



Serie Análisis de Coyuntura – N° 9

PRESUPUESTO 2006: LA DISTRIBUCION TENDRA QUE ESPERAR

Alberto C. Barbeito y Corina Rodríguez Enríquez¹

Noviembre de 2005

El presupuesto nacional 2006: La distribución tendrá que esperar

El proyecto de presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2006 evidencia la decisión del Poder Ejecutivo Nacional de continuar en su estrategia de política económica y de manejo de los recursos públicos. Esta continuidad obliga a repetirnos en observaciones que ya fueran planteadas a propósito de la presentación del presupuesto del corriente año².

Dos son los aspectos más llamativos de esta **continuidad**. Por un lado, la confianza del gobierno en la **capacidad automática de una "macroeconomía ordenada"**, para sostener niveles de crecimiento, promover inversión productiva y redistribuir progresivamente el ingreso. Tal como se expresa en el mensaje de elevación del proyecto de ley del presupuesto 2006, la prioridad de la política pública consiste en sostener un elevado superávit fiscal, mantener la estabilidad de los precios y garantizar el nivel competitivo del tipo de cambio, como entorno necesario y suficiente, desde el punto de vista gubernamental, para asegurar la continuidad del crecimiento económico y mejorar su distribución al conjunto de la población.

Por otro lado, el gobierno insiste con el **manejo intransparente de los fondos públicos**. Así como lo ha hecho en anteriores oportunidades, el proyecto de presupuesto presenta pautas moderadas de crecimiento económico y expectativas de recaudación. Si bien es atendible y aconsejable la prudencia en las proyecciones, la evidencia demuestra que la misma es exagerada y funciona como un mecanismo para garantizar luego la existencia de excedentes financieros sin asignación presupuestaria, y por ende pasibles de una distribución discrecional por parte del Ejecutivo. Asimismo, el presupuesto contempla partidas crecientes para los Fondos Fiduciarios y las Obligaciones a Cargo del Tesoro, dos de los instrumentos más incontrolables dentro de las finanzas públicas.

Finalmente, el manejo intransparente de los fondos públicos se completa con la persistencia en la delegación de facultades al Poder Ejecutivo Nacional, en la figura del Jefe de Gabinete de Ministros.

En lo que sigue, proponemos un análisis crítico del proyecto de ley de presupuesto 2006, basado en la información provista en el mensaje de elevación, el articulado del proyecto y sus planillas anexas.

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

Según deja en claro el mensaje de elevación del proyecto de presupuesto 2006, el desafío central del gobierno consiste en **consolidar y profundizar la actual etapa de crecimiento económico**. Para ello,

¹ Colaboraron en la elaboración de este trabajo: Alan Cibils, Laura Goldberg, Noemí Giosa Zuazúa, Fernando Seppi y Carolina Singer.

² Al respecto ver: A. Barbeito y C. Rodríguez Enríquez (2004) "Presupuesto 2005: el paradigma de la continuidad". Ciepp: Serie Análisis de Coyuntura N° 5.



se propone una estrategia centrada en el siguiente conjunto de políticas: i) mantener las políticas de solvencia fiscal; ii) aumentar la inversión y la productividad; iii) llevar adelante una firme política anti-inflacionaria; iv) aumentar el poder de compra de la población; v) preservar el "círculo virtuoso" de producción-productividad-empleo-consumo; vi) asegurar un tipo de cambio competitivo y vii) consolidar lo logrado en materia de reestructuración de la deuda pública.

Como se verá a lo largo del presente análisis, algunos de los instrumentos para llevar adelante estas políticas se encuentran explicitados en el presupuesto 2006, y otros se entienden como consecuencia natural de mantener un entorno macroeconómico razonable.

Por ejemplo, queda claro que **la solvencia fiscal se alcanzará fundamentalmente a través de la contención del gasto público**. Más allá de incrementos en partidas o finalidades específicas, el aumento global del gasto simplemente acompaña la evolución del nivel de actividad y de los precios. De hecho el gasto total primario de la administración nacional presupuestado para el año 2006 alcanza a 14% del PBI, por debajo incluso del nivel que tenía en 2001. Simultáneamente, en materia de recursos, **no se prevé en el proyecto de presupuesto ningún tipo de modificación en la estructura tributaria vigente**, que aumente la capacidad recaudatoria o mejore el patrón regresivo que la caracteriza. En consecuencia, el aumento previsto en la recaudación resulta inferior a los incrementos proyectados en el nivel de actividad económica global y la tasa de inflación.

De esta manera, en el ejercicio 2006 el gobierno nuevamente establece una meta elevada de **superavit fiscal primario** de la administración nacional: **3% del PBI**. La herramienta fundamental de la estrategia de concreción de este superávit fiscal fijado como objetivo central es la contención del gasto, limitado a una moderada expansión en línea con el incremento del nivel de actividad a valores corrientes.

Nuevamente, se invierte la lógica que un procedimiento racional de diseño presupuestario debiera tener. Esto es, partir de considerar en primer lugar las necesidades sociales y económicas, plantear las herramientas más eficientes para satisfacerlas y luego el mejor modo de financiarlas.

Por esta misma razón, queda claro en el proyecto de presupuesto, que **la política de aumentar el poder de compra de la población, no es un objetivo prioritario de la política fiscal**, sino más bien uno que se piensa como "derrame" resultante de un contexto macroeconómico favorable. De hecho, el presupuesto 2006 no prevé explícitamente ajustes en los haberes previsionales, ni en las transferencias monetarias de los diversos programas sociales y sólo contempla la promoción de negociaciones colectivas para determinar los salarios en ciertas áreas del empleo público. Por el contrario, sostiene que la mejora en los ingresos de la población y en su distribución, ocurrirá automáticamente como consecuencia de preservar el equilibrio fiscal, el tipo de cambio competitivo y la estabilidad de precios³.

Concretamente se sostiene: "Luego de la finalización exitosa del proceso de reestructuración de deuda, la actual fase de consolidación del crecimiento sostenido confronta tres desafíos fundamentales: (a) preservar la estabilidad de precios, (b) sostener la competitividad de la producción doméstica y, a partir de éstos, (c) continuar y acelerar el proceso de recuperación de la difícil situación social" (Mensaje de Elevación, pag. 14). La derivación del desafío (c) de los objetivos (a) y (b) es explícita.

Las evidencias referidas a la preocupante situación social existente demuestran de manera clara que **estos efectos automáticos no se producen ni de la manera ni con la premura exigida para su atención**. Esto resulta aún más serio cuando, según las proyecciones que el propio gobierno presenta, se prevé una importante desaceleración del ritmo de crecimiento del producto, el consumo y la inversión (ver cuadro 1).

³ Esto no quiere decir, como lo demuestra lo sucedido en el último año, que luego el gobierno no termine otorgando incrementos en haberes y salarios públicos, pero en principio no lo tiene previsto como un objetivo prioritario y explícito.



Cuadro 1 - Proyecciones Macroeconómicas

	PBI	Consumo	Inversión	Exportaciones	Importaciones
2005 - Presupuestado					
En millones de \$	476.360	356.477	92.001	116.787	93.979
Variación real (en %)	4,0	3,8	7,6	5,9	10,6
2005 - Estimado					
En millones de \$	525.331	391.772	110.562	127.117	100.668
Variación real (en %)	7,3	6,4	18,0	14,0	19,0
2006					
En millones de \$	593.974	441.453	127.976	138.401	113.103
Variación real (en %)	4,0	3,5	7,9	4,2	10,2

Fuente: En base a presupuesto 2005 y 2006.

Llama la atención que la presunción de mejoría en los indicadores sociales como consecuencia del crecimiento económico tenga en el documento de presentación del presupuesto sólo enunciados cualitativos. Por lo mismo, cabe preguntarse, cuál puede ser la magnitud de estas mejoras en el contexto macroeconómico proyectado.

En un escenario en que la población económicamente activa creciera 1,4% anual, y la elasticidad empleo producto para el período 2006-2008 fuera de 0,45, resulta que si el PBI crece al 4 % anual el empleo crecería al 1.8 %. Por su parte, si el producto crece 3,5% el empleo lo haría al 1.6 %. Así, según las proyecciones macroeconómicas del gobierno, al finalizar el trienio 2006-2008 el "derrame" del crecimiento en el mercado de empleo se traduciría en aproximadamente 220.000 nuevos puestos promedio por año. Este resultado coincide exactamente con lo que se estima sería el número de nuevos ingresantes que cada año se suman al mercado de empleo⁴.

En conclusión, bajo estos supuestos el crecimiento económico proyectado para el próximo trienio no provocaría mejoras significativas en los altos niveles de desempleo y de precariedad laboral: la tasa de desempleo, continuaría muy por encima de los dos dígitos (Ver cuadro 2)⁵.

Cuadro 2 - Proyecciones de Evolución del Producto y el Empleo

ESTIMACIONES Y PROYECCIONES PARA TOTAL URBANO	2004	2005	2006	2007	2008
PEA (en miles) (creciendo al 1.4 %) a partir de 2005	15.494	15.711	15.931	16.154	16.380
Variación de la PEA (en miles)		217	220	223	226
Tasa de crecimiento del PIB real (%)	9,0	7,3	4,0	3,5	3,5
Elasticidad Empleo-Producto anual		0,5	0,45	0,45	0,45
Tasa crecim anual empleo (crec pib*elasticidad E-P)		3,7	1,8	1,6	1,6
Total ocupados (en miles)	12.690	13.153	13.390	13.600	13.815
Total desocupados (en miles)	2.804	2.558	2.541	2.554	2.565
Variación ocupados (en miles)		463	237	211	214
Variación desocupados (en miles)		-246	-17	12	12
TASA DE DESEMPLEO (%)	18,1	16,3	16,0	15,8	15,7

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC: Información de Prensa para los 28 aglomerados urbanos (septiembre 2005),

y Dirección Nacional de Programación Macroeconómica del Ministerio de Economía:

Estimación provisoria de la Población Económicamente Activa para el total urbano.

Aún suponiendo que el producto creciera a mayor ritmo de lo proyectado oficialmente, esto no es garantía de importantes impactos en el empleo y en los ingresos laborales. Si se tiene en cuenta el patrón de generación de puestos de empleo de los últimos años de reactivación, donde el 60 % de los nuevos empleos fueron asalariados no registrados, queda claro que no hay evidencia para tener expectativas muy favorables en este sentido.

