90 antes que una expresión de cambio en favor de atender las irresueltas cuestiones sociales y avanzar en la construcción de un régimen económico y social más justo en el país.** Así, su objetivo principal es lograr un piso más alto de superávit fiscal primario a partir de la contención del gasto público y el mantenimiento de un sistema tributario regresivo y de bajo rendimiento.

De esta manera, se contradice lo que debería ser una lógica sensata para la elaboración del presupuesto. ¿Por qué? Porque lo razonable sería tomar como punto de partida la identificación de las necesidades económicas y sociales de la población, estimar el costo de las prestaciones públicas destinadas a su atención, definir prioridades y adoptar las medidas tributarias necesarias para garantizar un financiamiento lo más equitativo posible de las mismas. Por el contrario el Gobierno reitera este año la lógica de ajustar el comportamiento del gasto primario a los recursos que pueden recaudarse con la matriz tributaria existente.

Así lo expresa claramente el mensaje de elevación, donde se señala que “se busca (...) un uso más eficiente de los recursos necesarios para cumplir con los objetivos del Estado, continuando **una política de gasto público compatible con el control del resultado fiscal**. La recaudación de los ingresos públicos ha sido programada en relación con el desenvolvimiento esperado de la actividad económica y de una administración tributaria orientada a combatir a los evasores de obligaciones impositivas (...). **Sobre esas bases se determinó un nivel del gasto consistente con los recursos previstos y el resultado primario superavitario deseado.**” En otras palabras, el gasto público opera como variable de ajuste en un contexto definido



por un objetivo prioritario – la meta deseada de superávit fiscal – y los ingresos que permita obtener el sistema tributario heredado y que no se piensa reformar.

El análisis que presentamos se estructura de la siguiente manera: i) en la próxima sección se revisan los lineamientos generales de política económica y las previsiones macro; ii) luego se analiza la política tributaria y las estimaciones de ingresos públicos; iii) seguidamente se pasa revista a la política de gasto público y a la estimación y composición sectorial del mismo; iv) a continuación se analizan las metas en términos de superávit fiscal primario y, en relación con este último, se discute el tratamiento de la deuda pública; v) finalmente se presentan algunas consideraciones críticas en relación a la delegación de facultades previstas en el proyecto.

II. El programa de Gobierno y los lineamientos de la política macroeconómica

Como se mencionó, el plan del gobierno consiste en continuar con la inercia macroeconómica post-convertibilidad. Esto es, asumir que el crecimiento económico y la distribución del ingreso tendrán lugar de manera automática a partir de tres elementos centrales:

- ♦ vigencia de un tipo de cambio real alto;
- ♦ arreglo de la deuda;
- ♦ disciplina fiscal

Sobre estos ejes se sostiene el programa económico y social del gobierno. Conforme a los supuestos adoptados, si todo sigue igual (tipo de cambio alto y disciplina fiscal), el arreglo de la deuda brindaría un horizonte de certidumbre para la inversión y el crecimiento. La economía crecería, aunque a un ritmo algo menor al de estos dos últimos años, y el **crecimiento** de la economía se derramaría en incremento del **empleo**; a su vez, el incremento del nivel de empleo se difundiría en una mejora de los **ingresos** de la población y una consecuente reducción de la pobreza y la indigencia.

La realidad muestra que este esquema virtuoso que se supone en la elaboración del Presupuesto 2005, no se verifica automáticamente ni mucho menos de manera rápida. Si bien la tasa de desempleo y los índices de pobreza han disminuido con relación a los niveles alcanzados en los momentos más críticos de la crisis posterior al estallido de la convertibilidad, no lo han hecho a un ritmo similar al del crecimiento del PBI y todavía se mantienen en niveles dramáticamente altos. Además, ya es evidente -y refuta las tesis del derrame automático de los beneficios del crecimiento- que los últimos índices de desempleo muestran un estancamiento en el ritmo de caída ubicándose en niveles próximos al 14%¹. Comportamientos similares se observan en cuanto a la persistencia de los altos niveles de pobreza y de indigencia.

El propio gobierno demuestra ser consciente de esta situación, en tanto ensaya conservadores pronósticos y proyecciones de las variables macro (ver cuadro 1), pero omite presentar proyecciones cuantitativas referidas a la evolución de otras variables,

¹ Cabe recordar, que en esta estimación de la tasa de desempleo se considera como "ocupados" a los beneficiarios de planes sociales (como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados -PJJHD) que declaran a la contraprestación laboral como su ocupación principal. Si por el contrario, se considerase como desocupadas a estas personas, el indicador bajaría al 19,1%.



como la desocupación, el salario real, los haberes jubilatorios, la distribución del ingreso o la pobreza. Esta omisión es un indicio claro de que la proyección de estos indicadores no acompaña el optimismo de otras variables y también de la ausencia de un compromiso social y de políticas consistentes para ocuparse del tema. En otras palabras, es un claro indicio de la pretensión gubernamental de continuar con la administración de la crisis dentro del régimen económico-social que heredó y que continúa vigente.

Cuadro 1 – Estimaciones Macroeconómicas

Concepto	PBI	Consumo	Inversión	Exportaciones	Importaciones
2004 Presupuestado					
Millones de \$ corrientes	416.885	301.993	59.947	108.957	59.597
Variación real (%)	4	4,5	10,7	5,3	15,7
Variación nominal (%)	13,4	14,3	19,5	4,2	16
Variación Precios implícitos (%)	9	9,3	7,9	-1,1	0,2
2004 Estimado					
Millones de \$ corrientes	425.137	316.613	79.410	105.290	79.901
Variación real (%)	6,5	6,7	32,5	5,8	44,2
Variación nominal (%)	13,1	12,8	39,6	12,2	49,7
Variación Precios implícitos (%)	6,2	5,8	5,3	6	3,8
2005 Presupuestado					
Millones de \$ corrientes	476.360	356.477	92.001	116.787	93.979
Variación real (%)	4	3,8	7,6	5,9	10,6
Variación nominal (%)	12	12,6	15,9	10,9	17,6
Variación Precios implícitos (%)	7,8	8,5	7,7	4,8	6,3

Fuente: elaboración propia en base a datos de proyectos de presupuesto 2004 y 2005

III. Los Ingresos Públicos

Dos cuestiones centrales caracterizan al presupuesto de ingresos públicos para el año 2005. En primer lugar, la subestimación de los ingresos tributarios en un nivel superior a 1% del PBI. El procedimiento de “ocultar” recursos que estarán luego disponibles no es novedoso puesto que ya ha sido aplicado por este gobierno en el presupuesto 2004. Este procedimiento es funcional al objetivo de contener las partidas de gasto y permitir una posterior afectación arbitraria de los incrementos de recaudación que se obtienen durante el ejercicio.

En segundo lugar, queda claro que el gobierno continúa con su renuencia a encarar una reforma tributaria que mejore la equidad contributiva, contribuya a garantizar la sustentabilidad fiscal de mediano y largo plazo y permita la aplicación de políticas redistributivas más efectivas. Por el contrario, no se proyecta ningún cambio estructural del sistema impositivo, pese al ambiente favorable del superávit fiscal, pese a que el nivel de la recaudación sigue siendo bajo en la comparación internacional (incluso considerando países de similar nivel de desarrollo, como Brasil) y a que una parte importante de la recaudación proviene de impuestos sensibles al comportamiento de los mercados internacionales (derechos de exportación) o que deberían apuntar a una progresiva disminución (IVA, débitos y créditos bancarios).



III.1 La subestimación de los recursos tributarios

Durante la década pasada la práctica corriente consistió en la sobreestimación de las proyecciones de recaudación tributaria. La presentación de escenarios fiscales optimistas resultaba funcional con el objetivo de difundir “confianza” para no afectar el ingreso de capitales y la permanente colocación de nueva deuda pública. La estrategia se invierte a partir del presupuesto 2004: la nueva práctica consiste en subestimar el cálculo de recursos, para favorecer la contención del gasto primario y, de esta forma, finalizar el ejercicio con un superávit fiscal primario más elevado.

Ambas estrategias son nocivas desde el punto de vista presupuestario, en tanto promueven la falta de transparencia y la baja calidad de las proyecciones de recursos. Esto se verifica con la debilidad de las referencias cualitativas y la falta de precisión argumental en los fundamentos de las proyecciones, todo lo cual significa el incumplimiento de lo dispuesto por la ley 24.156 de Administración Financiera, que obliga a presentar ante la Cámara de Diputados las “**explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos**” del proyecto de presupuesto.

Con estas limitaciones, el presupuesto 2005 estima que la **recaudación total** de impuestos y contribuciones nacionales alcanzará la suma de \$106.905,9 millones, un 11,2% superior a la recaudación que se espera alcanzar durante el corriente año 2004. Este incremento resulta algo inferior al crecimiento esperado del PBI a precios corrientes, de modo tal que, según el cálculo oficial, la **presión tributaria** disminuiría levemente, de 22,6% a 22,4% el próximo año, corroborando la pretensión de no seguir avanzando en el sentido de aumentar el nivel estructural de la recaudación impositiva en el país para aproximarse a los estándares internacionales de los países más avanzados.

Al respecto, como primera observación, cabe señalar que el cálculo de recursos **no considera ningún tipo de impactos positivos provenientes de mejoras en la administración tributaria y el control de la evasión** (a pesar de la instrumentación del llamado Plan Antievasión II), como tampoco contempla la posibilidad de introducir **reformas orientadas por el objetivo de promover un sistema tributario menos regresivo**.

Una segunda observación tiene que ver con el nivel de recaudación estimado para el 2004, que constituye la base sobre la que se procedió a estimar la recaudación tributaria del 2005. Según el proyecto de presupuesto, la recaudación de impuestos y contribuciones nacionales alcanzaría a \$96.131 millones en el 2004. A pesar de ubicarse 21% por encima del monto de recursos presupuestados originalmente para el ejercicio en curso, esta suma está notoriamente subestimada.

En efecto, la recaudación acumulada al mes de agosto de 2004 supera ya los \$66.000 millones y el ritmo mensual de recaudación permite suponer que, al finalizar el año, la misma superará holgadamente el nivel previsto en el presupuesto. Por ejemplo, si se considerara que en los pocos meses que restan del año la recaudación será solo similar al 2003, el total de ingresos tributarios efectivos del 2004 debería superar los \$101.000 millones. Claro que ésta es una estimación conservadora, porque las propias proyecciones de crecimiento del gobierno indican que la tendencia es creciente.

Las evidencias en tal sentido así lo indican. En la estimación oficial, 70% del total de la recaudación resulta de cuatro impuestos: ganancias, IVA, derechos de exportación, débitos y créditos bancarios. Para el 2004 se estima que estos impuestos recaudarán \$67.678 millones. Ocurre que al mes de agosto, la recaudación acumulada por estos



cuatro impuestos ya supera los \$48.000 millones, por lo cual podría alcanzar la suma estimada en el presupuesto para todo el año, con sólo recaudar en los cuatro meses restantes una suma similar a la registrada en igual período del 2003.

Sin embargo, estos impuestos vienen recaudando sistemáticamente muy por encima de los registros mensuales del año pasado. En agosto, por ejemplo, ganancias recaudó 32,6%; IVA 57,5%; derechos de exportación 50,1%; créditos y débitos bancarios 38,8%. De esta forma, considerando únicamente que la recaudación de estos cuatro impuestos se mantenga un 30% por encima de los mismos meses del 2003, la proyección global de los ingresos tributarios del 2004 debería incrementarse en más de \$5.000 millones².