Por el contrario, el mejoramiento de los ingresos de las familias y las posibilidades de revertir la condición de pobreza a partir del mercado de empleo resulta muy difícil. Es aquí donde cobran relevancia las

⁴ N. Giosa Zuazua (2005) "Las proyecciones oficiales y las posibilidades de generar empleo y reducir el desempleo en Argentina". Buenos Aires: Ciepp, Documento Análisis de Coyuntura Nro. 8.

⁵ Cabe aclarar que la tasa de desocupación consignada en el Cuadro 2 contempla como desocupados a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas Desocupados (PJJHD).



políticas públicas de transferencia de ingresos, materia en la cual el proyecto de presupuesto 2006 no incorpora ninguna novedad.

II. La política de financiamiento público

El presupuesto 2006 presenta dos elementos que muestran la continuidad gubernamental en su política de ingresos públicos. Por un lado, una estimación muy moderada de los incrementos previstos, lo que a su tiempo permite contar con un excedente de recursos no presupuestados y por ende, de "libre disponibilidad" por parte del Ejecutivo. Por el otro lado, la absoluta negativa a poner en la agenda de gobierno el debate sobre una reforma tributaria cuyos contenidos apunten a mejorar la equidad contributiva y la sustentabilidad fiscal.

II.a. El esquema tributario

Conforme lo expresa el Mensaje del PEN los objetivos de la política tributaria del Gobierno Nacional consisten en:

- i) eliminar gradualmente alteraciones en el sistema económico generadas por la aplicación de algunos tributos;
- ii) tender a la transparencia y simplificación del sistema tributario en la medida que la complejidad de las normas de cada tributo lo permita;
- iii) mejorar la equidad distributiva;
- iv) generar nuevos recursos de carácter genuino para financiar el gasto público.

El cumplimiento de los objetivos enunciados se diluye en el tiempo y, como se señaló, **no se prevén cambios del sistema tributario** vigente durante el curso del ejercicio fiscal 2006. Según se afirma en el Mensaje, continúan bajo estudio (sin mayores precisiones acerca de contenidos y plazos) los impuestos a la ganancia mínima presunta, débitos y créditos bancarios y los derechos a las exportaciones. Sin embargo, cabe advertir que, dada la normativa, el Congreso deberá debatir antes de fin de año acerca de la prórroga del impuesto a los débitos y créditos bancarios como también de otros impuestos como ganancias y bienes personales⁶.

El simple enunciado de los temas en estudio no se corresponde con la necesidad de un enfoque integral como el requerido por una modificación del sistema tributario en línea con los objetivos de política señalados. Al respecto, cabe advertir acerca de los procedimientos y los tiempos que implica diseñar e implementar reformas tributarias relevantes. En este aspecto, la experiencia internacional cuestiona las prácticas habituales en nuestro país marcadas por el predominio de medidas parciales, apresuradas, con escasa o nula discusión previa. Por el contrario, la experiencia de los países desarrollados resalta la conveniencia de promover espacios amplios de debate, con fundamentos técnicos y políticos, como fase previa a la elaboración de los proyectos de ley que deben ser luego sometidos a trámite parlamentario. Por estas razones, y por los tiempos de implementación que requiere, resulta aconsejable no demorar la puesta en marcha de instancias institucionales concretas que tengan por objetivo definir los contenidos de la reforma tributaria que el país necesita.

El Proyecto de Presupuesto 2006 estima que la recaudación tributaria de impuestos nacionales y contribuciones a la seguridad social tendrá un incremento de tipo inercial del 11,8% respecto del 2005. Dicho crecimiento, sería algo inferior al crecimiento esperado del PBI a precios corriente, por lo que puede deducirse que no se espera mejoras en la administración financiera y la reducción de la evasión. En consecuencia, se proyectan recursos por \$ 133 mil millones, por lo que la presión tributaria nacional tendría una ligera disminución, aunque manteniéndose en el entorno de los valores alcanzados en el último trienio: 22% del PBI.

⁶ La omisión de esta circunstancia en el Mensaje de Presupuesto marcaría la intención del PEN de limitar el rol del Congreso a otorgar una simple prórroga de estos impuestos, sin espacio para introducir modificaciones en su normativa como tampoco en la forma de distribución de la recaudación.



La estimación de recursos del presupuesto, aunque de manera mucho más moderada, **continúa con la práctica de subestimar los ingresos**. Como se recordará, en el ejercicio 2004 el “exceso” de recaudación sobre la proyección presupuestaria alcanzó a \$ 16.700 millones. Para el 2005, el Presupuesto se sancionó con una pauta de ingresos tributarios de \$ 107.000 millones, valor ajustado posteriormente a \$ 119.000 millones, nivel que se toma como base para proyectar el incremento de la recaudación previsto para el 2006.

La subestimación de los recursos tributarios proviene de dos fuentes. Por un lado, ajustando a la baja el incremento previsto del PBI a precios corrientes. Como se señaló en el punto anterior, la proyección oficial prevé un crecimiento del producto real de 4% y una tasa de inflación (precios implícitos) de 8,7%. El comportamiento experimentado por ambas variables durante el presente año permite estimar valores más elevados para el 2006. EN el caso del PBI, ya se acumulada como efecto “arrastré” 2,5% de incremento real para el año venidero. El Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) que difunde el BCRA viene marcando una tendencia incremental de las proyecciones y el último informe (26/10/2005) proyecta un crecimiento del producto por encima del 5,5% y una tasa de inflación del 10%. Por otro lado, tanto la continuidad del régimen tributario como las mayores instrumentos puestos a disposición de la Afip luego de la sanción del llamado Plan Antievasión II, resultan incompatibles con la reducción prevista en la elasticidad recaudación/producto (0,91 para el 2006). La subestimación de recursos tributarios contenida en el proyecto de presupuesto podría proyectarse entre \$ 2,5/4,5 millones

Cabe advertir aquí acerca de la precariedad de la información referida a las metodologías utilizadas para la proyección de la recaudación de los diferentes impuestos. Es evidente el incumplimiento de la Ley de Administración Financiera en tanto su artículo 26 obliga a presentar ante la Cámara de Diputados las “explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos”. Resulta así que **ni las proyecciones macroeconómicas ni las proyecciones de los recursos tributarios cuentan con fundamentos metodológicos explícitos**. Estos elementos afectan tanto la relevancia del presupuesto como instrumento de gestión como el propio papel del Congreso en su tratamiento y posterior sanción⁷.

Disponer un manejo “prudente” de las finanzas públicas puede ser un criterio valorado como positivo en tanto evite sobredosis de optimismo en la estimación de los recursos disponibles. No es este el caso, como tampoco lo fue en los dos últimos ejercicios fiscales. La reiteración de esta metodología de subestimación de recursos forma parte de una práctica por medio de la cual el Poder Ejecutivo sobrecumple las metas de superávit fiscal, al mismo tiempo que dispone de un margen adicional para la asignación unilateral de gastos a través de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) u otras facultades delegadas.

II.b. Los gastos tributarios

En consonancia con lo señalado anteriormente, tampoco está previsto como parte de las acciones de política pública para el 2006, **evaluar y modificar la estructura actual de los llamados gastos tributarios**. Este no es un dato menor por dos motivos. En primer lugar, por la magnitud que representan estos mecanismos de créditos fiscales, y el uso alternativo que podría darse a estos recursos no percibidos por el Estado. En segundo lugar, por las inequidades que se reconocen a poco de indagar sobre los destinatarios de estos beneficios fiscales.

El monto de Gastos Tributarios estimado para el 2006 alcanza a \$ 13.329 millones, que equivale a 2,24% del PIB y al 10% de la recaudación de impuestos nacionales proyectada para ese año. De ellos, \$ 8.995 millones corresponden a tratamientos establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y \$ 4.334 millones a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica. Es precisamente, este rubro el que explica el crecimiento verificado en los últimos años. Así, en el período 2003/06 mientras el total de los Gastos Tributarios aumenta 27%, los gastos de la promoción económica aumentan 147%, pasando de \$ 1.751 a \$ 4.334 millones en la estimación para el 2006. Parte significativa del incremento

⁷ Mejorar los procedimientos de estimación de las proyecciones macro y de recaudación contribuiría a elevar la calidad institucional del tratamiento del Presupuesto. En este sentido, algunos países instrumentan mecanismos de validación de las proyecciones oficiales mediante Comités de Expertos u otros organismos públicos o privados independientes (ver, por ejemplo, G. Uña (2005) “El Congreso y el Presupuesto Nacional”. Buenos Aires: K.Adenauer).



señalado se debe a la creación de los regímenes de inversiones de bienes de capital nuevos y obras de infraestructura (Ley N° 25.924) y de devolución del saldo técnico en el IVA por compras de bienes de capital (Ley N° 25.988).

Respecto de estos regímenes, los beneficios fiscales tienen como destino principal a empresas de gran tamaño, que operan en mercados fuertemente concentrados, y con impactos muy limitados en materia de empleo⁸. Al mismo tiempo, continúan en vigencia una extensa nómina de regímenes promocionales que deberían ser motivo de análisis y evaluación en cuanto a su costo fiscal, efectividad en materia de empleo y consistencia con el contexto macroeconómico post-devaluación.

II.c. El tratamiento de la deuda pública

De la información presentada en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 2006 y en el Mensaje de elevación, podemos extraer los siguientes datos sobre los vencimientos de la deuda pública en el 2006:

- 1) Los vencimientos de intereses de la deuda pública para el 2006 alcanzan aproximadamente \$ 10.400 millones. El superávit primario excede estos vencimientos en \$ 7.400 millones.
- 2) Los vencimientos de capital para el 2006 se aproximan a \$ 58.000 millones. Sin embargo, \$ 9.185 millones de estos vencimientos serían fácilmente prorrogables⁹, por lo que los vencimientos de capital llegarían a \$ 49.000 millones.
- 3) Para cubrir los vencimientos de capital el Tesoro cuenta con el superávit financiero (ver primer punto) y con \$ 18.000 millones de adelantos del BCRA, que es lo que se espera obtener de esta fuente de financiamiento durante 2006. O sea un total de \$ 25.400 millones.
- 4) El faltante, de unos \$ 24.000 millones se cubriría de dos formas: con emisión de deuda nueva y, posiblemente, con un nuevo acuerdo con el FMI que permitiera refinanciar el 70% de los vencimientos de capital con los organismos internacionales (OO.II.). En este sentido, el presupuesto supone una financiación de los OO.II. por casi \$10.000 millones.
- 5) Como tanto el crecimiento del PBI nominal como la recaudación tributaria fueron subestimados, el superávit financiero real sería mayor (del mismo modo que lo ocurrido en el presente ejercicio fiscal) lo que permitiría atender a una mayor amortización del capital adeudado.