Es decir que, ya sea previendo una evolución conservadora de la recaudación en los próximos meses (similar al año pasado) o una moderada continuación de la tendencia positiva actual, **la base utilizada para la estimación de la recaudación debería ajustarse hacia arriba, en una magnitud superior al 1% del PBI.**

La necesaria modificación del cálculo de recursos debería dar lugar a un amplio debate acerca del destino de los fondos adicionales, mucho más cuando existen normas que otorgan discrecionalidad al Poder Ejecutivo para disponer de los mismos. En otras palabras, esto agrava las consecuencias de un voto reiterado del Congreso de la Nación a favor de la delegación de estas facultades al PEN.

III.2. Los lineamientos de la política tributaria

Durante los años 90s la presión tributaria por impuestos nacionales representó un promedio de 17,5% del PBI, con máximos algo superiores a 18% en los años 93-94 y mínimos del 16,4% en 1996. A partir de la crisis de la deuda pública, junto con el aumento del superávit fiscal primario, la presión tributaria se elevó en 5 puntos porcentuales del PBI: pasando de 19% en 2003; a 22,6 % en 2004 y 22,4% según el presupuesto 2005.

El incremento de la presión tributaria nacional respecto de su nivel en la década del 90 se explica, mayormente, por la incorporación de dos impuestos: i) débitos y créditos bancarios y ii) derechos a las exportaciones. Ambos han sido considerados desde su origen como impuestos “temporales”. El primero, que fue implantado en el 2001, recauda actualmente 1,8% del PBI, y los derechos de exportación 2,4% del PBI (ver cuadro 2).

² Si bien la estimación podría verse afectada por la reciente y llamativa decisión de postergar para el próximo año el pago de anticipos en el impuesto a las ganancias, esto no invalida el argumento de la subestimación puesto que los ingresos se harán efectivos el próximo año.



Cuadro 2 – Ingresos Tributarios

Concepto	% del PBI		
	2004 presupuesto	2004 estimado	2005
IVA neto de reembolsos	5,20	6,77	6,80
Ganancias	3,74	4,91	4,77
Derechos de exportación	2,32	2,43	2,42
Créditos y débitos bancarios	1,58	1,80	1,83
Impuestos internos	0,58	0,69	0,74
Derechos de importación	0,55	0,72	0,73
Otros impuestos	1,97	1,89	1,74
Subtotal	15,94	19,21	19,03
Contribuciones a la seguridad social	3,07	3,40	3,41
Total	19,01	22,61	22,44

Fuente: elaboración propia en base a datos de proyectos de presupuesto 2004 y 2005

En ese contexto, llama la atención que los únicos lineamientos de reforma tributaria a los que el gobierno nacional hace mención explícita en el proyecto de presupuesto 2005 apuntan a reducir la incidencia de estos impuestos, a los que considera “distorsivos”. En el caso del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios, se maneja la hipótesis de profundizar la medida adoptada este año de permitir el cómputo parcial del impuesto contra los impuestos a las ganancias y a la ganancia mínima presunta³. En cuanto a los derechos de exportación, se asume el compromiso de “profundizar durante el año 2005 el análisis, en cada uno de los sectores, de una eventual reducción de los derechos de exportación”, así como también analizar la “hipótesis de permitir durante el próximo ejercicio, el cómputo de los derechos de exportación pagados por las ventas al exterior de productos regionales, a cuenta de los impuestos a las ganancias y a la ganancia mínima presunta, disminuyendo así la carga tributaria total”.

Si se concretaran estas reducciones de impuestos en el curso del próximo año se plantearía la necesidad de introducir reformas en otros impuestos con el objetivo de compensar la baja esperada de la recaudación. En caso contrario, deberían producirse nuevos ajustes sobre las partidas de gasto público. Este tipo de procedimiento es, además, una exigencia legal luego de la sanción de la Ley 25.917 de “responsabilidad fiscal”, que este gobierno impulsara y fuera sancionada el pasado mes de agosto⁴. A pesar de ello, el proyecto de presupuesto no ensaya ninguna explicación al respecto.

En este aspecto, llama la atención que, así como se “estudian” estas medidas de reducción de los llamados impuestos “distorsivos”, no se estudie de forma similar la posibilidad de reducir, al menos parcialmente, la larga lista de erogaciones tributarias que, según estimaciones de la Secretaría de Hacienda, afectarán los ingresos fiscales del 2005 en más de \$12.000 millones. Algunas modificaciones en esta materia podrían mejorar tanto la equidad del sistema tributario como la recaudación global. A modo de

³ Cuando la tasa general es del 6 por mil, se computa como pago a cuenta el 34%; cuando se aplica la tasa general del 12 por mil, el pago a cuenta permitido es del 17%.

⁴ Art. 17: “si para un ejercicio fiscal se tomaran medidas de política tributaria que conlleven a una menor recaudación se deberá justificar el aumento del recurso que la compense o, en caso contrario, se deberá adecuar el gasto presupuestado con ese financiamiento”.



ejemplo, puede mencionarse la amplia gama de exenciones y deducciones contempladas en la normativa del impuesto a las ganancias.

Si bien es cierto que en los últimos años se registra un importante incremento en la recaudación del impuesto a las ganancias, esto no implica *per se* una mejora de la equidad contributiva y mucho menos que se haya llegado a niveles razonables de recaudación de este tributo. Por ejemplo, en el caso de las personas físicas, la mayor recaudación proviene del efecto combinado de la rebaja de los mínimos no imponibles y el proceso inflacionario posterior a la devaluación. Resulta entonces que el aumento de la presión tributaria tiende a concentrarse en los contribuyentes ya alcanzados por el gravamen, principalmente en los sectores medios con ingresos provenientes del trabajo personal. Mientras tanto, continúan eximidas las rentas financieras, las ganancias de capital, la transmisión no onerosa de bienes, etc.

Otro ejemplo de reformas necesarias en pos de la equidad distributiva, es el de la devolución parcial del IVA otorgado a las compras efectuadas con tarjetas de crédito y débito, cuyo costo fiscal es superior a \$500 millones, una ventaja impositiva de la cual sólo se benefician los sectores “bancaizados” de ingresos altos y medio-altos. Para seguir ilustrando la confusión del gobierno en la materia, en lugar de terminar con esta exención se pretende que los sectores populares recibirán ahora similar tratamiento por la “bancaización” del pago del plan asistencial de Jefes y Jefas de Hogar, desconociendo que los niveles de consumo son muy distintos. Por otra parte, aún si se admitiera que la disminución de la carga tributaria total fuera un objetivo deseable (o posible) para la política fiscal, cabría preguntarse si las medidas que se impulsan son las más adecuadas para lograrlo. En este sentido, una alternativa aconsejable sería apuntar a corregir las “distorsiones” que en materia de equidad contributiva y evasión resultan de las elevadas tasas del IVA que impactan negativamente sobre los consumos básicos de la población. También, sería necesario revisar la injustificada distorsión y pérdida de recursos derivada de la continuidad de aportes diferenciales al sistema de previsión social según que el trabajador esté afiliado al sistema público de reparto o de capitalización individual.

De este modo, es posible afirmar que **la política tributaria del gobierno, expresada en el presupuesto para el próximo año, consiste en mantener el regresivo sistema tributario actual**, apelando únicamente a introducir algunos ajustes menores, con procedimientos cuestionables y heredados de la perniciosa política fiscal de la década del noventa, como es la imputación como pago a cuenta de otros impuestos. Estas prácticas continúan con la tendencia a discriminar entre beneficiarios, complican la administración tributaria y favorecen la evasión⁵.

IV. El Gasto Público

El presupuesto de la Nación prevé un total de \$77.454 millones para gastos corrientes y de capital para el año 2005. Este monto equivale a un 14,4% de incremento respecto al nivel que se estima alcanzará el gasto total en el 2004, por lo que representa **un aumento que acompaña de forma “natural” o “inercial” a la evolución prevista en el PBI** (cuyo aumento se estima en 4% anual) y en el nivel de los precios (que se prevé aumentarán casi 8%). **Es decir, en la política de gasto público también se**

⁵ En la misma línea se encuentra el no tratamiento parlamentario de proyectos presentados por el ARI, como el que propone la eliminación de privilegios en el impuesto a las ganancias (ver expdip: 2308-D-04) y el proyecto sobre reducción de la alícuota del IVA en productos de la canasta básica (ver expdip: 5820-D-04).



verifica el paradigma de la continuidad: el objetivo explícito es mantener el gasto en términos reales en sus moderados niveles actuales, a fin de garantizar la meta de superávit fiscal primario.

Como referencia, cabe aclarar que el gasto total estimado para el año 2004 resultaría casi 14% superior al que fuera presupuestado por ley. Este aumento fue habilitado por la mencionada subestimación de los ingresos públicos (especialmente tributarios) oportunamente realizada en la ley de presupuesto del año en curso. Esta práctica, denunciada al momento de evaluación de dicho presupuesto, es lo que posteriormente permitió al Poder Ejecutivo decidir arbitrariamente y sin participación legislativa, acerca de la aplicación de los “excedentes” fiscales atribuidos a un supuesto “rendimiento excepcional de los ingresos tributarios”. Como ya se dijo, todo indica que esta estrategia se repite en el proyecto de ley de presupuesto para el año 2005.

En el Cuadro 3 puede observarse la estructura del gasto público prevista para el próximo año. En lo que sigue hacemos comentarios sobre las principales conclusiones que surgen de su análisis.



Cuadro 3– Evolución y Composición del Gasto Público de la Administración Nacional

Finalidades	2004 presupuestado	2004 estimado	2005
Millones de \$			
Administración Gubernamental	4281,0	4893,7	5296,8
Servicios de Defensa y Seguridad	4847,3	5293,0	5861,8
Servicios Sociales	40392,5	44171,2	48844,8
Servicios Económicos	3239,9	6449,1	7398,2
Deuda Pública	6947,9	6922,4	10052,3
Total	59708,6	67729,4	77453,9
Tasa de variación			
Administración Gubernamental		14,3	8,2
Servicios de Defensa y Seguridad		9,2	10,7
Servicios Sociales		9,4	10,6
Servicios Económicos		99,1	14,7
Deuda Pública		-0,4	45,2
Total		13,4	14,4
Participación (en %)			
Administración Gubernamental	7,2	7,2	6,8
Servicios de Defensa y Seguridad	8,1	7,8	7,6
Servicios Sociales	67,6	65,2	63,1
Servicios Económicos	5,4	9,5	9,6
Deuda Pública	11,6	10,2	13,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Proyectos de Ley de Presupuesto.

IV.1. El Gasto en Servicios Sociales

El gasto total en Funciones Sociales previsto para el año 2005 alcanza \$48.800 millones, lo que representa un incremento de 10,6% respecto al gasto estimado para el 2004 en estos rubros. Este aumento es menor que el registrado para el total del presupuesto, por lo que implica una caída en la participación de los servicios sociales en favor de los servicios económicos y, fundamentalmente, de los pagos correspondientes a la deuda pública. Este último ítem crecería más de 45% y pasaría a representar 13% del total de erogaciones. Por su parte, dentro del gasto en finalidades sociales, el rubro principal es el gasto en previsión social, que representa casi 60% del total de erogaciones en esta finalidad (ver cuadro 4).

De aquí puede comprenderse que el incremento nominal del gasto en servicios sociales es más aparente que real. En efecto, la variación respecto del crédito vigente para el año 2004 es el resultado de proyectar al ejercicio 2005 el impacto de mejoras en los beneficios previsionales mínimos que ya fueron adoptadas en el curso del segundo semestre de este año. Por lo tanto, lo que se proyecta para el ejercicio futuro es la fotografía de la situación actual, incluso deteriorada considerando la erosión por efectos de la inflación.

Lo anterior se corrobora cuando se observa que, en el propio mensaje de elevación del Proyecto de Ley, el Poder Ejecutivo deja expresa constancia que no está prevista **ninguna modificación en sus lineamientos en materia de políticas sociales**, a pesar de la persistencia de los elevados índices de indigencia, pobreza y desempleo.