⁸ C. Lozano (2005) "Observaciones del Diputado Claudio Lozano al proyecto de presupuesto 2006". Allí se indica que "de las 14 empresas, 5 pertenecen a las 10 empresas de mayor facturación (está Repsol, Cargill, Siderca, Aceitera General Deheza y Louis Dreifus), 2 están dentro de las 50 primeras (Siderar y Aluar), 1 está en el puesto 116 (Fate) y 4 están dentro del ranking de las 1000 empresas de mayor facturación. Es decir de las 14 empresas, 12 pertenecen a la cúpula económica".

⁹ Esta es deuda intra-sector público, o sea deuda con AFIP, ANSES, y otros organismos estatales.



Cuadro 3: Cronograma de vencimientos de la Deuda pública argentina 2006-2008

(Millones de pesos)

	2006	2007	2008
Intereses (total)	10.385	12.568	13.013
Organismos multilaterales	3.189	2.540	1.663
Prestamos garantizados	1.739	1.889	840
Bonos domésticos	1.432	1.239	1.053
Bonos reestructuración deuda	1.973	2.120	2.286
Colocaciones pos reestructurac.	1.112	3.689	5.928
Otros	940	1.091	1.243
Capital (total)	57.967	67.877	63.708
Capital (total sin BCRA)	42.367	49.959	45.072
Organismos multilaterales	11.883	20.680	17.190
Prestamos garantizados	4.654	4.033	1.923
Bonos domésticos	8.229	7.614	7.955
Bonos reestructuración deuda	1.068	1.103	1.164
Colocaciones pos reestructurac.	9.609	9.566	9.529
Otros	6.924	6.963	7.311
Adelantos BCRA	15.600	17.918	18.636
TOTAL (capital + intereses)	68.352	80.445	76.721
TOTAL (sin BCRA)	52.752	62.527	58.085

Dos conclusiones principales pueden extraerse de este breve análisis. En primer lugar, y atento a los compromisos de pago previstos para los próximos años (ver Cuadro 3), **la cuestión de la deuda y la relación con el FMI, lejos de estar definitivamente resuelta, continúa siendo un elemento central de la política macroeconómica**¹⁰. En segundo lugar, esta misma situación es asumida como una restricción que condiciona el desarrollo de las políticas más directamente vinculadas con las necesidades sociales: empleo, educación, salud y distribución del ingreso.

El análisis del gasto público previsto en el presupuesto 2006, no hace más que corroborar esta presunción.

III. La política de gasto público

El gasto total de la Administración Nacional previsto para el año 2006, alcanza a \$ 93.702,4 millones. Esto representa un incremento de 12% respecto al gasto total estimado para el 2005. Dicho aumento

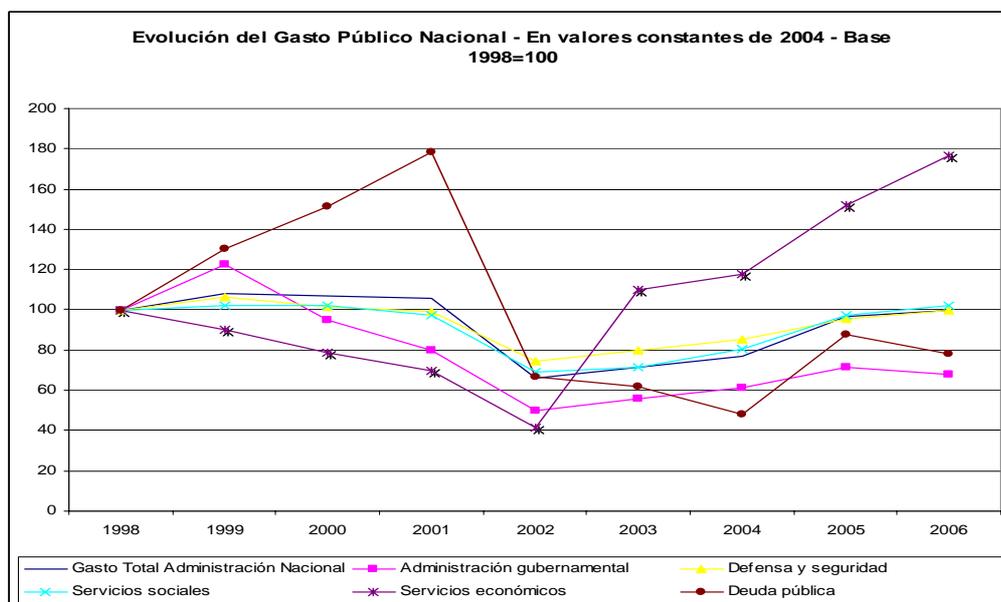
¹⁰ Ver Lo Vuolo (2005) "Canje de deuda y salida del default en Argentina: Los problemas de la estrategia financiera elegida". Buenos Aires, CIEPP, *Serie Análisis de Coyuntura N° 7*. (<http://www.ciepp.org.ar/coyuntura/CoyunturaNro7.zip>)



acompaña de forma "natural" o "inercial" a la evolución prevista del PBI (cuyo aumento se estima en 4% anual) y en el nivel general de los precios (que aumentaría en 8,7%).

Tomando una mirada de más mediano plazo, puede apreciarse que esta tendencia al crecimiento inercial del gasto implica una **recuperación muy lenta respecto de los niveles anteriores a la crisis de salida de la convertibilidad** (Ver gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Oficina Nacional de Presupuesto. Mecon.

Asimismo, la composición de este proceso de lenta recuperación del gasto público revela las prioridades gubernamentales en esta materia. El gráfico 1 muestra la desigual evolución del gasto en servicios económicos y en servicios sociales. Mientras los primeros muestran un importante ritmo de crecimiento desde el ejercicio fiscal 2003; los servicios sociales lo hacen de manera más lenta, ubicándose en para el 2006 recién en los niveles de 1998. La visión subyacente en la asignación de recursos a las distintas finalidades es la del derrame del crecimiento de la economía.

Es decir, se espera que la situación en materia de empleo y nivel y distribución de los ingresos, mejore como consecuencia directa y automática del crecimiento económico, sostenido en mayores recursos aplicados a la inversión pública y en subsidios a la inversión privada. En este punto caben, al menos, dos observaciones. Por un lado, la **no consideración de los efectos dinamizadores del consumo popular sobre el crecimiento económico**. Por otro lado, la **ausencia de un plan estratégico de desarrollo** en el marco del cual se establezcan las prioridades requeridas para la expansión de la infraestructura económica (ver sección III.b, más adelante).

Volviendo específicamente a las previsiones para el 2006, en el cuadro 4, puede apreciarse la composición del gasto por finalidad. En lo que sigue analizamos las características del componente principal del gasto (Servicios Sociales) y del más dinámico (Servicios Económicos).



Cuadro 4 - Gasto Público de la Administración Nacional por Finalidad

Finalidad	2005 presupuestado	2005 estimado	2006
Millones de \$			
Administración Gubernamental	5296,8	5885,6	6074,8
Servicios de Defensa y Seguridad	5861,8	6011,1	6792
Servicios Sociales	48844,8	52701,5	60114,7
Servicios Económicos	7398,2	8014,5	10075
Deuda Pública	10052,3	11047,3	10645,9
Total	77453,9	83660	93702,4
Tasa de variación			
Administración Gubernamental		11,1	3,2
Servicios de Defensa y Seguridad		2,5	13,0
Servicios Sociales		7,9	14,1
Servicios Económicos		8,3	25,7
Deuda Pública		9,9	-3,6
Total		8,0	12,0
Participación (en %)			
Administración Gubernamental	6,8	7,0	6,5
Servicios de Defensa y Seguridad	7,6	7,2	7,2
Servicios Sociales	63,1	63,0	64,2
Servicios Económicos	9,6	9,6	10,8
Deuda Pública	13,0	13,2	11,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: En base a proyectos de leyes de presupuesto.

III.a. El gasto público social

El gasto público social de la Administración Nacional asciende a algo más de \$ 60.000 millones, lo que representa 14% de incremento respecto del nivel del 2005. Nuevamente, este aumento se mantiene en línea "inercial" con el crecimiento económico y de los precios. Casi el 60% de este gasto se destina a la Seguridad Social. Las partidas que más se incrementan respecto del presupuesto del corriente año son Educación, Vivienda y Agua potable y alcantarillado (ver Cuadro 5).

Tres son los elementos a resaltar en este punto: i) la política salarial para el sector público; ii) los programas asistenciales, en particular los de transferencias de ingresos; y iii) el manejo de la cuestión previsional.



Cuadro 5 - Gasto Público de la Administración Nacional en Servicios Sociales

Función	2005 presupuestado	2005 estimado	2006
Millones de \$			
Salud	2745,3	2948,5	3423,9
Asistencia social	4918,5	5562,6	6261,1
Seguridad social	28775,2	31185,2	35209,4
Educación	5025,9	5560,0	7052,0
Ciencia y Técnica	1168,8	1267,6	1528,2
Trabajo	3782,4	3793,8	3525,6
Vivienda	2148,6	2032,3	2643,0
Agua potable y alcantarillado	280,1	351,5	471,5
Total	48844,8	52701,5	60114,7
Tasa de variación (%)			
Salud		7,4	16,1
Asistencia social		13,1	12,6
Seguridad social		8,4	12,9
Educación		10,6	26,8
Ciencia y Técnica		8,5	20,6
Trabajo		0,3	-7,1
Vivienda		-5,4	30,0
Agua potable y alcantarillado		25,5	34,1
Total		7,9	14,1
Participación (en %)			
Salud	5,6	5,6	5,7
Asistencia social	10,1	10,6	10,4
Seguridad social	58,9	59,2	58,6
Educación	10,3	10,5	11,7
Ciencia y Técnica	2,4	2,4	2,5
Trabajo	7,7	7,2	5,9
Vivienda	4,4	3,9	4,4
Agua potable y alcantarillado	0,6	0,7	0,8
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: En base a proyectos de leyes de presupuesto.

Como se sabe, una buena parte del costo de producción de los servicios sociales está determinado por la **remuneración a los trabajadores y trabajadoras del sector público**. Al respecto, el presupuesto 2006, no prevé una política explícita de incremento salarial. Sin embargo, hay dos alusiones al respecto. Por un lado, la manifestación de la voluntad de convocar a paritarias en el sector público nacional. En efecto, el mensaje de elevación del presupuesto sostiene que "se ha dispuesto comenzar con la apertura de los niveles inferiores de negociación, definidos oportunamente bajo la denominación genérica de Convenios Colectivos Sectoriales. Las políticas que se instrumenten para el tratamiento de las convenciones sectoriales...estarán orientadas a encuadrar los proyectos respectivos en el marco de los niveles fijados en el Presupuesto Nacional, observando **los principios de contención del gasto público...**" (pag. 82). Claramente la prioridad número uno seguirá siendo sostener y ampliar el superávit fiscal y uno de los instrumentos es **mantener el retraso salarial de la administración**.

Si bien dentro de las erogaciones previstas como Obligaciones del Tesoro se contempla una partida de casi \$ 390.- millones para Asistencia de la Política Salarial, esta partida está prevista como "créditos a ser redistribuidos entre las distintas jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional derivados de la atención de la política salarial dispuesta para el ejercicio 2005 y su correlación durante el ejercicio



2006¹¹. Teniendo en cuenta el nivel de inflación prevista para el cierre de este año, y el que viene, **esta modesta distribución de recursos a nivel salarial no llega a compensar la pérdida de poder adquisitivo sufrida por los trabajadores del sector público desde la salida de la convertibilidad.**

En la misma sintonía, el gasto en **Asistencia Social**, se incrementará sólo 12,6% en el transcurso del 2006, a pesar de la severidad que persiste en los indicadores sociales de indigencia, pobreza y desempleo. La última información disponible presenta dos elementos preocupantes. Por un lado, la señalada **persistencia de altas tasas de pobreza e indigencia**: 38,5% y 13,6%, respectivamente, al primer semestre de 2005. En segundo lugar, la **desaceleración observada en el ritmo de reducción de estos índices**. Mas aún, los datos de la última medición difundida por el INDEC muestran un incremento de la pobreza en algunos aglomerados (como es el caso de los partidos del Gran Buenos Aires).

Claramente, la información no hace más que confirmar nuestro supuesto inicial. No alcanza con una buena gestión macro y esperar que sus frutos se derramen. Por el contrario, resultan necesarias y urgentes medidas explícitas de redistribución de ingresos hacia los sectores más postergados.

Al problema del **bajo 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 su estrategia principal sigue siendo la focalización y selección de beneficiarios, implica permanecer en acciones paliativas de situaciones de profunda carencia, descargando la responsabilidad de la salida en los propios beneficiarios, a quienes se les exige contraprestaciones o que se transformen en micro-empresarios, a la vez que se alimentan conductas discriminatorias, y manejos arbitrarios y clientelares.

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 Familias por la Inclusión Social, con un crédito de \$ 715 millones.

Este último programa es el único que presenta un incremento respecto a las previsiones del pasado presupuesto, y casi una duplicación en la cantidad de beneficiarios a asistir. Esto se relaciona con la intención del gobierno de transferir a parte de los actuales beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) a este programa. En particular, se trataría de las mujeres beneficiarias, con tres o más hijos a cargo. Al pasar al plan Familias, mejorarían el nivel del beneficio (que podría llegar a los \$ 200.- en lugar de los \$ 150.- actuales) y ya no deberían realizar la contraprestación laboral. Además de profundizar la estrategia de "apología de la focalización", este cambio resulta muy cuestionable en términos de los criterios de selectividad de las personas y los valores implícitos en ellos¹². En particular, demuestra que no hay respuestas por parte del Estado a las dificultades que implican las cargas de familia para el acceso pleno al mercado laboral, en particular de las mujeres. En lugar de ofrecer soluciones alternativas (como brindar servicios de cuidado infantil), se las vuelve a recluir en el ámbito del hogar, como principales (y únicas) responsables de la atención de los niños y niñas.

Este incremento en los beneficiarios del Programa Familias, compensa de alguna manera lo que sucede con el que sigue siendo el principal programa asistencial de transferencias de ingresos, el PJJHD. Efectivamente, la función **Trabajo** es la única que presenta un descenso nominal en su presupuesto respecto al año anterior. Claramente, esto no puede atribuirse a una mejora significativa en las condiciones del mercado de empleo, al punto que no sean necesarias políticas activas en el área. Por el contrario, el nivel de desempleo abierto sigue siendo muy elevado. Según la última información disponible

¹¹ Allí se contemplarían, también, según declaraciones del Secretario de Hacienda, partidas para otorgar aumentos salariales a algunos sectores que no tuvieron alzas este año, como las fuerzas de seguridad, y los trabajadores y trabajadoras del INTA e INTI.

¹² Al respecto ver Rodríguez Enríquez (2005).



(correspondiente al segundo trimestre de 2005), el 15,7% de la población económicamente activa se encuentra desocupada, y el 12,8% está subocupada. A esto debe sumarse que la presencia del empleo no registrado sigue siendo elevada, y esta tendencia parece agudizarse en los nuevos empleos que se generan. De esta forma, todavía resulta imprescindible construir una importante red de contención a los desocupados, juntamente con políticas activas para la promoción del empleo.

Sin embargo, el presupuesto 2006 contempla una reducción tanto en el presupuesto como en la meta de beneficiarios del PJJHD. Así, para el próximo año se espera gastar \$ 2.700 millones (contra \$ 3.300.- previstos en el 2005), en atender a casi 1,5 millón de beneficiarios (contra 1,7 millón en 2005), con el nivel del beneficio congelado desde el inicio del programa (mayo de 2002)¹³.

Con todo, **el PJJHD seguirá siendo el principal programa asistencial de transferencia de ingresos.** Las críticas hacia este programa son conocidas: 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 revés¹⁴; iii) el bajo nivel de su beneficio hace que tenga una incidencia irrelevante en la reducción de la pobreza y la indigencia¹⁵; iv) no genera empleo genuino y por el contrario, ofrece contraprestaciones laborales precarias y sin protección social.

Por lo mismo, el problema no es que se reduzca, modifique o hasta elimine el programa. El problema es que se pretenda hacerlo sin una estrategia consistente que no sólo atienda el sostenimiento del ingreso de estas personas, sino que además mejore sus posibilidades de inserción en el mercado laboral. Los cambios pensados desde el gobierno, respecto a los beneficiarios del PJJHD van claramente en sentido contrario.

Por un lado, se está avanzando en el ya mencionado (y criticado) traspaso de beneficiarios/as al Plan Familias. Por el otro lado, se menciona el traspaso de otro grupo de beneficiarios (los catalogados "empleables" por el gobierno) al seguro de desempleo¹⁶. Llama la atención, entonces, que no haya previsiones en esa dirección en el presupuesto 2006. Por el contrario, la partida destinada al seguro de desempleo (en la órbita de la ANSES) prevé una disminución de metas físicas de 20.000 beneficiarios. Mientras tanto, no aparece ninguna partida que reemplace este beneficio, ni en la órbita de la Anses, ni en la del Ministerio de Trabajo.

En síntesis, la problemática situación del mercado de trabajo y del ingreso de los trabajadores y trabajadoras ocupados y desocupados seguirá el próximo año, al menos según las previsiones del proyecto de presupuesto, como una asignatura pendiente.

Algo similar ocurre en materia previsional. En este sentido, el presupuesto 2006 también deja explícito que no se prevén cambios en la normativa del **Sistema de Previsión Social** ni mejoras en los haberes. El incremento de casi 23% de las partidas asignadas para esta jurisdicción se proyectan como resultado de las medidas adoptadas en el transcurso del año 2005, que incluyen: i) la implementación de un mecanismo de jubilación anticipada; ii) el régimen especial para docentes e investigadores; iii) ajustes en la jubilación mínima (cuyo monto asciende desde septiembre a \$390).

Esta última ha sido la práctica preferida por el gobierno hacia la población pasiva. Sin desconocer la importancia de mejorar el poder adquisitivo de los beneficiarios de menores ingresos, lo cierto es que esta decisión deja una vez más sin aumento a casi un millón de pasivos que cobran más de \$ 390. Según se anunció, no habrá ajustes "en el corto plazo" para este grupo, y así está previsto en el presupuesto 2006.

¹³ Llama la atención que cuando se está previendo una reducción en los beneficiarios a ser atendidos por el programa, la partida de "Gastos de personal" del mismo casi se triplique, pasando de \$3,2 millones a \$9,7 millones.

¹⁴ Situación que no alcanza a modificarse con las cuotas de beneficiarios que se propone ir transfiriendo al Plan Familias.

¹⁵ Menos de 0,9 pp. en el índice de pobreza y 2,3 pp. en el índice de indigencia según las mediciones del INDEC.

¹⁶ Cabe aclarar que al respecto no hay más que versiones periodísticas, por lo que se desconoce las características del seguro de desempleo que se está evaluando.



Esta situación involucra, por un lado, a aproximadamente 803.000 personas con haberes de entre \$ 390 y \$ 1.000, que sólo recibieron un ajuste del 10% un año atrás, acumulando una pérdida del 34,5% del poder adquisitivo que tenían en diciembre de 2001. Otros 190.000 jubilados que perciben haberes de \$ 1.000 o más no tuvieron ajustes y soportan un retraso del 40% en el poder de compra de sus ingresos. **El retraso de los haberes del sistema previsional es otro de los instrumentos en que se apoya la obtención de un alto superávit fiscal primario.**

Por otra parte, siguen asignándose partidas presupuestarias para el financiamiento de las cajas provinciales no transferidas a la Nación, profundizando la inequidad del reparto entre nación y provincias. Para el ejercicio 2006 dichas transferencias están previstas en \$1.509,0 millones, 21% superiores a las previstas para el 2005.

En definitiva, **siguen sin resolverse los problemas estructurales del sistema de previsión, siendo el principal la paulatina baja en el nivel de cobertura.** En efecto, tanto la cobertura de los actuales pasivos como las proyecciones sobre la cobertura futura de los activos son alarmantes: de una cobertura histórica cercana al 80% de la población mayor de 65 años, actualmente el sistema previsional no llega a cubrir al 65% de las personas de este grupo etáreo; al mismo tiempo, las proyecciones dan cuenta de una sostenida caída de la cobertura futura de los adultos mayores que sería inferior al 35% hacia el año 2030.