Dicho de otro modo, el gobierno no sólo ratifica los lineamientos de la política social vigente, sino que entiende que tampoco es necesario un incremento real de partidas para financiar aumentos en las coberturas y/o en el nivel de los beneficios. Otro de los mecanismos de **contención del gasto** es el congelamiento anunciado de las remuneraciones del personal estatal, siendo éste un elemento importante en la función de costo de los servicios sociales.

Estas apreciaciones generales se verifican con particularidades al mirar lo que sucede en los **distintos sectores del gasto social**.

➤ Gasto en Salud

El gasto en esta función permanece constante en términos nominales, lo cual, en la práctica, significa una pérdida del valor real atento a las previsiones inflacionarias señaladas. Esto se expresa en una nueva caída del poder adquisitivo de las ya de por sí deterioradas remuneraciones de los trabajadores del sector y la persistente escasez de recursos para la prestación de servicios esenciales de atención primaria de la salud.

Aquí hay que considerar que cerca del 30% del gasto de esta función corresponde a los recursos transferidos por la Administración Nacional de la Seguridad Social al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, para la atención sanitaria de alrededor de 3,1 millones de beneficiarios. El uso de estos fondos no puede analizarse porque, al ser un ente autónomo de la Administración Nacional, no hay detalles sobre el presupuesto específico del PAMI en el proyecto.

Por otra parte, en el nivel central del Ministerio de Salud, el presupuesto prevé continuar con los programas existentes en el área, entre ellos el promocionado Programa Remediar. Este programa provee medicamentos genéricos de uso frecuente en tratamientos ambulatorios, a los centros de atención primaria, para facilitar su acceso gratuito a la población de más bajos recursos. Con una estimación presupuestaria de 15 millones de beneficiarios potenciales, el programa tiene para el 2005 una meta física exactamente igual a la del año anterior, que alcanza apenas a los 156 mil botiquines. Este es un ejemplo de lo limitado de la cobertura de estos programas y que no mejorará por el nulo incremento en el presupuesto del próximo año.

Finalmente, se pretende continuar con los diferentes y superpuestos programas de nutrición y atención de la madre y el niño. Si bien es justo destacar la importancia de la continuidad de las políticas de atención en estas áreas esenciales, también se debe enfatizar la necesidad de avanzar en su integración y coordinación.

➤ Gasto en Asistencia Social

La información oficial indica que en el primer semestre del 2004, 17% de la población era considerada indigente y 44,3% permanecía en situación de pobreza. Teniendo en cuenta los datos del último Censo de Población, esto significa que más de 6 millones de argentinos perciben ingresos que no les alcanzan siquiera para adquirir los alimentos que necesitan para garantizar su supervivencia física, y que más de 16 millones de personas tienen ingresos que se ubican por debajo del umbral de pobreza.



A pesar de la profundidad y persistencia de esta problemática, el gobierno prevé incrementar sólo 10% el gasto en asistencia social, cuyo destino principal se supone es atender las manifestaciones de carencia extrema. A estos problemas del nivel del gasto en asistencia social con relación a las carencias de la población, se suman los problemas más estructurales de la propia política en vigor. Este gasto en asistencia social se continuará destinando a una multiplicidad de programas fragmentados, con objetivos superpuestos y bajos niveles de beneficios, que se concentran principalmente en el Ministerio de Desarrollo Social. En tanto la estrategia principal de estos programas sigue siendo la focalización y selección de beneficiarios, implica permanecer en acciones paliativas de situaciones de profunda carencia, alimentando conductas discriminatorias, y manejos arbitrarios y clientelares de estos fondos, cuyo bajo impacto en los índices de indigencia y pobreza ya está suficientemente probado.



Cuadro 4 – Evolución y Composición del Gasto en Funciones Sociales

Finalidades	2004 presupuestado	2004 estimado	2005
Millones de \$			
Salud	2323,8	2742,1	2745,3
Asistencia Social	3607,6	4402,8	4918,5
Seguridad Social	24738,3	26303,1	28775,2
Educación y Cultura	3907,1	4380,9	5025,9
Ciencia y Técnica	918,5	978,3	1168,8
Trabajo	3811,3	3973,5	3782,4
Vivienda y Urbanismo	841,6	1033,6	2148,6
Agua Potable y Alcantarillado	244,3	356,9	280,1
Total	40392,5	44171,2	48844,8
Tasa de variación			
Salud		18,0	0,1
Asistencia Social		22,0	11,7
Seguridad Social		6,3	9,4
Educación y Cultura		12,1	14,7
Ciencia y Técnica		6,5	19,5
Trabajo		4,3	-4,8
Vivienda y Urbanismo		22,8	107,9
Agua Potable y Alcantarillado		46,1	-21,5
Total		9,4	10,6
Participación (en %)			
Salud	5,8	6,2	5,6
Asistencia Social	8,9	10,0	10,1
Seguridad Social	61,2	59,5	58,9
Educación y Cultura	9,7	9,9	10,3
Ciencia y Técnica	2,3	2,2	2,4
Trabajo	9,4	9,0	7,7
Vivienda y Urbanismo	2,1	2,3	4,4
Agua Potable y Alcantarillado	0,6	0,8	0,6
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Proyectos de Ley de Presupuesto.

Con la orientación señalada, tres son los programas que concentran el 90% de los créditos presupuestarios de la jurisdicción: i) el Programa de Pensiones no Contributivas, con un crédito de más de \$1.500 millones y casi la mitad del presupuesto total del Ministerio; ii) el Programa de Seguridad Alimentaria, con un crédito de \$770 millones; y iii) el Programa de Atención de Grupos Vulnerables, con un crédito de \$500 millones.

El crecimiento registrado en el gasto en pensiones no contributivas se deriva de la implementación del Plan Mayores establecido por los Decretos Nros. 582 y 583 de 2003. A través de dicho Plan se programa elevar la cobertura asistencial de aquellas personas mayores de 70 años consideradas en “situación de riesgo” y que carecen de atención dentro del sistema de seguridad social⁶. Para que se entienda bien, el Plan

⁶ Cabe advertir que el crédito aprobado en el 2004 para atender pensiones no contributivas a la vejez, se planteaba una meta física de 237.253 beneficiarios. Sin embargo, durante este año la meta se habría cumplido en menos de 30%. El principal



Mayores no es un programa destinado a universalizar la cobertura previsional de los adultos mayores sino que alcanzaría sólo a aquellos que: i) tienen 70 años o más; ii) son argentinos residentes en el país o extranjeros con más de 40 años de residencia continua ; iii) no están amparados el peticionante ni su cónyuge por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna; iv) no tienen parientes que estén obligados legalmente a proporcionarle alimentos; v) no poseen bienes ni recursos que permitan su subsistencia.

El otro elemento que explica el aumento del gasto en las pensiones no contributivas es el efecto del incremento del valor del haber mínimo de las jubilaciones y pensiones del régimen de previsión social, en tanto este valor constituye la base para el cálculo de las pensiones no contributivas a la vejez. Asimismo el aumento también se explica por la recomposición de las pensiones de guerra, anunciado recientemente.

Por lo tanto, puede afirmarse que el principal programa de Asistencia Social, tiene como objetivo central para el año próximo, atender a la población no cubierta por el Sistema de Previsión Social. Se consolida así la tendencia iniciada con la reforma de 1994 que aumentó los requisitos de acceso al sistema de previsión social y la propia inseguridad del beneficio, expulsando cada vez más población de su cobertura. A cambio de esta reforma cuyo principal objetivo ha sido la creación de las AFJPs y el uso de los fondos de los trabajadores para alimentar los mercados financieros, se aumentan los programas asistenciales focalizados, discrecionales y estigmatizantes. El mayor gasto en estos programas asistenciales contribuye a la consolidación del régimen heredado de la década del noventa, en lugar de promover una reforma profunda del Sistema de Previsión Social que busque universalizar la cobertura y elevar el valor real de los beneficios.

Los montos destinados a los otros dos programas señalados como principales en la órbita de este Ministerio resultan claramente exiguos enfrentados a la problemática del hambre en el país: las erogaciones previstas para la atención de la emergencia alimentaria y para la atención de grupos vulnerables estarían representando un gasto por persona indigente de apenas \$200 anuales.

Adicionalmente, se señala como lineamiento general de política de esta Jurisdicción, la pretensión de reasignar recursos “desde programas de naturaleza asistencial hacia programas que promueven la actividad productiva por parte de los beneficiarios”. En esta línea se encuadra el programa de Promoción del Empleo Social, la Economía Social y el Desarrollo Local, más difundido como “Manos a la Obra”. Pese a la publicidad y a la centralidad que se le otorga a este programa en los nuevos lineamientos de política social, el presupuesto asignado al mismo se eleva a escasos \$103,6 millones, que serán destinados a asistir financieramente a micro proyectos productivos. Por otra parte, si lo que se piensa es transformar los programas de beneficios asistenciales en programas de empleo, la meta “física” prevista para estos últimos resulta notoriamente insuficiente puesto que el número de proyectos de microemprendimientos a promover no alcanza a 5.000.

El bajo nivel del presupuesto en este programa es un dato más de una estrategia que a todas luces aparece como equivocada. La apuesta por los microemprendimientos como salida para la población con problemas de empleo implica la transferencia de responsabilidades hacia los propios damnificados para encontrar una solución individual a su problema. Se observa así una cuestionable pretensión que busca hacer de cada trabajador desocupado un empresario en potencia. El volumen del problema

problema parece radicar en las restrictivas condiciones de acceso al beneficio. Para una evaluación en este sentido ver: Campos, L. (2004) “El programa para el Adulto Mayor Más”. Buenos Aires: IDEF.



de la desocupación, la carencia de una institucionalidad de apoyo a estos emprendimientos, el grado de concentración de los mercados, entre otros problemas, indican que esta estrategia es equivocada y denota una ausencia total de conocimiento de la problemática. O bien se peca de ingenuidad o es una muestra de cinismo político.

Finalmente, la mayoría de los programas de esta jurisdicción se ejecutan por intermedio de las provincias o municipios, con lo que las políticas asistenciales persisten en el centro del entramado político de dependencia y control en el que están atrapadas. La pretendida intención de incorporar a la sociedad civil en la gestión de estos programas no es más que una pantalla que no impide comprobar la repetición del carácter discrecional de la asistencia social, que contribuye a consolidar el poder de los caudillos locales y los partidos políticos a los que pertenecen, generando así mayores niveles de dependencia y estigma en la población más vulnerable.

➤ Gasto en Previsión Social

El mensaje de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto enfatiza la prioridad otorgada a las erogaciones destinadas al pago de haberes previsionales. Sin embargo, en términos globales, las partidas destinadas a esta finalidad se incrementan 9,4%, también por debajo del aumento general de presupuesto (y del valor combinado del aumento del producto y de los precios).

Peor aún, y a pesar de la prioridad teóricamente otorgada a este rubro, el aumento responde a la incorporación en las provisiones presupuestarias de los aumentos ya concedidos durante el presente año a los haberes de las categorías inferiores. Tal como se señala en el mensaje de elevación, “el incremento observado en las prestaciones previsionales se explica principalmente por el efecto anualizado del aumento de la jubilación mínima del Régimen Previsional Público y, en particular, del incremento del 10% en los haberes inferiores a \$1.000 establecido a partir de septiembre del año 2004⁷. Este último aumento también incluyó un tope de \$3.100 para todos los haberes previsionales, incluyendo a los regulados por otras leyes.

Al respecto, cabe recordar que la política de unificación de mínimos y aumentos selectivos en el haber mínimo y, sólo a partir de la última disposición, también en haberes bajos, generó un mayor “achataamiento” de la pirámide de haberes. Así, alrededor del 60% de los beneficios que paga hoy el SIJP estaría en el mínimo de \$308; el 80% son inferiores a \$500 y el 95% menores a \$1.000. De este modo, no sólo el nivel de los haberes sigue siendo muy bajo sino que, sumado al déficit de cobertura del sistema previsional, delinea un cuadro de privación que continúa agravándose desde la reforma del sistema del año 94' y que sumerge a la mayoría de la población pasiva en una situación de extrema vulnerabilidad económica.