Mientras tanto no está previsto ningún tipo de reforma del sistema jubilatorio vigente. Se consolida así la tendencia iniciada con la reforma de 1994 que aumentó los requisitos de acceso al sistema de previsión social y la inseguridad del beneficio. En su lugar se apela a la instrumentación de programas asistenciales, de extrema focalización, discrecionales y estigmatizantes. En la misma línea, tampoco se prevén modificaciones en el financiamiento de la seguridad social. Es decir, se mantiene el mismo nivel de contribuciones y aportes, incluyendo el reducido 7% como aportes personales a las AFJP.

Un último punto respecto a la política de gasto del presupuesto 2006 puede hacerse en lo atinente a las erogaciones previstas para las funciones **Educación y Ciencia y Técnica**. Las mismas presentan **incrementos superiores al 20% respecto al presupuesto anterior**. Siendo la educación básica responsabilidad de las provincias, luego de los sucesivos procesos de descentralización, el presupuesto educativo de la Administración Nacional, está principalmente vinculado con el financiamiento de las Universidades Nacionales, y el pago del Fondo Nacional de Incentivo Docente. En este sentido, el incremento respecto al presupuesto anterior, se explica fundamentalmente por el aumento del programa de Desarrollo de la **Educación Superior**, en concepto de acuerdos salariales con universidades.

También se contempla avanzar con el **programa “Más Escuelas, Mejor Educación”**, existente desde hace dos años, que se propone la construcción de 700 escuelas. Si bien no se puede menos que compartir la prioridad en el gasto educativo, y los beneficios de la inversión en infraestructura escolar, los problemas en la implementación y el lentísimo grado de avance en la ejecución de este programa ya han sido repetidamente señalados. Esto cobra mayor relevancia cuando se observa que, más allá de su menor peso relativo en el crédito de la jurisdicción, los programas vinculados a información y evaluación de la calidad educativa, mejoramiento de la calidad educativa, fortalecimiento de la educación básica e infraestructura y equipamiento tienen asignado un crédito presupuestario menor que en el ejercicio anterior.

Finalmente, parte del incremento del gasto en Educación se atribuye a los compromisos que podría implicar la sanción de la nueva **Ley de Financiamiento Educativo**. La misma implicaría significativos incrementos del gasto público en educación por parte de todas las jurisdicciones. Lo importante en este punto sería no repetir la fracasada experiencia de la Ley Federal de Educación. En este sentido, se considera imprescindible avanzar en la especificación de la asignación de recursos necesarias para dar cumplimiento a las nuevas metas de gasto. Esto involucra, entre otros aspectos, el tratamiento de las relaciones fiscales entre nación y provincias, de manera de garantizar los fondos que las provincias deberían disponer para hacer frente a las mayores responsabilidades de gasto que el proyecto de ley dispone.



Por otro lado, sería razonable revisar los propios criterios de incremento en el gasto. De hecho, en el proyecto del Poder Ejecutivo, se mantiene un criterio de inversión educativa pro-cíclica. En tanto la meta se establece en función del PBI, los recursos destinados a la educación aumentarán o disminuirán a la par del movimiento del ciclo económico. Nuevamente aquí, lo que está faltando, más allá del incremento de los recursos presupuestarios para el área, es una discusión de fondo y una voluntad política de revertir la lógica de los 90 en materia de políticas universales.

III.b. La inversión pública

El proyecto de presupuesto 2006 prevé inversiones financiadas con recursos nacionales por \$ 10.730,6 millones; cifra que significaría un incremento de 34,4% respecto del presente año (Cuadro 6). De esta forma, **se mantiene la tendencia de recuperación de la inversión pública** experimentada en ocasión del presupuesto 2005. No obstante, cabe advertir que se viene de un período previo de intensa caída por lo que la recuperación señalada significa que al concluir el próximo año se estaría **recién alcanzando el nivel de la inversión pública por habitante correspondiente al año 1998**.

Cuadro 6 – Composición de la Inversión Total

	2005		2006		Variación % 2006/05
	\$	%	\$	%	
I. Inversión Real Directa	2.846,3	36%	4.092,8	38%	43,8%
II. Transferencia de Capital	5.136,2	64%	6.637,8	62%	29,2%
Inversión Total (I+II)	7.982,5	100%	10.730,6	100%	34,4%

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

Del total estimado de inversión, casi 40% corresponde a la Inversión Real Directa (IRD) a cargo del gobierno nacional, mientras que el resto consiste en Transferencias de Capital, teniendo éstas por destino a las provincias, municipios y al propio sector privado¹⁷. Parte de estas últimas operaciones se realizan de manera automática o cuasi-automática por el Tesoro Nacional, atendiendo mayormente a normas legales específicas¹⁸. Por el carácter mismo de estas transferencias resulta difícil la identificación y evaluación de sus destinos específicos¹⁹.

En rigor de verdad, la situación no es muy diferente en lo que respecta a la IRD. En primer lugar, debido a la **ausencia de un plan estratégico de desarrollo** en base al cual se definen las prioridades para la asignación de los recursos en materia de infraestructura, tanto económica como social. En segundo lugar, por el **reiterado incumplimiento de los procedimientos que las normas legales vigentes imponen para la evaluación y selección de los proyectos de inversión**. Tercero, por la falta de un listado detallado de los proyectos de inversión conteniendo, además, información relevante sobre sus fundamentos técnicos y económicos. Por último, por las **facultades discrecionales que ejerce el PEN en cuanto a modificar el programa de inversiones luego de la sanción del presupuesto**.

La Ley 24.354 sancionada en 1994 creó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y fijó normas muy precisas para la elaboración anual del Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) y su inclusión en el Presupuesto. En particular, cabe destacar cuestiones tales como: i) la obligación de elaborar anualmente el PNIP y presentarlo al Congreso de la Nación *previamente* a su inclusión en el proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional (Art. 5º, inc. c); ii) que el PNIP anual debe **formar parte del proyecto de ley de presupuesto general de la administración nacional** en tanto que, el Plan

¹⁷ La Inversión Real Directa comprende proyectos sobre los cuales la Administración Nacional define y ejecuta de manera directa. Las Transferencias para Gastos de capital corresponden a financieros transferidos a otras jurisdicciones, parte de los cuales son fondos con uso específico, sobre cuya aplicación la decisión está fuera de la jurisdicción nacional.

¹⁸ 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)

¹⁹ Como se señala más adelante, puede que estos llamados fondos específicos para inversión se utilicen para gastos corrientes.



Plurianual de Inversión Pública Nacional, será **información** complementaria de la ley de presupuesto (Art. 14°). Ninguna de estas disposiciones se ha cumplido. No se presentó previamente el PNIP y tanto el plan anual como el plurianual son tratados como "información complementaria" del presupuesto²⁰.

Estas falencias se reflejan en **permanentes alteraciones en el listado de proyectos que supuestamente componen el programa de inversión pública**. Así, luego de la sanción del presupuesto por parte del Congreso Nacional, se desactivan proyectos o se incorporan otros. La dimensión cuantitativa de este tipo de alteraciones no puede menos que llamar la atención. En efecto, del total de proyectos de Inversión Real Directa que tuvieron crédito abierto en el marco del Presupuesto 2005, más de la mitad no tienen inicio de ejecución al mes de septiembre, habiendo experimentado reducciones o la directa eliminación del crédito presupuestario asignado en su momento. Al mismo tiempo, luego de la sanción y promulgación del presupuesto 2005, se fueron incorporando nuevos proyectos por un monto de inversión total superior a los \$ 400 millones.

Este tipo de modificaciones tienen diferente impacto según la función de gasto. Como se observa en el Cuadro 7, la reducción del crédito inicial alcanza niveles significativos en la función Legislativa (-39,9%), Relaciones Exteriores (-83,1%), Sistema Penal (-56,6%), mientras se incrementan las partidas en Servicios Económicos como Ecología y Medio Ambiente (+52,1%), Agricultura (+38,2%) y Trabajo (+21,5%).

Cuadro 7 – Inversión Pública Total 2005 (Inversión Real Directa + Transferencias de Capital)

Variación de la Asignación de Recursos por Finalidad y Función y Ejecución a Sep. 2005

Finalidad	Función	Inicial	Vigente	Devengado	Reprogramación (variación vigente / inicial)	Ejecución sg inicial	Ejecución sg. vigente
	Administración Fiscal	8.923.076	10.686.454	944.428	19,8%	10,6%	8,8%
	Control de la Gestión Pública	2.450.000	2.243.000	147.868	-8,4%	6,0%	6,6%
	Dirección Superior Ejecutiva	37.768.452	41.123.884	10.253.100	8,9%	27,1%	24,9%
	Información y Estadística Básicas	1.021.000	1.032.000	102.363	1,1%	10,0%	9,9%
	Judicial	72.609.000	63.292.141	13.733.242	-12,8%	18,9%	21,7%
	Legislativa	8.691.860	5.226.780	2.184.477	-39,9%	25,1%	41,8%
	Relaciones Exteriores	26.499.756	26.603.756	12.879.573	0,4%	48,6%	48,4%
	Relaciones Interiores	80.583.700	13.649.366	1.162.465	-83,1%	1,4%	8,5%
Total	Administración Gubernamental	238.546.844	163.857.381	41.407.515	-31,3%	17,4%	25,3%
	Defensa	48.109.930	69.305.429	16.825.384	44,1%	35,0%	24,3%
	Inteligencia	7.663.825	7.895.025	124.872	3,0%	1,6%	1,6%
	Seguridad Interior	97.707.210	112.127.710	29.441.326	14,8%	30,1%	26,3%
	Sistema Penal	96.060.000	41.698.581	353.734	-56,6%	0,4%	0,8%
Total	Defensa y Seguridad	249.540.965	231.026.745	46.745.317	-7,4%	18,7%	20,2%
	Agua Potable y Alcantarillado	266.407.000	280.630.404	142.191.960	5,3%	53,4%	50,7%
	Ciencia y Técnica	138.403.325	140.748.903	44.906.252	1,7%	32,4%	31,9%
	Educación y Cultura	422.274.186	420.484.685	141.422.986	-0,4%	33,5%	33,6%
	Promoción y Asistencia Social	660.106.870	682.904.672	543.120.395	3,5%	82,3%	79,5%
	Salud	98.183.593	116.591.412	52.082.137	18,7%	53,0%	44,7%
	Seguridad Social	19.246.000	19.246.000	3.840.483	0,0%	20,0%	20,0%
	Trabajo	109.088.000	132.593.010	99.995.264	21,5%	91,7%	75,4%
	Vivienda y Urbanismo	2.097.498.749	1.993.199.745	1.354.691.537	-5,0%	64,6%	68,0%
Total	Servicios Sociales	3.811.207.723	3.786.398.831	2.382.251.012	-0,7%	62,5%	62,9%
	Agricultura	9.917.571	13.704.131	3.017.159	38,2%	30,4%	22,0%
	Comercio, Turismo y Otros Servicios	17.811.339	17.131.029	7.512.088	-3,8%	42,2%	43,9%
	Comunicaciones	24.972.000	28.649.366	9.774.656	14,7%	39,1%	34,1%
	Ecología y Medio Ambiente	24.013.021	36.535.122	4.401.772	52,1%	18,3%	12,0%
	Energía, Combustibles y Minería	870.596.995	822.647.366	413.525.258	-5,5%	47,5%	50,3%
	Industria	18.024.454	18.467.080	2.512.198	2,5%	13,9%	13,6%
	Seguros y Finanzas	2.062.000	2.062.917	160.222	0,0%	7,8%	7,8%
	Transporte	2.361.169.760	2.482.822.889	1.642.873.273	5,2%	69,6%	66,2%
Total	Servicios Económicos	3.328.567.140	3.422.019.900	2.083.776.626	2,8%	62,6%	60,9%
Total	general	7.627.862.672	7.603.302.857	4.554.180.470	-0,3%	59,7%	59,9%

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

²⁰ A un mes de presentado el Proyecto de Presupuesto al Congreso, no se ha dado a conocer el PNIP 2006.