Piénsese por caso, que tomando como referencia el valor correspondiente al GBA, el umbral de la línea de pobreza para un matrimonio en edad de jubilación ascendería a \$341,74⁸. Por lo tanto, aquellos que sólo cuenten con una jubilación mínima como ingresos estarían en situación de pobreza, lo cual se agrava por la presencia de población sin cobertura al tiempo que los que reciben beneficios asistenciales del Plan Mayores cobran, por definición, haberes menores al mínimo.

⁷ En general, se habla de haberes inferiores a \$1.000 pero lo que determina el decreto correspondiente es que el aumento lleve “como máximo” a los haberes a \$1.000 es decir, que el máximo haber sujeto a aumento es de \$909,09 cuyo diez por ciento implicaría dejarlo en \$1.000. Ver Decreto 119 9/04.

⁸ Tomando como referencia los valores de la Canasta Básica Alimentaria publicada por el Indec para el primer semestre de 2004.



Es decir, a pesar del discurso que lo presenta como un gasto prioritario, el presupuesto del 2005 no prevé recuperaciones adicionales en los haberes previsionales que permitan sostener su poder adquisitivo. Por el contrario, los mismos acumularán al finalizar el año 2005, una nueva pérdida si los precios al consumidor aumentan según lo estimado en el propio presupuesto.

Finalmente, el presupuesto para el ejercicio 2005 prevé \$1.243 millones de transferencias para atender los déficit de las Cajas Previsionales provinciales. Estas transferencias están reguladas por los convenios bilaterales entre la Nación y aquellas provincias que no transfirieron sus cajas. Aquí se suma un elemento más para cuestionar la estrategia del gobierno en un área tan sensible y prioritaria como la previsión social. Todo indica que se continúa evitando la necesidad de discutir seriamente una reforma previsional integral (y un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos), que termine definitivamente con el actual engendro surgido de la reforma del 94', y que enfrente definitivamente los problemas de cobertura y nivel del beneficio de la población de mayor edad. Esta omisión sigue reflejando la ausencia de una estrategia de desarrollo nacional, junto con la recomposición del derecho de previsión social como parte ineludible de los derechos ciudadanos. Esto reclama acciones consistentes y técnicamente fundadas, y no declamaciones ambiguas que desvían la atención de la gravedad del problema mientras se continúa con la práctica de negociar corporativamente con ciertos sectores involucrados en el área.

➤ Gasto en Educación y Cultura

El gasto en Educación y Cultura proyecta un incremento de 14,7% respecto del gasto estimado para el 2004, elevándose a casi \$5.000 millones, cifra que representa poco más de 1% de PBI. De este total, \$1.300 millones corresponden al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), partida que justifica la casi totalidad del aumento en las partidas de esta función social. Durante el ejercicio 2004 solo se liquidó deuda correspondiente al año 2002 y, solo parcialmente, al año 2003. Los pagos se hicieron en cuotas mensuales que alcanzaron durante el último cuatrimestre de 2004 la suma de \$110 por docente y por cargo. La suma que aparece en el presupuesto 2005 corresponde al pago de la deuda pendiente de 2003 y el valor anualizado del pago de 2004, conforme a lo dispuesto por la Ley 25.919. Es decir que no hay mejoras respecto de lo que se estuvo pagando en el último cuatrimestre de 2004 y en el proyecto del presupuesto 2005 no se prevé pagar más que deuda.

Al igual que para el resto de la administración pública, el proyecto de presupuesto no prevé aumentos en los salarios del personal universitario. Aquí también el incremento que aparece es para el pago de las mejoras que fueron incorporadas a partir de junio de 2004 y que son irresponsablemente insuficientes. En relación con la cuestión salarial, el mensaje de presentación del presupuesto señala, de manera difusa que "las políticas que se instrumenten en caso de disponerse la apertura de las convenciones sectoriales pendientes de tratamiento, como así también el llamado a negociaciones de Convenios Colectivos de Trabajo encuadrados en la Ley Nº14.250, estarán orientadas a incluir los proyectos respectivos, *en el marco de los niveles de crédito fijados en el Presupuesto Nacional, observando los principios de contención del gasto público*, en correspondencia con los principios de filosofía laboral que surgen de la nueva legislación vigente. *Todo ello dentro de las normas y los criterios que surgen del marco presupuestario y de financiamiento, generado por las políticas dirigidas a obtener el equilibrio fiscal* (p. 80)".



También resultan insuficientes las acciones previstas para atender a los alumnos de la educación básica, y en particular, a los aproximadamente 6 millones de niños carenciados que se estima asisten a la escuela. Las acciones compensatorias en este sentido son mínimas y el total de 350 mil becas previstas en el presupuesto 2005 resulta a las claras un nivel de cobertura irrisorio.

En síntesis, en pos del equilibrio fiscal y el aumento del superávit primario se continuará con el deterioro del poder adquisitivo de las remuneraciones docentes y se mantendrán bajo control los recursos destinados a mejorar la infraestructura escolar y a ejecutar las políticas compensatorias en el área. Cabe señalar aquí como dato ilustrativo que el Programa “700 escuelas”, lanzado como muestra de la prioridad otorgada a la educación, se presente como un ejemplo paradigmático de subejecución presupuestaria del año en curso: conforme informara el Secretario de Obras Públicas en su presentación en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, tan sólo 20 de estas escuelas se encuentran actualmente en proceso efectivo de construcción.

➤ Gasto en Ciencia y Técnica

El gasto en esta función se presenta como otro de los gastos prioritarios para el Gobierno y el presupuesto para el ejercicio 2005 presenta un incremento de 19,5% respecto del año anterior. Con todo, el presupuesto para el área alcanza los \$1.100 millones, apenas 0,23% del PBI, a ser distribuido entre la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA).

Más allá del aumento, este nivel de presupuesto continúa siendo poco relevante para indicar un punto de inflexión en el estado de profundo deterioro y abandono en que se encuentra el desarrollo científico en Argentina. Por citar como ejemplo el caso del Conicet, y a pesar de los anuncios realizados por el gobierno al comienzo de este año⁹, la planta de investigadores de carrera de la institución permanece prácticamente congelada desde 1998. Como resultado, investigadores cuyo ingreso a carrera fue aceptado hace uno y dos años aún esperan su incorporación definitiva y el salario de los investigadores sigue en niveles bajísimos. Para ejemplificar, el salario bruto de ingreso de un investigador de la categoría más elevada (investigador superior) no supera los \$1.500 .

Mucho menos claras son las políticas en materia de infraestructura y financiamiento de equipamiento, imprescindibles para el desarrollo de una estrategia integral en el área. A pesar de los anuncios, los contenidos del presupuesto 2005 no se corresponden con los objetivos de promocionar una política de desarrollo científico y tecnológico (incluyendo la jerarquización de quienes se dedican a la investigación) tal que revierta el deterioro acumulado y coloque a la innovación y el cambio tecnológico en el centro de una estrategia de desarrollo productivo, educativo y cultural en el país.

➤ Gasto en Trabajo

El gasto público en esta función se destina a programas de promoción del empleo y asistencia a la población desocupada. Para hacer un adecuado análisis de este tema,

⁹ Al respecto, consultar <http://www.conicet.gov.ar/diarios/2004/Marzo/nota62.php>.



es necesario recordar el contexto en que se aplican estos programas: 19,1% de población desocupada y 15,2% de población subocupada¹⁰. Esto es, casi 5 millones de personas con problemas de inserción en el mercado de empleo. A lo que habría que sumar las personas ocupadas en empleos precarios, sin protección social, sin regulación del tiempo y las condiciones de trabajo, sin estabilidad laboral y con muy bajos salarios. Frente a este panorama, el Poder Ejecutivo propone reducir en 4,8% las partidas presupuestarias de los programas destinados a atender las manifestaciones de la problemática laboral, reducción que será aún mayor en moneda constante.

El principal programa comprendido en esta función es el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. El mismo concentra casi el 90% de los créditos presupuestarios de esta función. Pese a la centralidad de este programa en la estrategia del gobierno para el ejercicio 2005, se prevé atender a 1,7 millón de beneficiarios, esto es 4% menos que la cobertura del 2004 y sin que se contemple ningún tipo de mejora en el nivel de los beneficios.

El problema no es la reducción de la cobertura del Programa sino que dicha reducción se plantea sin una estrategia alternativa que lo reemplace o complemente¹¹. Es indudable que este programa es incapaz de hacerse cargo de la problemática del empleo y la pobreza en el país y son numerosas las críticas que acumula luego de más de dos años de funcionamiento: i) es un programa focalizado de gran escala, que consolida las prácticas de distribución clientelar de los beneficios y de control social; ii) no contempla la composición de los hogares, traduciéndose en un beneficio per cápita menor cuanto mayor es el tamaño de los hogares, cuando se necesitaría que fuera exactamente al revés; iii) el bajo nivel de su beneficio hace que tenga una incidencia irrelevante en la reducción de la pobreza y la indigencia; iv) no genera empleo genuino y por el contrario, ofrece contraprestaciones laborales precarias y sin protección social.

En lugar de atender a estas críticas, el gobierno no sólo insiste en mantener este programa como el eje principal de las políticas de transferencia de ingresos basadas en la situación de empleo (o desempleo) de las personas, sino que reduce sus beneficios sin plantear su reemplazo por otra política. El único intento de transformación, como se mencionara anteriormente, consiste en intentar, lentamente, transformar a los beneficiarios del PJJHD en microempresarios que gestionen microemprendimientos de dudosa sustentabilidad. En cualquier caso, no hay ningún elemento que indique que exista alguna coordinación entre estas dos políticas

Por su parte, el otro programa histórico de sostenimiento de los ingresos de las personas con problemas de inserción en el mercado de empleo, el Seguro de Desempleo, presenta para el ejercicio 2005 una meta de beneficiarios 50% menor a la pretendida en el año anterior. Este programa siempre tuvo una cobertura muy baja (entre 5 y 9% de los desocupados), debido a sus requisitos de acceso, excesivos para la configuración actual del mercado de empleo argentino. Según las palabras del Director de ANSES y de la Secretaria de Empleo en sus presentaciones en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, las falencias de cobertura de este beneficio serían cubiertas por el PJJHD. Extraña ecuación cuando el PJJHD también prevé una baja en la cantidad absoluta de beneficiarios.

¹⁰ Según estimación del Indec para el segundo trimestre de 2004. Para este cálculo de la tasa de desocupación, se consideran desocupados a los beneficiarios del PJJHD que declaran la contraprestación del Plan como su ocupación principal.

¹¹ Como se señaló en el punto referido al Gasto en Asistencia Social, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social se propone reconvertir programas sociales asistenciales en programas de empleo productivo basados en microemprendimientos, aunque las metas físicas propuestas no llegarían siquiera a compensar la disminución de beneficiarios del PJJHD.



En síntesis, en materia de gastos en programas para la promoción del empleo y atención de la situación de los desocupados, no se observa ningún cambio de política: el gobierno propone más de lo mismo aunque con un poco menos de cobertura y gasto público en términos reales. Esto significa transferencias monetarias devaluadas y mal focalizadas, cuyo objetivo central consiste en controlar la protesta social y contribuir a sostener el poder ejercido por las intermediaciones políticas.

➤ Gasto en Infraestructura Social: Vivienda y Saneamiento

El gasto en infraestructura social es siempre una política pública recomendable, tanto por su impacto dinámico sobre el nivel de actividad de la economía, como en la atención de las necesidades habitacionales y de saneamiento de la población (que hacen a la situación de pobreza estructural). Si bien se contemplan incrementos en el área, habrá que esperar que los anuncios se transformen en realidad porque la historia muestra que la práctica no responde a lo presupuestado. Esto es extensible al análisis general del gasto en Inversión Pública, por lo que ampliamos sobre este tema en la próxima sección.

IV.2. La inversión pública

El análisis del capítulo de inversión pública del presupuesto 2005 debe tomar en cuenta algunos aspectos del contexto. Por un lado, el intenso y prolongado proceso de reducción de la inversión, tanto pública como privada, ocurrida en los años previos¹². Por otro lado, las deficiencias del sector público en la programación de las inversiones y en la identificación y gestión de los proyectos, se reflejan, entre otros aspectos, en los bajos niveles de ejecución de los recursos presupuestados.

En este contexto, el proyecto de presupuesto 2005 prevé inversiones financiadas por recursos nacionales por \$7.596 millones; cifra que significaría un crecimiento del 35,6% respecto del crédito vigente para el presente año (Cuadro 5). No obstante, este incremento debe analizarse teniendo en cuenta que los años previos se caracterizan por una profunda retracción de la inversión pública (como también de la inversión privada). Resulta así que, en moneda constante, la inversión pública por habitante prevista para el año 2004 es 21,8 % inferior a la registrada en 1998 y que, **aún suponiendo que el crédito presupuestario previsto para el año 2005 fuera ejecutado en su totalidad, todavía resultaría 5% inferior al año 1998 cuando comenzó la depresión económica**. Esto, sin contar que la retracción de la inversión pública a lo largo de toda la década del noventa es uno de los indicadores más notables del régimen económico que supuestamente el Poder Ejecutivo pretende modificar.

¹² La Inversión Bruta Interna Fija disminuyó sistemáticamente desde 1998, hasta alcanzar un piso del 11% del PBI en el 2002, insuficiente para reponer siquiera la amortización del stock de capital. En este año, la Inversión Pública de la Administración Nacional alcanzó sólo a 0,66% del PBI.



Cuadro 5: Inversión pública financiada con recursos nacionales. Años 2004 y 2005. En millones de pesos.

Concepto	2004		2005		Var.2005/04 (%)
	\$	%	\$	%	
Inv. Real Directa	1.876,8	33,5	2.396,4	31,5	27,7
Transf. de Capital	3.722,8	66,5	5.199,4	68,5	39,7
Inversión Total	5.599,6	100,0	7.595,8	100,0	35,6

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

Conforme consta en el proyecto de presupuesto 2005, la inversión se concentra mayoritariamente en las finalidades “transporte y vivienda” (59% del total), correspondiendo a “energía y combustibles” 11%, “promoción y asistencia social” 9%, “educación” 6% y “agua potable y alcantarillado” sólo 3% del total.

Aproximadamente 1/3 de la inversión total corresponde a Inversión Real Directa (Cuadro 5). El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS) es responsable de la ejecución de la mayor cuantía de recursos (76%), siguiéndole el Ministerio de Defensa con 5%.

Los 2/3 restantes de la inversión pública nacional consisten en Transferencias de Capital realizadas a provincias, municipios y al sector privado.¹³ Parte de estas operaciones se realizan de manera automática o cuasi-automática por el Tesoro Nacional, sobre la base de normas legales específicas¹⁴. Por el carácter atribuido a estas transferencias resulta difícil la identificación de los proyectos a los que se aplican dichos fondos¹⁵. Aquí también, el MPFIPS concentra la mayor proporción: 60,2% de las Transferencias de Capital.

Poco más es lo que puede avanzarse en el análisis de la inversión pública registrada en el proyecto de presupuesto 2005, debido a las deficiencias que caracterizan su elaboración y a la escasa certidumbre de sus contenidos específicos. En primer lugar, por la ausencia de un plan estratégico de desarrollo en el cual se identifique el rol y las prioridades en materia de infraestructura. En segundo lugar, por el incumplimiento de los procedimientos que norman la evaluación y selección de proyectos de inversión. Tercero, dadas las amplias facultades de que dispone la administración para modificar el programa de inversiones luego de la sanción del presupuesto. Cuarto, por la ausencia de control y evaluación de gestión en la ejecución del programa de inversiones. Por cierto, estos problemas no son novedades ni exclusivos de “este” presupuesto sino que vienen siendo aplicados de manera sistemática por diferentes y sucesivas administraciones.

¹³ La Inversión Real Directa comprende proyectos sobre los cuales la Administración Nacional define y ejecuta de manera directa. Las Transferencias de Capital comprende flujos financieros transferidos a otras jurisdicciones, parte de los cuales corresponde a fondos con uso específico, sobre cuya aplicación la decisión está fuera de la jurisdicción nacional.

¹⁴ 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)

¹⁵ Como se señala más adelante, puede que estos llamados fondos específicos para inversión se utilicen para gastos corrientes.



Cuadro 6: Inversión Pública Presupuestaria financiada por recursos nacionales. 2005. Clasificados por finalidad-función. En miles de pesos corrientes.

Finalidad	Función	Inversión Real Directa (IRD)	Transferencias de Capital (TK)	IRD + TK	En % sobre el total
Administración gubernamental	Administ. fiscal	8.923	-	8.923	0,10%
	Control de la gestión pública	2.450	-	2.450	0,00%
	Dirección superior ejecutiva	33.143	4.625	37.768	0,50%
	Información y estadística básicas	1.021	-	1.021	0,00%
	Judicial	72.529	80	72.609	1,00%
	Legislativa	8.692	-	8.692	0,10%
	Relac. exteriores	9.768	16.732	26.500	0,30%
	Relaciones interiores	5.659	93.095	98.754	1,30%
Total Administración gubernamental		142.185	114.532	256.717	3,40%
Servicio de defensa y seguridad	Defensa	48.110	-	48.110	0,60%
	Inteligencia	7.664	-	7.664	0,10%
	Seguridad interior	96.417	1.290	97.707	1,30%
	Sistema penal	96.060	-	96.060	1,30%
Total Servicio defensa y seguridad		248.251	1.290	249.541	3,30%
Servicios sociales	Agua potable y alcantarillado	61.165	196.492	257.657	3,40%
	Ciencia y técnica	119.950	18.453	138.403	1,80%
	Educación y cultura	76.333	345.942	422.274	5,60%
	Promoción y asistencia social	10.007	650.100	660.107	8,70%
	Salud	36.536	61.647	98.184	1,30%
	Seguridad social	19.246	-	19.246	0,30%
	Trabajo	17.244	91.844	109.088	1,40%
	Vivienda y urbanismo	293	2.118.491	2.118.784	27,90%
Total Serv. Sociales.		340.774	3.482.970	3.823.743	50,30%
Servicios económicos	Agricultura	9.918	-	9.918	0,10%
	Comercio, turismo y otros servicios	17.516	295	17.811	0,20%
	Comunicaciones	4.972	20.000	24.972	0,30%
	Ecología y medio ambiente	23.779	234	24.013	0,30%
	Energía, combustibles y minería	6.087	808.548	814.635	10,70%
	Industria	5.808	12.216	18.024	0,20%
	Seguros y finanzas	2.062	-	2.062	0,00%
	Transporte	1.595.022	759.348	2.354.370	31,00%
Total Servicios económicos		1.665.164	1.600.641	3.265.805	43,00%
Total general		2.396.374	5.199.433	7.595.806	100,00%

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

➤ ncumplimiento de las normas legales del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP)

La Ley 24.354/94 creó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y fijó normas y procedimientos muy precisos para la elaboración anual del Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) y su inclusión en el Presupuesto. En particular, cabe destacar:

- ♦ Que el PNIP debe elaborarse anualmente y ser comunicado a ambas Cámaras del Congreso Nacional, **previamente** a su inclusión en el proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional (Art. 5º, inc. c).



Pese a ello, el actual proyecto de presupuesto 2005 fue elevado al Congreso con fecha 15 de setiembre de 2004; mientras que el Plan Nacional de Inversiones Públicas fue enviado como información complementaria a las Comisiones de Presupuesto de ambas Cámaras del Congreso con posterioridad a esa fecha.

- ♦ Que el Plan anual de inversiones públicas **formará parte del proyecto de ley de presupuesto general de la administración nacional**. El Plan Plurianual de Inversión Pública Nacional, será **información** complementaria de la ley de presupuesto (Art. 14^o).

Pese a ello, el cuerpo dispositivo del proyecto de presupuesto tampoco cumple con esta disposición, considerándose tanto el plan anual como el plurianual como “información complementaria”. El resultado de este tratamiento es la práctica de introducir modificaciones de hecho al plan de inversiones mediante la eliminación o sustitución de proyectos por parte del poder administrador con posterioridad a la sanción del Congreso.

- ♦ Que los proyectos de inversión que se **incluyan en el proyecto de presupuesto** deben ser formulados, evaluados y **seleccionados** según los principios, normas y metodologías establecidos. La selección corresponde al órgano responsable del SNIP atendiendo a la **tasa de retorno individual y social de cada proyecto**. Corresponde a dicho órgano **emitir dictamen cuando se trate de proyectos cuyo monto de inversión supere \$5,6 millones** (Arts. 8^o, 9^o y 11^o y Resoluc. 175/2004).

Al tiempo que reafirma la inclusión taxativa de los proyectos de inversión en el presupuesto, esta norma establece procedimientos y criterios que deberían cumplirse para la formulación, evaluación y selección de los proyectos que integran el PNIP y el presupuesto anual. En contraposición, el proyecto de presupuesto 2005 sólo incluye un listado parcial de obras, sin ofrecer información adicional acerca de las tasas de retorno de los proyectos o la existencia de dictamen emitido por el órgano responsable.

- ♦ El SNIP deberá informar trimestralmente a ambas Cámaras del Congreso de la Nación, “detallando proyectos evaluados y en curso de evaluación” (Art. 5^o, inc. j).

No se conocen antecedentes acerca del cumplimiento de esta disposición. **En síntesis, lo anterior es suficiente para afirmar que el presente proyecto de presupuesto 2005 no cumple con varias normas legales vinculadas con los criterios a seguir en materia de inversión pública, lo cual dificulta el análisis de la misma y aumenta la discrecionalidad en su ejecución.**

➤ Indefinición del Presupuesto de Inversión Pública

La historia muestra que el presupuesto de inversión pública que sanciona el Congreso Nacional está sometido a modificaciones permanentes. Estos cambios afectan tanto el monto global, como también los recursos asignados a las distintas finalidades, funciones, regiones y también en cuanto a la nómina de proyectos específicos.

El presupuesto 2004 ilustra sobre estas prácticas de modificación del presupuesto aprobado por el Congreso.



- ♦ **Modificación del crédito inicial para inversión pública**

El crédito inicial presupuestado para el 2004 aumentó durante el año en casi 20% (dato a fin de setiembre); con incrementos diferenciados entre la Inversión Real Directa (+ 36.3%) y las Transferencias de Capital (+ 10.9%). Como resultado, se modifica la participación relativa de ambos ítem, pasando la Inversión Real Directa de 33% a 38% del total (Cuadro 7).

Cuadro 7 - Inversión Pública de la Administración Nacional 2004. (ejecución al 04/10/2004)

Concepto	Crédito Inicial	Credito Vigente	Gasto Devengado	% Ejecución Devengado/Vigente
I. Inv. Real Directa	1.472,3	2.007,0	818,1	40,76
* D. Nac. Vialidad	832,6	923,5	635,8	68,85
* Min. Planific Fed, Inv Pub.	346,5	272,9	81,4	29,83
* Resto	293,2	810,6	100,9	12,45
II. Transferencias de Capital	2.957,5	3.280,7	2.033,6	61,99
* Min. Planific Fed, Inv Pub.	1.539,8	1.554,9	921,1	59,24
* Obligac. a cargo del Tesoro	1.110,4	1.239,2	940,9	75,93
* Resto	307,3	486,6	171,6	35,27
INVERSION TOTAL (I + II)	4.429,8	5.287,7	2.851,7	53,93

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

- ♦ **Modificaciones en los obras presupuestadas**

Las modificaciones introducidas en el listado de obras comprende tanto la **desactivación de proyectos** de inversión oportunamente presupuestados, como la puesta en marcha de obras no incluidas en el listado inicial.