Al mismo tiempo, el Cuadro 7 muestra el grado de ejecución del presupuesto en materia de inversión pública al mes de Septiembre: 59,9% del total, siendo menor el desempeño de la Inversión Real Directa (54,7%) que el de las Transferencias de Capital (62,5%).

Los retrasos en la ejecución de los proyectos de inversión son en algunos casos cuantitativamente relevantes. Así, Educación y Cultura sólo registra compromisos por 33,6% (situación vinculada con el Programa de Construcción de 700 Escuelas), Ciencia y Tecnología por 31,9% y la finalidad Administración Gubernamental en su conjunto, por 25,3%.

Cabe señalar que, el SNIP debe informar trimestralmente a ambas Cámaras del Congreso de la Nación, entre otros aspectos, "detallando proyectos evaluados y en curso de evaluación" (Art. 5º, inc. j). Esta es otra disposición de la que no se registran antecedentes de cumplimiento.

De aquí puede concluirse que el presupuesto de inversión pública que debate y sanciona el Congreso de la Nación es un elemento flexible, una suerte de expresión de deseos que en la práctica concreta, el PEN maneja con elevada discrecionalidad.

Conviene destacar que la normativa del SNIP dispone la obligación de contar con dictamen técnico de los proyectos cuyo monto de inversión supere \$ 5,6 millones, procedimiento que debería cumplirse de manera previa a su inclusión en el PNIP y el presupuesto (Arts. 8º, 9º y 11º de la Ley 24.354). 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 evidencias de **falta de transparencia en las decisiones como de ineficiencia en la gestión de esta área.**

Al momento de la sanción parlamentaria del Presupuesto 2005 no contaban con dictamen técnico aprobatorio por parte de la autoridad competente del Ministerio de Economía el 74% de los proyectos de inversión cuyos montos superaban los \$ 5,6 millones. Esta omisión puede ser una de las causas que explique la intensidad de los posteriores cambios en la cartera de proyectos inversión del presupuesto. No habiéndose presentado aún el Plan Nacional de Inversión Pública (requisito previo a la elevación del Presupuesto, según la normativa vigente) y la nómina detallada y completa de los proyectos de inversión previstos en el presupuesto, se desconoce también el grado en que los nuevos proyectos de inversión cuentan con dictamen técnico.

Los problemas de gestión tienen otras manifestaciones, tal el caso del listado de los proyectos de inversión que con inicio de ejecución en el 2006 comprometen recursos para ejercicios futuros (Planilla Anexa Art. 12). El monto total de inversión correspondiente a estos proyectos alcanza a \$ 11.800 millones (con un significativo incremento de 70% respecto del presupuesto 2005). El dato destacado es la alta proporción de proyectos de inversión cuyo cronograma de avance físico es prácticamente nulo en los primeros años. Así, para el 2006 casi 30% de los proyectos tienen previsto un avance físico del 1%. De la misma forma, casi la mitad (48%) alcanzaría avances físicos menores al 10% en el curso del trienio 2006/08. Estos proyectos representan casi 1/3 de la inversión plurianual proyectada según la Planilla mencionada. Resulta difícil admitir que cronogramas de avance tan dilatados en el tiempo respondan a exigencias técnicas propias de la ingeniería de los proyectos. En consecuencia, un nuevo elemento que afecta la eficiencia de los fondos invertidos.

En cuanto al componente de "**Transferencias de Capital**" también se identifican problemas en la asignación de los recursos. Como se señaló anteriormente, el proyecto de presupuesto 2006 prevé un monto de Transferencias de Capital por \$ 6.637,80 millones. Una parte de estas transferencias se origina en "fondos específicos" que se recaudan y distribuyen automáticamente entre las provincias en base a indicadores previamente establecidos. Como puede verse en el Cuadro 8, el peso relativo de las transferencias automáticas es menor que en el ejercicio anterior, y de hecho esta situación se viene repitiendo como tendencia en los últimos años. La contracara es el incremento de las partidas no automáticas, cuya distribución no cuenta con indicadores explícitos y/o diagnósticos sectoriales que permitan evaluar si son asignadas de acuerdo a criterios técnicos aceptables.



Cuadro 8 – Distribución Transferencias de Capital

Transferencias automáticas	Año 2005		Año 2006	
	\$	%	\$	%
Desarrollo Vial	349.900.000	7%	360.500.000	5%
FONAVI	558.053.000	11%	582.200.000	9%
Fondo del Conurbano	650.000.000	13%	650.000.000	10%
FEDEI	189.126.180	4%	156.101.000	2%
Subtotal automáticas	1.747.079.180	34%	1.748.801.000	26%
Resto Transferencias	3.448.809.238	66%	4.889.047.180	74%
Total	5.195.888.418	100%	6.637.848.180	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información presupuestaria.

Con todo, el principal problema de estas transferencias radica en que el destino de las mismas puede ser otro que la inversión, en tanto que mediante sucesivas disposiciones y acuerdos Nación – Provincias, se modificó el carácter de fondos de asignación específica por la libre disponibilidad de los mismos. Esta posibilidad se introdujo en diciembre del 2000, con alcance parcial de hasta el 50%²¹. Luego, en el contexto de la aceleración de la crisis fiscal y financiera, la libre disponibilidad se amplió a la totalidad de las sumas transferidas por estos conceptos²². En consecuencia, el monto de la imputación presupuestaria como gastos de capital supone una cierta sobreestimación de la inversión pública.

Otro tipo de problemas vinculados con las Transferencias de Capital tiene que ver con su distribución territorial. El análisis de la función Vivienda y Urbanismo, es un ejemplo ilustrativo de esta problemática: la ausencia de reglas explícitas. Los recursos tradicionalmente movilizados por el fondo específico (FONAVI) se distribuyen en base a alícuotas preestablecidas por acuerdos entre las jurisdicciones participantes. Por otra parte, se transfieren recursos a través del llamado "Plan Federal de Vivienda". La distribución de este último tiene un carácter discrecional y se aparta de manera significativa de los criterios de distribución del FONAVI.

Como se observa en el Cuadro 9, provincias como San Luis y Neuquén²³, no recibirán transferencias por el Plan Federal, en tanto que en otras, como las provincias del Chaco, Corrientes y Misiones, la asignación es muy baja (menos del 1% del total). Esto en un contexto en el cual, el monto total de transferencias de capital operadas a través del Plan Federal aumenta 19% respecto del presupuesto 2005.

²¹ 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.

²² "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 (...)*".

²³ De acuerdo al presupuesto 2005, por el Plan Federal de Vivienda, San Luis tenía asignado \$ 11,4 millones, y Neuquén \$21,4 millones.



Cuadro 9 – Transferencias de Capital – Distribución Territorial

Desarrollo Urbano y Vivienda	FONAVI	Plan Federal	Total general	Distrib FONAVI	Distrib Plan Federal
Ciudad de Buenos Aires	9.542.600	118.532.701	128.075.301	1,64%	6,79%
Provincia de Buenos Aires	84.129.000	477.683.053	561.812.053	14,45%	27,38%
Provincia de Catamarca	12.184.200	66.792.019	78.976.219	2,09%	3,83%
Provincia de Córdoba	32.781.299	107.593.276	140.374.575	5,63%	6,17%
Provincia de Corrientes	28.719.899	6.985.556	35.705.455	4,93%	0,40%
Provincia de Entre Ríos	22.627.800	65.594.429	88.222.229	3,89%	3,76%
Provincia de Formosa	23.208.000	23.145.520	46.353.520	3,99%	1,33%
Provincia de Jujuy	17.406.000	55.857.921	73.263.921	2,99%	3,20%
Provincia de La Pampa	11.604.000	16.053.172	27.657.172	1,99%	0,92%
Provincia de La Rioja	11.604.000	24.674.973	36.278.973	1,99%	1,41%
Provincia de Mendoza	23.208.000	42.181.390	65.389.390	3,99%	2,42%
Provincia de Misiones	27.269.400	16.423.923	43.693.323	4,68%	0,94%
Provincia de Río Negro	26.109.000	50.782.235	76.891.235	4,48%	2,91%
Provincia de Salta	23.208.000	38.344.153	61.552.153	3,99%	2,20%
Provincia de San Juan	21.177.299	94.979.228	116.156.527	3,64%	5,44%
Provincia de San Luis	21.177.301	0	21.177.301	3,64%	0,00%
Provincia de Santa Cruz	18.566.400	95.559.780	114.126.180	3,19%	5,48%
Provincia de Santa Fe	32.781.301	124.226.369	157.007.670	5,63%	7,12%
Provincia de Santiago del Estero	24.948.600	93.110.009	118.058.609	4,29%	5,34%
Provincia de Tierra del Fuego	15.375.301	40.751.977	56.127.278	2,64%	2,34%
Provincia de Tucumán	24.368.400	107.141.274	131.509.674	4,19%	6,14%
Provincia del Chaco	26.689.200	10.145.298	36.834.498	4,58%	0,58%
Provincia del Chubut	18.566.400	68.016.771	86.583.171	3,19%	3,90%
Provincia del Neuquén	24.948.600	0	24.948.600	4,29%	0,00%
Total general	582.200.000	1.744.575.027	2.326.775.027	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia en base a PNIP