Respecto de las primeras modificaciones, el Cuadro 8 da cuenta de las obras que contaban con crédito inicial 2004, por montos individuales superiores a \$3 millones, y que al 4/10/2004 registran "cero" compromiso de gasto. Las mismas representan un conjunto de 60 obras, cuyo crédito inicial suma más de \$440 millones. El tiempo transcurrido sin que se produjera algún compromiso de gasto indica que se trata mayoritariamente de proyectos de inversión cuya ejecución se desestimó. Este carácter se comprueba también al observar que sucesivas decisiones administrativas han recortado el crédito vigente para dichas obras a \$171 millones. El monto de las obras desactivadas representa 30% del crédito inicial de Inversión Real Directa fijado al momento de sancionarse el Presupuesto 2004.



Cuadro 8: Obras con crédito inicial 2004 sin ejecución al 04-10-2004. (por ubicación geográfica).

Ubicación	Crédito inicial	%
Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	50.419.575	11,3%
Nacional	105.808.000	23,7%
Provincia de Buenos Aires	58.338.271	13,1%
Provincia de Catamarca	16.367.087	3,7%
Provincia de Córdoba	32.173.997	7,2%
Provincia de Entre Ríos	15.893.496	3,6%
Provincia de La Pampa	20.397.969	4,6%
Provincia de La Rioja	29.681.265	6,6%
Provincia de Mendoza	12.811.279	2,9%
Provincia de Misiones	7.296.610	1,6%
Provincia de Río Negro	4.989.010	1,1%
Provincia de Salta	16.040.911	3,6%
Provincia de San Juan	14.026.963	3,1%
Provincia de Santa Cruz	6.246.346	1,4%
Provincia de Santa Fe	18.278.171	4,1%
Provincia de Santiago del Estero	19.702.962	4,4%
Provincia de Tucumán	4.114.488	0,9%
Provincia del Chubut	14.330.168	3,2%
Total general	446.916.568	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

Las modificaciones se manifiestan también en el sentido inverso; esto es, la **inclusión de obras** con posterioridad a la sanción del presupuesto 2004. Así, el Cuadro 9 muestra que durante el transcurso del presente año un total de 37 obras tuvieron apertura de crédito presupuestario con un monto de inversión previsto en \$284 millones. Estas nuevas inversiones están mayoritariamente concentradas en obras viales en la Provincia de Santa Cruz y equivalen a 56,5% del total. Además, estas obras no cuentan con el dictamen de evaluación que de acuerdo a la normativa vigente debe emitir el órgano responsable del SNIP.



Cuadro 9: Obras incorporadas luego de aprobación del Presupuesto Nacional. Por Ubicación Geográfica

Ubicación	Total	%
Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	20.074.000	7,1%
Nacional	14.976.141	5,3%
Prov. de Tierra del Fuego, Antartida e Islas del Atlantico	6.999.990	2,5%
Provincia de Buenos Aires	16.810.508	5,9%
Provincia de Formosa	4.674.056	1,6%
Provincia de Jujuy	8.159.000	2,9%
Provincia de La Rioja	3.000.000	1,1%
Provincia de Mendoza	16.952.886	6,0%
Provincia de Misiones	5.000.000	1,8%
Provincia de San Juan	3.500.000	1,2%
Provincia de Santa Cruz	160.712.920	56,5%
Provincia de Santa Fe	14.363.817	5,1%
Provincia de Tucuman	3.925.000	1,4%
Provincia del Neuquen	5.223.000	1,8%
Total general	284.371.318	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

♦ Brecha de ejecución del presupuesto de inversión pública

El incumplimiento de los procedimientos de evaluación y selección de los proyectos de inversión, la no incorporación del listado de obras en el cuerpo dispositivo del presupuesto sancionado por el Congreso y las prácticas de modificación ex post del plan de inversión pública, son todos factores que reducen la transparencia y la capacidad de gestión en la materia. En gran medida, esto explica que los niveles de ejecución muestren habitualmente brechas importantes con los recursos asignados en el presupuesto.

Así sucede con la ejecución del presupuesto 2004, según la información que brinda el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF). Transcurridos tres trimestres, el gasto devengado por la Inversión Real Directa representa 55% del crédito inicial y apenas 40% del crédito actualmente vigente, por lo que es improbable que en el último trimestre del año se logre comprometer una proporción significativa de los recursos disponibles para inversión pública¹⁶. El resultado de esta subejecución del plan de inversión pública se manifiesta financieramente mediante un incremento del superávit fiscal primario que, al exceder las pautas presupuestadas, tiene un destino final poco transparente.

La necesidad de corregir estas fallas de gestión y de legalidad, es tanto más evidente cuando se observa que el presupuesto 2005 prevé un importante aumento de los recursos destinados a la inversión pública. Los lineamientos de política que acompañan el proyecto de presupuesto omiten los puntos señalados previamente y no hacen aportes concretos en cuanto a las causas del problema y las líneas de acción

¹⁶ Cumplir la meta de inversión pública presupuestada requeriría que en el último trimestre del año se logren compromisos por 60% del crédito vigente.



previstas para subsanarlo en el futuro. Como además el SNIP no cumple con la presentación de los informes trimestrales previstos en la ley 24.354, todo indica que el aumento previsto en la inversión pública podría derivar en potenciales distorsiones y manejos arbitrarios

Así, **el Presupuesto para el año 2005, verifica el paradigma de la continuidad, respecto a lo períodos anteriores, en cuanto a la incertidumbre de la Inversión Pública.** Como ya se señaló al comienzo, la elaboración y presentación del Presupuesto 2005 no respeta los procedimientos fijados por la ley 24.354; particularmente, en lo referido a: i) la presentación “previa” al Congreso del Plan Nacional de Inversión Pública; ii) que al momento de la sanción el PNIP debe “formar parte” de la ley de presupuesto y no ser mera información complementaria; iii) que los proyectos de inversión sean evaluados y seleccionados según los procedimientos establecidos y cuenten con dictamen del órgano responsable.

El resultado es la práctica de introducir modificaciones de hecho al plan de inversiones mediante la eliminación o sustitución de proyectos por parte del poder administrador.

- ♦ Inversión Real Directa de ejecución incierta

El presupuesto 2005 prevé recursos para Inversión Real Directa por \$2.396,4 millones. Este monto correspondería a 1.200 proyectos (de obras más adquisiciones de capital) parte de los cuales se encuentran ya en ejecución. De los 714 proyectos nuevos (a iniciar) en el 2005, 205 superan \$5,6 millones. Este último grupo de proyectos de mayor envergadura representa 43% del total de la Inversión Real Directa. (Cuadro 10).

Cuadro 10: Inversión Real Directa 2005. Proyectos a iniciar 2005

	Cantidad	%	Millones \$	%
Total Proyectos	1.210	100,0	2.396,4	100,0
* A iniciar 2005	714	59,0	1.468,3	61,3
*A iniciar > \$5,6 millones	205	16,9	1.029,2	42,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del PNIP

Este listado de proyectos de inversión para los cuales el presupuesto 2005 asignaría recursos, presenta un alto grado de incertidumbre en lo que refiere a su concreción, puesto que aún deben transitar por el proceso de evaluación correspondiente y lograr el dictamen legal favorable por parte del órgano responsable del SNIP. La dimensión de este problema no es un dato menor al momento de calificar las debilidades que caracterizan la administración de la inversión pública.

Como puede observarse en el Cuadro 11, aún considerando solamente los proyectos presupuestados por monto superior a \$5,6 millones, el número de proyectos que cuentan con dictamen del organismo competente es una mínima parte del total de proyectos que se prevé iniciar en el 2005: alrededor de 40 entre los 205 nuevos que requieren dictamen, representando menos del 22% del monto de inversión a evaluar previo al inicio de la ejecución.



Cuadro 11: Proyectos de inversión superiores a \$5,6 millones a iniciar 2005. Según estado del dictamen aprobatorio. Millones de pesos.

Proyectos a Iniciar sup.\$5,6	Cantidad	Inversión 2005	%	Inversión Total
Total que requiere dictamen	205	1.029,2	100,0	6.911,8
Con dictamen aprobado	39	225,9	21,9	628,1
Con dictamen con observaciones	2	8,2	0,8	266,9
Sin dictamen con doc. Presentada	11	185,1	18,0	1.111,2
Sin dictamen, sin doc. Presentada	153	610,0	59,3	4.905,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del PNIP

La incertidumbre respecto de la concreción final de estas obras no sólo atañe al volumen de inversión pública del próximo año sino que se proyecta hacia el futuro: los proyectos que aún deben evaluarse técnicamente implican compromisos de ejecución para el 2006 y siguientes por más de \$6.000 millones.

Finalmente, cabe preguntarse si la unidad administrativa a la que corresponde emitir dictamen en la materia, se encuentra en condiciones adecuadas – por disponibilidad de recursos humanos y materiales – como para evaluar en plazos muy cortos una cantidad superior a 150 proyectos. Esta pregunta es más relevante, y la situación aún más compleja, si se considera que para la gran mayoría de los proyectos no se han presentado todavía las carpetas con la documentación correspondiente.

- ♦ Transferencias de Capital con destino incierto

En otro rubro, y como ya se señaló anteriormente, el proyecto de presupuesto 2005 prevé un monto de Transferencias de Capital por \$5.199,4 millones. Una parte de estas transferencias se origina en “fondos específicos” que se recaudan y distribuyen automáticamente entre las provincias en base a criterios de prorrateo que están legalmente establecidos. (Cuadro 12).

El principal problema de estas transferencias radica en que el destino de las mismas puede ser otro que la inversión, en tanto los acuerdos fiscales Nación – Provincias vigentes aún, modifican el carácter de “fondos de asignación específica” por el de “fondos de libre disponibilidad”. Esta posibilidad se introdujo en diciembre del 2000 con alcance parcial (hasta el 50%) y para ser aplicada en los ejercicios fiscales de 2001 y 2002¹⁷. Posteriormente, en el contexto de aceleración de la crisis fiscal y financiera se amplió la libre disponibilidad a la totalidad de las sumas transferidas por estos conceptos¹⁸. Esta norma transitoria y de emergencia continúa vigente por lo que dependerá de cada una de las provincias el destino final que se le otorga. En consecuencia, puede afirmarse que resulta incierta la imputación presupuestaria de estas asignaciones como gastos de capital.

¹⁷ 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.

¹⁸ “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 (...)*”.



Cuadro 12: Transferencias de Capital a través de Fondos Específicos. En miles de pesos corrientes.

Rubro	2005	2004
Infraestructura Básica Social (Fondo del Conurbano)	650.000	650.000
Desarrollo Urbano y Vivienda (FONAVI)	558.053	906.253
Fondo de Desarrollo Vial	349.900	333.300
Formulación y Ejecución de la Política Energética (FEDEI)	138.900	129.000
Total general	1.696.853	2.018.553
% sobre el total de Transferencias de Capital	33%	68%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del PNIP

Otro tipo de problemas vinculados con las Transferencias de Capital tiene que ver con la distribución territorial. El análisis de función Vivienda y Urbanismo, (41% del total de transferencias) es ilustrativo acerca del tema. Los recursos tradicionalmente movilizados por el fondo específico (FONAVI) se distribuyen en base a alícuotas preestablecidas por acuerdos entre las distintas jurisdicciones. A este respecto, en el presupuesto 2005 se introduce un cambio en la composición y el destino de los fondos. Por un lado, disminuyen los recursos del FONAVI y, por otro, aumentan los recursos transferidos a través del llamado "Plan Federal de Vivienda". La distribución provincial de este último modifica de manera notable los criterios del FONAVI. El resultado de esta modificación determina un aumento en la participación de las provincias del área metropolitana y pampeana, junto con la Provincia de Santa Cruz, lo que tiene lugar mediante la pérdida de participación del resto de las provincias. Así, la Provincia de Buenos Aires cuya participación FONAVI es de 14,5% recibirá 31,8% de los recursos distribuidos por el Plan Federal de Vivienda. Los otros casos son la Ciudad de Buenos Aires (de 1,34% a 5,5%), Santa Fe (5,7% a 8,7%), Córdoba (5,6% a 6,0%); La Pampa (2,0% a 2,5%) y Santa Cruz (3,2% a 4,3%). (Cuadro 13).

No se está planteando aquí un cuestionamiento a priori de los criterios por los cuales se modifica la asignación regional de la inversión pública en vivienda y urbanismo. Lo que se pretende es enfatizar el problema de la ausencia de claridad y publicidad de criterios e indicadores en los que se sustentan estos cambios. Este ejemplo ilustra sobre lo que es una constante: la ausencia de políticas explícitas y fundadas por parte del gobierno nacional, y la precaria información relevante para justificar tanto proyectos como distribución de recursos.



Cuadro 13: Transferencias para Gastos de Capital – Proyecto Presupuesto 2005

Ubicación	En \$			Participación en el Total		
	FONAVI	PLAN FEDERAL DE VIVIENDA	TOTAL	Transferencias	Población	Hogares con NBI
Ciudad de Buenos Aires	7.254.689	79.937.271	87.191.960	4,3	7,7	5,0
Buenos Aires	80.917.685	465.474.752	546.392.437	27,0	38,1	35,3
Catamarca	11.719.113	31.328.059	43.047.172	2,1	0,9	1,0
Chaco	25.670.438	31.281.152	56.951.590	2,8	2,7	4,6
Chubut	17.857.696	32.401.435	50.259.131	2,5	1,1	1,1
Córdoba	31.529.994	88.155.977	119.685.971	5,9	8,5	6,8
Corrientes	27.623.623	31.281.152	58.904.775	2,9	2,6	3,8
Entre Ríos	21.764.067	33.130.152	54.894.219	2,7	3,2	3,2
Formosa	22.322.120	31.291.574	53.613.694	2,7	1,3	2,2
Jujuy	16.741.590	37.703.022	54.444.612	2,7	1,7	2,6
La Pampa	11.161.060	37.062.447	48.223.507	2,4	0,8	0,6
La Rioja	11.161.060	22.828.060	33.989.120	1,68	0,8	0,8
Mendoza	22.322.120	44.077.984	66.400.104	3,3	4,4	3,7
Misiones	26.228.491	31.281.152	57.509.643	2,8	2,7	3,8
Neuquén	23.996.279	21.328.060	45.324.339	2,2	1,3	1,4
Río Negro	25.112.385	46.921.731	72.034.116	3,6	1,5	1,7
Salta	22.322.120	21.328.060	43.650.180	2,2	3,0	4,6
San Juan	20.368.934	55.452.955	75.821.889	3,8	1,7	1,5
San Luis	20.368.935	11.374.967	31.743.902	1,6	1,0	0,9
Santa Cruz	17.857.696	63.140.435	80.998.131	4,0	0,5	0,4
Santa Fe	31.529.995	127.484.036	159.014.031	7,9	8,3	7,2
Santiago del Estero	23.996.279	44.077.988	68.074.267	3,4	2,2	3,2
Tierra del Fuego	14.788.405	33.437.410	48.225.815	2,4	0,3	0,3
Tucumán	23.438.226	44.077.988	67.516.214	3,3	3,7	4,4
Total del país	558.053.000	1.465.857.819	2.023.910.819	100,0	100,0	100,0

Fuente: Proyecto de presupuesto 2005.

V. El Superávit Primario y el Tratamiento de la Deuda Pública

El proyecto de presupuesto 2005 prevé alcanzar un superávit fiscal primario (previo al pago de los intereses de la deuda pública) consolidado de 3,9% del PBI; de los cuales 3,2% corresponde a la Administración Nacional y 0,7% al conjunto de las provincias. Esto implica un incremento de casi un punto porcentual del PBI, respecto al superávit comprometido en el presupuesto del 2004, que se ubicaba en 3% (2,4% nación y 0,6% provincias).

En los hechos, el superávit real que se alcanzará a fines de este año 2004, y sólo para la Administración Nacional, sería superior a 4%. Se constata así lo afirmado previamente: la persistencia en la política de subestimación de los ingresos públicos y contención del gasto, hace que se obtenga sistemáticamente un superávit primario superior al presupuestado. La utilización del “excedente de superávit” queda así fuera del marco de discusión de la Ley de Presupuesto y la experiencia indica que serán aplicados posteriormente por decisión del PEN.

Cabe preguntarse entonces sobre el posible destino de estos fondos excedentes. Las respuestas pueden inferirse del esquema de tratamiento de la deuda pública que lleva



a cabo el gobierno. De acuerdo a las estimaciones del propio presupuesto, el próximo año deberán abonarse más de \$9.500 millones (2% del PBI) en concepto de intereses del total de la deuda (incluyendo la reprogramación de la deuda actualmente en default). Al mismo tiempo, durante el 2005 habrá vencimientos de capital que superan los U\$10.000 millones (6,4% del PBI). De este total, 54% corresponde a vencimientos con los Organismos Financieros Internacionales (OFIs) y 46% a vencimientos de la deuda no comprendida en la cesación de pagos (esto es: Boden, Préstamos Garantizados, etc.).

La ingeniería financiera contenida en el presupuesto y las expresiones vertidas en el mensaje de elevación, parten de la hipótesis de que se logrará renovar la totalidad de los vencimientos de capital con los OFIs, y que se podrá colocar nueva deuda en el mercado de capitales para afrontar los vencimientos de capital del resto de la deuda que no está en default. Específicamente, el mensaje de elevación sostiene que **“la política de financiamiento para el año 2005 estará sustentada en el superávit primario como así también en la realización de operaciones de crédito en el mercado doméstico** con el fin de cumplir con los compromisos por vencer dentro de este período, fundamentalmente Bodenes, Préstamos Garantizados y la nueva deuda reestructurada”. No obstante, se señala también la posibilidad de obtener financiamiento del Banco Central “dentro de los límites establecidos por la Carta Orgánica de la institución” y recibir desembolsos de los Organismos Internacionales dentro del marco del programa plurianual 2004-2006 firmado en septiembre de 2003.”

Es decir, una primera presunción consiste en la renovación de las negociaciones con los OFIs, la recepción de desembolsos de vencimientos de capital pagados durante el transcurso de este año, y la renegociación de los vencimientos del próximo. Sin embargo, el acuerdo con el FMI se encuentra suspendido hasta tanto se finalice el proceso de renegociación de la deuda en default y por otro lado, es bien conocida la intención del FMI de querer reducir su exposición en Argentina, por lo que un refinanciamiento total de los vencimientos del capital de la deuda no parece probable. En este contexto, es claro que el objetivo de lograr un mayor superávit fiscal primario “debajo de la línea” cuestiona la fortaleza de estas hipótesis.

Por otro lado, la estrategia de colocar nueva deuda para pagar el resto de los vencimientos de capital, se recuesta en que “el objetivo central de la gestión de la deuda pública y la política de financiamiento del Estado Nacional para el año 2005, es continuar con el restablecimiento del crédito público afectado por la crisis desatada a partir del año 2001.” Por esto mismo es que el propio proyecto contempla ratificar todas las normativas que dan cuenta de las compensaciones previstas a las instituciones bancarias por diversos efectos de las decisiones adoptadas al abandonar la regla de la convertibilidad, pretendiendo así cerrar y legalizar un capítulo oscuro de la crisis económica y social del país.

Esto es algo que los miembros del HCN deben tener en cuenta a la hora de votar a favor o en contra de la ley de presupuesto 2005, ya que es atribución del Congreso “contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación” y “arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación” según el artículo 75, incisos 4 y 7 de la Constitución Nacional.

Finalmente, el resultado último de la negociación de la deuda en default es aún incierto, como también lo es el impacto final que resulte de la misma. Al respecto, es claro que bajo ningún punto de vista debería contemplarse la posibilidad de introducir mejoras en la última oferta que el gobierno presente a los acreedores (como pago cash, tasas de interés más elevadas; etc.), porque ya resulta muy difícil su



cumplimiento bajo las actuales condiciones. Por lo tanto, deberían establecerse cláusulas explícitas en la sanción de la ley de presupuesto que impidan que el eventual excedente de superávit fiscal pueda utilizarse para estos fines, sino que se utilicen para atender la situación impostergable de aquellas áreas de alto impacto social. Entre otros aspectos, no debería dejarse de lado que la crítica situación a la que se ha llegado es resultado del tratamiento irracional de la deuda pública, llevada a cabo por los gobiernos anteriores y por este mismo gobierno; debiendo mencionarse tanto la forma de salida de la convertibilidad, la pesificación asimétrica, las compensaciones a los bancos, la aceptación de la deuda plena con los OFIs (corresponsables de la crisis), el reconocimiento de los altos intereses devengados luego del default; la ausencia de medidas tributarias que graven las ganancias extraordinarias por la licuación de pasivos de los sectores más concentrados de la economía, etc.

En definitiva, el manejo de la deuda previsto en el presupuesto 2005 implica nuevamente que el peso de “honrar los compromisos” vuelva a caer sobre el conjunto de la ciudadanía, en lugar de sobre aquellos que se han enriquecido con todo este proceso. Si a esto le sumamos los comentarios previos sobre la limitada y errónea política que se piensa implementar en materia tributaria, queda claro que el gobierno avanza sostenidamente en la consolidación no sólo de las políticas públicas heredadas de la década del noventa, sino también de una distribución de riqueza y poder profundamente asimétricas.

VI. La delegación de facultades al Poder Ejecutivo Nacional

El capítulo II del Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2005 (arts 8 a 11) otorga facultades al Jefe de Gabinete de Ministros para disponer ampliaciones en los créditos presupuestarios de la Administración Nacional y su correspondiente distribución, en la medida que se produzcan incrementos en los recursos con afectación específica, en los recursos propios o en donaciones internas y externas. Estas facultades al Jefe de Gabinete, se conceden sin sujeción a lo dispuesto por los artículos 37 de la Ley de Administración Financiera y el artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, violenta el texto de la Constitución Nacional, erosiona los principios republicanos propios de un Estado de Derecho y carece de fundamentos económicos.

Desde el punto de vista jurídico, el proyecto viola el principio republicano de gobierno que impide que el Poder Ejecutivo ejerza la función legislativa, máxime cuando se trata de un tema tan sensible como el presupuestario. La pauta interpretativa que rige la cuestión está dada por la inhabilitación constitucional del Ejecutivo para dictar normas de carácter legislativo. De todo ello surge la imposibilidad constitucional de que el Ejecutivo asuma estas atribuciones. Aún en el caso en que se entienda que la delegación legislativa en materia presupuestaria no se encuentra absolutamente vedada, el Proyecto del Ejecutivo no cumple con el marco en que nuestra Constitución acepta la delegación de facultades legislativas. A su vez, el congreso constituyente de 1994 restringió las facultades del jefe de gabinete a la administración, previendo que cuando el Presidente le delegue funciones, es necesario el acuerdo de ministros para que el jefe de gabinete las subdelegue. En materia presupuestaria, el jefe de gabinete, sólo se encuentra constitucionalmente habilitado para la ejecución de la ley de presupuesto, bajo control del Presidente.