No se plantea aquí un cuestionamiento a priori de los criterios por los cuales se modifica la distribución territorial de la inversión pública en vivienda y urbanismo, respecto de los prorrateadores explícitos que rigen para el FONAVI. Lo que se pretende enfatizar es el problema de la ausencia de normas y transparencia en cuanto a la forma en que se procede para distribuir los recursos del Plan Federal. El ejemplo ilustra con claridad sobre lo que es una constante: la **ausencia de políticas explícitas y fundadas, y la precaria información relevante para justificar tanto la distribución de recursos como los proyectos concretos.**

IV. El manejo discrecional de recursos: los Fondos Fiduciarios y las Obligaciones del Tesoro de la Nación

Como se ha mencionado a lo largo del análisis precedente, el gobierno nacional reitera en el presupuesto 2006 la práctica de la **discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos**. Por un lado, a través de la subestimación de las variables, lo que le permite contar con un excedente no presupuestado y por ende no asignado. Por otro lado, a través del otorgamiento de facultades extraordinarias al Jefe de Gabinete, amparadas en la prórroga permanente de la Ley de Emergencia Económica. Y finalmente, haciendo **abuso de partidas presupuestarias que, si bien se incluyen en sus montos globales en el presupuesto, tienen una asignación imprecisa e incierta, con normativas de control poco claras, y en la mayoría de los casos incumplidas, otorgando de esta manera un alto nivel de arbitrariedad en su manejo.** En lo que sigue analizamos dos de estas partidas: los Fondos Fiduciarios y las Obligaciones a Cargo del Tesoro de la Nación.

IV.a. Los fondos fiduciarios

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



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

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

En el informe de la AGN, se detectaron casos de inconsistencias entre las disposiciones de las diferentes normas de creación y los contratos de fideicomisos. Asimismo, se destaca que se han observado discrepancias en los criterios utilizados para la preparación de la información contable de los fideicomisos analizados, aun cuando en la mayoría de los casos es el Banco de la Nación Argentina (BNA) el que cumple tal función. Igualmente se constataron atrasos en los registros contables, producidos por la precariedad de los sistemas de registración contable empleados. Por último, se puso de relieve en el informe la ausencia de evidencias acerca de la conveniencia de utilizar la figura del fideicomiso público frente a otras alternativas posibles para el logro de los objetivos buscados por el Estado Nacional.

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

En un contexto de opacidad informativa y discrecionalidad en el manejo de los fondos, los recursos operados a través de los mismos experimentan un crecimiento sostenido²⁴. De acuerdo al Proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2006 el total de recursos estimados para el conjunto de los Fondos Fiduciarios alcanza a \$ 4.168,6 millones (4,12% del total de recursos de la Administración Pública Nacional), con un incremento de 12,75% respecto de los fondos asignados en el presupuesto del año anterior.

El detalle de los fondos fiduciarios es el siguiente:

²⁴ Entre los años 2002 y 2006 los recursos operados por los fondos fiduciarios se multiplicaron 3,4 veces, pasando de \$ 1.233 millones a \$ 4.168 millones, respectivamente.



F. Fiduciario	Finalidad	TOTAL INGRESOS
DESARROLLO PROVINCIAL	Asistir privatización de bancos y otras empresas, financiar programas de reforma y desarrollo.	977.183.445
PARA LA RECONST. DE EMPRESAS	Otorgar préstamos, avales, fianzas y/u otras garantías a entidades financieras, de seguros etc.	32.067.482
INFRAEST. REGIONAL	Asistir en la financiación de obras de infraestruc. A los beneficiarios	42.486.742
DE CAPITAL SOCIAL	Prestar servicios financieros y de organización y capacitación a las micro empresas	4.966.580
PROM. CIENT. Y TECN.	Promoción y fomento de la investigación y desarrollo, las transmisión de tecnología y la asistencia técnica.	12.000.000
PARA EL TRANSP. ELECT. FED	Financiación de obras de ampliación del sistema de transporte de energía eléctrica en alta tensión	561.242.043
SISTEMA INFRAEST. TRANSPORTE	Asegurar la disponibilidad de recursos para el pago y compensaciones a beneficiarios	1.948.249.591
DE INFRAEST. HÍDRICA	Financiación de obras de infraestructura hídrica, pago de compensaciones tarifarias, etc.	344.721.774
FOGAPYME	Otorgar garantías en respaldo de las que emitan las Soc. de Garantía Recíproca, etc., y ofrecer garantías directas a las entidades financieras acreedoras de las micro, pequeñas y medianas empresas	1.175.332
FONAPYME	Efectuar aportes de capital y a brindar financiamiento a mediano y largo plazo para inversiones prod. A micro, pequeñas y medianas empresas	2.509.377
PROM. DE LA GANADERÍA OVINA	Solventar los desembolsos derivados de la aplic. Del régimen establecido por la ley de recuperación de la ganadería ovina	20.000.000
SEC. DE HACIENDA BICE	Implementación de programas de financiamiento	28.959.353
Prog. De Fideicomisos Decreto N° 1118/03 - MYPES II	Destinar los fondos fideicomitidos a la adquisición, por vía de descuentos, de créditos de los bcos Credicoop Coop. Ltda., y Macro Bansud S.A. otorgados o a otorgarse a las MyPES.	4.128.485
CONSUMO RESIDENCIAL DE GAS	Financiar a) compensaciones tarifarias y b) la venta para uso domiciliario de cilindros, garrafas, etc., en la región sur del país.	167.006.942
REFINANC. HIPOTEC.	Implementación de los mecanismos de refinanciación previstos en la citada ley y su reglamentación	11.901.024
PROM. INDUSTRIA SOFTWARE	Proyectos de investigación y desarrollo relacionados a las actividades comprendidas en el Régimen de Promoción de la Industria del Software, capacitación de recursos humanos, etc.	10.000.000
TOTAL		4.168.598.170



Resulta entonces que más del 90% de los recursos operados por los fondos fiduciarios se concentran en el **Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT)**, el Fondo de Desarrollo Provincial, el Fondo para el Transporte Eléctrico Federal, y el Fondo de Infraestructura Hídrica. De estos, el SIT es el más importante, **representando 47% del total de los recursos operados por el conjunto de los fondos fiduciarios.**

Siendo el más importante, el SIT es también ilustrativo de la forma en que operan los fondos fiduciarios. Fue creado por Decreto N° 976/2001, con recursos provenientes de una tasa sobre el gasoil (\$ 0,05 por litro de gasoil), tasas viales y multas, con el objeto de desarrollar obras de infraestructura y/o eliminar o reducir las tarifas de los peajes existentes. Posteriormente, mediante el Decreto 1377/2001, se reformuló el SIT, incluyéndose al Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y al Sistema Ferroviario Integrado (SIFER)²⁵.

En cuanto a la afectación de los recursos, previa deducción de la reserva de liquidez, el SIT debía destinar 80% a obras viales y 20% al sistema ferroviario. Asimismo, de los recursos destinados a obras viales, 70% se distribuirían en función de un índice de asignación por provincia mientras que el 30% restante sería aplicado directamente por la autoridad competente. Por su parte, para el desarrollo de la infraestructura ferroviaria sujeta al SIFER, la distribución era 25% al AMBA y 75% al resto del país.

Como se señaló, este ordenamiento experimentó cambios permanentes. Mediante el Decreto 652/2002 el SIT pasó a ser integrado, además del SISVIAL, por el Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS), a su vez, conformado por el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU). Mediante este último, las empresas de transporte automotor, tanto de pasajeros como de carga, pasaron a recibir "compensaciones" (subsidios) por los desfases ocurridos con las tarifas con posterioridad a la devaluación.

También se modificó la proporción entre obras de infraestructura y subsidios: los fondos aplicados al SISVIAL se redujeron a 60% y el SITRANS aumentó al 40%. En tanto que el SISTAU, podía ahora llegar a absorber hasta un 65% de los recursos del SITRANS. **Es evidente que el objeto inicial del Fondo Fiduciario se desdibujó con el paso del tiempo.**

Paralelamente, según información de la UCOFIN (Unidad de Coordinación de Fiduciarios de Infraestructura), aumentaron los recursos para el Sistema Integrado de Transporte Terrestre. Esto fue consecuencia tanto del incremento del consumo de gasoil, como por modificaciones en la tasa sobre el gasoil que pasó a ser un porcentaje (18,5%) sobre su precio por litro libre de impuestos²⁶.

Posteriormente, el actual gobierno, a través del Decreto 1006/2003, volvió a modificar la estructura del Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SIT), incorporándose al patrimonio fideicomitado los ingresos provenientes de los nuevos contratos de concesión de los Corredores de la Red Vial Nacional al mismo tiempo que se incorporan como beneficiarios a las empresas concesionarias de los Corredores de la Red Vial Nacional y al Órgano de Control de las Concesiones Viales.

Los cambios continuaron luego con el Decreto 301/2004, incorporando al SITRANS, un nuevo esquema de subsidios: el llamado Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA). Esta medida allanó el camino para aplicar recursos del fideicomiso a los concesionarios viales, fundados en la rebaja de las tarifas de peaje a favor del transporte de cargas y/o pasajeros²⁷.

Esta nueva modificación tuvo su correlato en la redistribución de los recursos del fondo fiduciario; **aumentando la participación de los subsidios al sistema de transporte en detrimento de las obras de infraestructura.** La nueva distribución entre el SISVIAL y el SITRANS pasó a ser del 50% para cada uno²⁸. Finalmente, mediante el Decreto 140/2004 se incorporó como beneficiaria del fideicomiso a la

²⁵ Por medio del SIFER, el sistema ferroviario de pasajeros y/o cargas recibe subsidios directos.

²⁶ Este año se modificó nuevamente la alícuota fijándose en 20,2% (Ley 26.028).

²⁷ Las rebajas oscilaron entre un 30% y un 60% según el corredor vial.

²⁸ No obstante lo cual, según datos de la UCOFIN, durante el período enero-septiembre del 2005, se puede inferir que los recursos transferidos al SISVIAL representarían 40,2% y al SITRANS 59,8%. En consecuencia se estaría incumpliendo lo dispuesto por el Decreto 301/04 que dispone una distribución de los recursos del SIT en un 50%, respectivamente.



Dirección Nacional de Vialidad²⁹ con el objetivo de permitir la financiación de obras de la Red Troncal Nacional en jurisdicción de Santa Cruz, mediante fondos que integran el SISVIAL.