Desde el punto de vista político-institucional, las medidas que el Poder Ejecutivo pretende adoptar, anulan al Parlamento y a sus decisiones. La acumulación de poder que se pretende es tal, que la ley se convierte en “letra muerta” ya que podrá ser modificada profundamente por el Presidente o el Jefe de Gabinete, sin posibilidad alguna de control parlamentario. En otras palabras, se promueve un “vaciamiento del Poder Legislativo” y con ello se afecta el rol de las minorías parlamentarias y la posibilidad de expresar su disidencia en el debate público parlamentario.

Desde el punto de vista económico, el principal argumento del gobierno para justificar la delegación de facultades es la permanencia de la situación de emergencia económica. Esta afirmación resulta a las claras contradictoria con los propios enunciado del Mensaje de elevación del Proyecto de Presupuesto, que sostiene que la economía argentina se encuentra ya transitando de manera firme por lo que se define como la tercera etapa de la post devaluación: la etapa de la consolidación del crecimiento, habiéndose dejado atrás, primero la etapa de la normalización y luego la etapa de la recuperación¹⁹. Al mismo tiempo, el propio Mensaje considera que la consolidación del crecimiento requiere para verse fortalecida de señales muy claras en materia de seguridad jurídica.

En consecuencia, el diagnóstico del gobierno es que la economía argentina se encuentra en plena etapa de consolidación del crecimiento y que la situación de emergencia económica ha quedado atrás. Por otra parte, como este crecimiento se beneficia y consolida con seguridad jurídica. De lo que se trata entonces es de respetar los marcos legales e institucionales existentes, evitar la discrecionalidad y las facultades extraordinarias.

VII. En conclusión

El análisis presentado demuestra que en el marco del proyecto de Presupuesto del Gobierno Nacional 2005, no se plasma ninguna reforma estructural de las políticas públicas del país que permita inferir un cambio institucional con respecto al régimen económico y social heredado de la década del noventa. Esto se desprende tanto de los contenidos como de las omisiones que se han detectado en el proyecto.

Las inconsistencias que se han marcado reflejan no sólo la ausencia de una estrategia integral de cambio institucional profundo, sino la pretensión de alimentar procesos que significan la consolidación de la matriz económica y social heredada de las gestiones anteriores. Por ejemplo, pese a la gravedad estructural de la cuestión social en el país, evidenciada entre otros indicadores por los elevadísimos niveles de pobreza, desempleo, subempleo y empleo precario, el proyecto de Presupuesto 2005 traduce la adhesión del gobierno a la consabida “teoría del derrame” sobre toda la población de los beneficios del crecimiento económico. Ya se ha demostrado que este tipo de visión mecanicista sólo sirve para justificar medidas de corto plazo, reclamando la paciencia y la esperanza hacia el futuro de los sectores subordinados de la población. Con distinto instrumental económico, esto alimentó en su momento los argumentos a favor

¹⁹ Al respecto, el mensaje de elevación del Proyecto de Presupuesto señala que “La economía argentina atravesó, a partir del 2002, un proceso de recuperación más fuerte que el pensado originalmente y la etapa actual es precisamente la de consolidar esta recuperación en un período de mediano plazo. Desde el peor momento de la crisis, abril del año 2002, la economía ha transitado por tres etapas: i) la primera hasta septiembre de ese año, en la cual se tomaron decisiones de política económica destinadas a “normalizar” la situación y evitar el caos; ii) la segunda, iniciada en septiembre que fue la de producir una inflexión positiva en la tendencia, comenzando la “recuperación” hacia el crecimiento; iii) la tercera, durante los últimos meses en que transitamos el período de “consolidación” de todas las tendencias.”



de la regla de Convertibilidad y hoy se usa nuevamente, pero para tapar los arbitrarios procesos de transferencia de riqueza derivados de la maxi-devaluación de comienzos de 2002 y los asimétricos procesos de pesificación de deudas y créditos.

Ni los cambios de precios relativos ni el *default* de parte de la deuda pública, fenómenos emblemáticos de este aparente nuevo “modelo”, significan un cambio en el patrón de acumulación y distribución de riqueza en el país. A lo sumo, significan condiciones necesarias para encarar cambios institucionales profundos, pero en ausencia de estos cambios, sólo sirven para consolidar un “recambio” de los mecanismos por los cuales en el país se sigue consolidando un modelo económico injusto e ineficiente.

El proyecto de Ley de Presupuesto 2005 (PP 2005) traduce esta inconsistencia y refleja la falta de ideas novedosas por parte del Gobierno Nacional. No hay mecanismos explícitos de reforma fiscal estructural, ni por el lado de los ingresos ni por el del gasto, e incluso se profundizan comportamientos arbitrarios que atentan contra la transparencia del uso de fondos. Todo esto puede rastrearse a lo largo de los problemas detectados en este trabajo.

1. El PP 2005 tiene como objetivo prioritario la generación de un fuerte e inédito superávit fiscal primario (cercano a 4% del PBI, para todas las jurisdicciones).
2. El destino principal (que puede ser total) de ese superávit es el pago de la deuda pública, bajo el supuesto de que se termina con una renegociación con los acreedores en línea con la propuesta oficial.
3. Esos pagos son de un nivel elevadísimo para la economía del país y significan compromisos muy difíciles de cumplir hacia futuro. Incluso, el PP 2005 prevé mayor acumulación de deuda por parte del gobierno para cubrir el excedente de los compromisos sobre el superávit primario.
4. La experiencia pasada indica que el superávit primario explícito en el presupuesto, es un “piso” desde donde luego el PEN acumula niveles mayores que presenta como resultado de su “buena gestión fiscal”.
5. Esto se desprende principalmente de la comprobación de que nuevamente está subestimado el total de recursos que se prevé recaudar, particularmente por el uso de una base de recaudación para el año 2004 que es muy baja y que, conforme a nuestras estimaciones, lleva a una proyección de ingresos para 2005 que como mínimo es 1% del PBI inferior a la potencial.
6. Lo preocupante es que éste y otros mecanismos llevan al PEN a justificar cuatro criterios contradictorios que están implícitos en el propio presupuesto: i) la necesidad de obtener un superávit altísimo; ii) la imposibilidad de subir el gasto en áreas sociales de alto impacto; iii) el estudio de mecanismos de eliminación o reducción de impuestos; iv) la ausencia de planteos de una reforma tributaria que aumente la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad del crecimiento de la recaudación.
7. Así, además de la subestimación de la recaudación por tributos, se observa que el PP 2005 tiene implícito dos criterios: i) se estaría llegando a un nivel de presión tributaria que se estima suficiente (22,4%); ii) se debe reducir la carga de aquellos impuestos que el FMI considera “distorsivos” (débitos y créditos bancarios y retenciones).



8. Consideramos falsos ambos criterios, porque: i) Argentina continúa en niveles de presión tributaria muy bajos a nivel internacional, especialmente en impuestos progresivos, y gran parte del aumento de recaudación se debe a factores coyunturales; ii) si bien los citados impuestos son pasibles de reducción en algunos productos, las distorsiones tributarias más graves están en ganancias, en el IVA e impuestos diferenciales a la seguridad social, y el PP 2005 no tiene ninguna medida de reforma en los mismos.
9. Asimismo, y pese a la publicidad en la materia, el PP 2005 no prevé ningún incremento de recaudación derivado de mejoras en la administración tributaria ni tampoco de impuestos especiales a los sectores beneficiados por las transferencias de riqueza implícitas en la deuda pública.
10. El criterio utilizado para la estimación de los ingresos públicos es consistente con la contención del gasto, que a nivel global sólo sigue el incremento nominal del producto por lo que no tiene previsto incrementos en salarios, haberes previsionales o en el poder adquisitivo de otras transferencias sociales.
11. Todo indica, entonces, que continuará el retraso salarial y también que no habrá cambios en los subsidios pagados por programas de empleo o desempleo, por lo cual no hay que esperar que se recuperen significativamente los ingresos de los trabajadores (ocupados y desocupados).
12. Lo anterior es más preocupante cuando se observa que el rubro que más aumenta es el de pagos por deuda pública, mientras que los servicios sociales aumentan menos que el gasto global. Esto hace prever la continuidad del deterioro de servicios esenciales para la población, con persistencia de reclamos y conflicto en materia salarial.
13. En la sensible área de asistencia social, no se notan cambios y lo único que se prevé es el aumento del peso del programa Mayores y pensiones no contributivas, sin ningún tipo de planteo en materia de reforma integral del sistema de previsión social. Los citados programas ya han mostrado ser insuficientes para atender a la creciente población sin cobertura del sistema previsional y las partidas presupuestadas no indican mejoras en este aspecto.
14. La partida para el sistema de previsión social sólo contempla los aumentos ya otorgados este año y continúa con los subsidios discriminatorios hacia las cajas de previsión de algunas provincias de fuerte peso político. Todo esto, otra vez, sin detectarse ningún planteo de reforma integral del sistema.
15. También preocupa la orientación y el nivel de presupuesto destinado al programa conocido como "Manos a la obra", por el papel que le otorga en su discurso el gobierno. Además de las inconsistencias de intentar atender la masa de desocupación con un programa de este tipo, el nivel del gasto es muy bajo y no se corresponde con la pretensión de hacer de este programa una puerta de salida de los beneficiarios del Programa de Jefes y Jefas de Hogar.
16. Si a lo anterior sumamos las críticas vertidas hacia el propio Programa de Jefes y Jefas de Hogar, administrado en otra jurisdicción, queda claro que el gobierno continúa perdido en una maraña de programas sociales fragmentados, desarticulados, mal diseñados y de bajo nivel de asignación presupuestaria, que evidencian que el objetivo principal de los mismos es el control social y el clientelismo político.



17. También en materia de inversión pública, el PP 2005 muestra claramente que el gobierno carece de una estrategia en la materia y se continúa con la política de incertidumbre, imprevisión y falta de cumplimiento de las normas vigentes. Pese a los incrementos de partidas de inversión pública en infraestructura económica y social, la asignación continúa por debajo de los patrones históricos y genera serias dudas sobre el papel que se le asigna en un supuesto modelo de crecimiento que se tilda de “endógeno”.
18. Esto se corrobora al observar que no existe un plan estratégico ni criterios que justifiquen la distribución jurisdiccional y geográfica del gasto, tanto para la inversión directa como para las transferencias de capital.
19. Asimismo, la conocida práctica de subejecución de los proyectos de inversión, alimenta dudas sobre el verdadero destino de los fondos que pueden terminar nuevamente en la ampliación del superávit fiscal “no presupuestado” y con ello el manejo discrecional de los fondos públicos. Así, el análisis alienta la sospecha sobre el uso discrecional que se puede hacer de los fondos bajo la cobertura de los “superpoderes” que reclama el gobierno.
20. El análisis de las partidas de deuda pública corroboran la hipótesis de que el objetivo central del presente PP 2005 es garantizar un superávit fiscal inédito para su pago, pero que además ni siquiera en esta situación el tema de la deuda se resuelve. En otras palabras, el PP2005 es la prueba de que la estrategia del gobierno en la materia dejará al país sometido a necesidades de pago exorbitantes que han de exigir mayores esfuerzos hacia el futuro. Si sumamos los comentarios previos sobre la situación tributaria y de gasto, queda claro que el PP 2005 consolida las ganancias privadas de algunos grupos en detrimento del conjunto de la población que deberá continuar pagando con impuestos regresivos, pobreza y caída de servicios sociales, una deuda que sirvió para capitalizar a unos pocos.
21. Finalmente, el broche del PP2005 es la delegación de facultades legislativas al PEN. Todo lo analizado es fundamento suficiente para cuestionar y oponerse a esta norma, porque solo ha de servir para que el PEN profundice los lineamientos de una política que muestra serias diferencias entre el discurso de cambio y la práctica de continuidad en materia de políticas públicas. La concentración del poder de decisión en una sola instancia de la organización republicana de gobierno ha demostrado ser nociva para el país y atenta contra el clima de seguridad jurídica que se reclama para sostener la inversión y el crecimiento económico.