Como se puede observar, los cambios en la afectación de los recursos del fondo son permanentes y tienden progresivamente a ser aplicados a un régimen generalizado de subsidios a empresarios del transporte automotor (pasajeros y cargas), ferroviario y concesionarios viales, subsidios sobre los cuales no se brinda información adecuada. Para completar el cuadro de situaciones anómalas y escasa transparencia, el Decreto 1488/2004, autorizó al Ministerio de Planificación Federal a utilizar la Reserva de Liquidez para el SITRANS, en violación de lo establecido por el artículo 11 del Decreto 976/2001 según el cual se establece la garantía de intangibilidad de los bienes fideicomitidos para los beneficiarios del fideicomiso. Según la normativa, y bajo circunstancias especiales, sólo podría utilizarse para obras viales del SISVIAL. Por último, el Decreto 564/2005 faculta a la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal a disponer de los fondos de la Reserva de Liquidez como refuerzo del sistema de compensaciones tarifarias³⁰.

Finalmente, un indicador elocuente de la discrecionalidad con que el PEN opera los fondos fiduciarios y la nula intervención del Poder Legislativo en la materia es el **incumplimiento** de lo dispuesto en la Ley 25.827/04 según la cual el Jefe de Gabinete de Ministros tiene la obligación de **informar cada cuatro meses al Congreso sobre "la evolución del flujo y uso de los fondos públicos, detallando las transferencias realizadas y las obras ejecutadas y programadas"**. Hasta el momento no se tiene conocimiento acerca del cumplimiento de dicha obligación. Curiosamente, el Proyecto de Presupuesto 2006 elevado por el PEN, no sólo reitera esta norma legal (que incumple) en su articulado sino que propicia hacerla más exigente, al establecer que los informes en cuestión sean trimestrales.

IV.b. Las Obligaciones a cargo del Tesoro de la Nación

En esta jurisdicción se asignan los gastos de la Administración Nacional que no pueden adjudicarse a ninguna jurisdicción. Se trata de "créditos para brindar asistencia financiera a distintas áreas de los sectores público y privado y, además, se atienden obligaciones emergentes de compromisos con organismos provinciales, nacionales e internacionales".

En el presupuesto 2006 se prevé un gasto total de \$9250 millones en el conjunto de programas incluidos, lo que representa un incremento de 21,5% respecto al presupuesto anterior. Sobre un total de 10 programas, los siguientes son los sobresalientes por la relevancia de sus montos:

- **Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial:** Se incluyen las transferencias dispuestas por la Ley N° 24.621 de Impuesto a las Ganancias, que se destinan a las Provincias. Las mismas se distribuyen a la Provincia de Buenos Aires para obras de carácter social, y a las demás provincias de acuerdo con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas para obras de infraestructura básica social. El crédito presupuestado para este programa alcanza \$4084 millones, el 44% del total de la jurisdicción.
- **Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Ente Binacional:** Atiende los gastos de funcionamiento e inversión de empresas estatales residuales, en funcionamiento y de reciente creación (como es el caso de ENARSA. De hecho, el subprograma más importante es el de "empresas públicas del sector energía y minería" que tiene un crédito asignado de \$1.195 millones en 2006. El total de crédito para este programa alcanza \$1348 millones.
- **Coparticipación Federal al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur:** Este programa se establece en cumplimiento del artículo 8° de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos y sus modificatorias. En

²⁹ La Dirección Nacional de Vialidad es un organismo descentralizado de la órbita de la Subsecretaría de Obras Públicas

³⁰ Según información de la UCOFIN en el período enero-septiembre del presente año de los recursos del SITRANS se distribuyen 74,2% al SISTAU, 26,7% al SIFER, y 1,4% al SISCOTA. De esta forma, no se cumpliría la normativa vigente que dispone que el SISTAU podría llegar a absorber hasta un 65% de los recursos del SITRANS.



2005 se distribuyó en 66% para Ciudad de Buenos Aires y 44% para Tierra del fuego. Su crédito total para el ejercicio 2006 alcanza \$1039 millones.

- Asistencia Financiera a Provincias: Este programa absorbe el 11% del crédito de la jurisdicción (su crédito alcanza \$1037 millones). Contempla "Transferencias a Provincias, emergentes de los distintos Convenios firmados oportunamente con el Estado Nacional". Las provincias que mayor participación tuvieron en estos recursos según la ejecución de 2005 son Santa Fe, La Rioja y Buenos Aires.
- Otras Asistencias Financieras: De acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 23.370, se atienden compensaciones a distintas entidades financieras y se prevé un aporte para atender la capitalización del Banco de la Nación Argentina. Se prevé la cobertura para posibles gastos relacionados con programas sociales, especialmente los destinados a cubrir el monto de financiamiento a cargo de la Nación que contempla el Proyecto de Ley de Financiamiento Educativo. El monto destinado a este programa representa un aumento de 58% respecto del presupuesto anterior.

Como se ve, esta jurisdicción contempla asignaciones legalmente establecidas, pero el grado de flexibilidad en la aplicación de las mismas hacen de sus manejos un práctica muy intransparente. De hecho, a esta jurisdicción apeló con frecuencia el jefe de Gabinete para las diferentes reasignaciones de partidas en el presupuesto durante los últimos años.

El problema central radica en que ya desde el año pasado -y se repite también para 2006- esta jurisdicción no está sujeta al artículo 84 de la ley complementaria de presupuesto, que prohibía que esos recursos pudieran ser asignados a otras jurisdicciones o entidades de la administración pública. Así, las Obligaciones del Tesoro de la Nación, con una asignación creciente cada año, se transforman en una voluminosa partida monetaria, asignada y reasignada con amplio margen discrecional.

V. En conclusión

El proyecto de presupuesto 2006 presentado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) representa un nuevo ejemplo de la continuidad de la actual gestión y que puede caracterizarse por los siguientes puntos principales: i) una estrategia macroeconómica que ha funcionado muy bien en términos de crecimiento y que está basada en el trípode: tipo de cambio elevado, superávit gemelos (externo y fiscal) y acumulación de reservas; ii) la confianza en el derrame automático del crecimiento económico al conjunto de los sectores sociales, y particularmente, a los sectores más postergados; iii) por lo anterior, el sostenimiento de la matriz distributiva heredada de los 90; iv) la subordinación del rol del Poder Legislativo en las políticas públicas, puesto de manifiesto en el sostenimiento de estrategias que permiten manejos arbitrarios de los recursos públicos; v) el apego a mecanismos que permiten utilización de fondos de manera intransparente y con escaso control administrativo y financiero.

Lo anterior se evidencia en el análisis del actual proyecto de presupuesto 2006, que puede resumirse en los siguientes puntos:

- El PEN manifiesta claramente su confianza en la capacidad automática de una "macroeconomía ordenada", para sostener niveles de crecimiento, promover inversión productiva y redistribuir progresivamente el ingreso.
- Esta creencia se sostiene, aún cuando la evidencia demuestra que el mejoramiento de los indicadores sociales no se da ni en la magnitud ni con la premura que la situación requiere.
- Buena parte del sostenimiento de esta "macroeconomía ordenada" se basa en la solvencia fiscal, la que se busca alcanzar fundamentalmente a través de la contención del gasto público.
- Esto es así, por un lado, porque el gasto se expande simplemente de manera inercial, acompañando el incremento del nivel de actividad y de los precios. Y por el otro, porque no hay previstas ningún tipo de modificación a la estructura tributaria vigente, que aumente la capacidad recaudatoria y/o mejore el patrón regresivo que la caracteriza.



- En esta línea, no aparece como un objetivo prioritario de la política fiscal de la actual gestión, la implementación de políticas que busquen aumentar el poder de compra de la población.
- Mientras tanto, se sostienen mecanismos de gastos tributarios de dudosa efectividad en términos de su impacto económico y social, y que benefician a sectores concentrados que se han visto altamente favorecidos por la nueva estructura de precios relativos. En este sentido llama la atención la pasividad en materia de política social, con la preocupación y política activa en materia de subsidios al capital concentrado.
- Simultáneamente, gran parte de los recursos públicos siguen destinándose prioritariamente al pago de los servicios de la deuda externa. En este sentido, queda claro que la cuestión de la deuda y la relación con el FMI, lejos de estar definitivamente resuelta, continúa siendo un elemento central de la política macroeconómica. Que a su tiempo disminuye los márgenes para actuar en otro tipo de políticas públicas.
- Esto se pone de manifiesto cuando se analiza el gasto público estimado para el próximo año. Su recuperación resulta muy lenta y no es uniforme. Así, los servicios económicos presentan una recuperación importante, mientras los servicios sociales apenas recuperan los niveles de 1998.
- En materia de gasto social, también la continuidad aparece como el rasgo central. Esto es particularmente relevante en las áreas de políticas asistenciales y de empleo, donde la segmentación, focalización y manejos clientelares siguen siendo la norma.
- Tampoco se avizoran modificaciones en el sistema de previsión social, donde el retraso de los haberes, a pesar del incremento de los niveles más bajos, sigue apareciendo como otro de los instrumentos en que se apoya la obtención de superávit fiscal primario. Asimismo, siguen sin resolverse los problemas estructurales del sistema de previsión, siendo el principal la paulatina baja en el nivel de cobertura.
- En materia de inversión pública, se mantiene la tendencia a la recuperación, pero conviviendo con la ausencia total de un consistente plan de desarrollo.
- Asimismo, se consolidan prácticas de incumplimiento de los procedimientos que las normas legales vigentes imponen para la evaluación y selección de los proyectos de inversión, a la vez que se sostienen las facultades discrecionales que ejerce el PEN en cuanto a modificar el programa de inversiones luego de la sanción del presupuesto.
- En este sentido, el presupuesto de inversión pública que debate y sanciona el Congreso de la Nación es un elemento flexible, una expresión de deseos que en la práctica concreta, el PEN maneja a su arbitrio.
- Finalmente, la discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos se pone de manifiesto en el incremento de las partidas destinadas a los Fondos Fiduciarios y las Obligaciones del Tesoro de la Nación. Las mismas tienen una asignación imprecisa e incierta, con normativas de control poco claras, y en la mayoría de los casos incumplidas, otorgando de esta manera un alto nivel de arbitrariedad en su manejo.
- A esto se suma que el PEN continúa con la práctica iniciada en los últimos años destinada a subestimar el nivel de los ingresos tributarios. Esto permite a su tiempo contar con una masa de recursos adicionales, sin asignación presupuestaria específica, y por ende, de libre disponibilidad.