



## **El proyecto de Presupuesto 2010: ante la incertidumbre, menos discusión**

---

Luciana Díaz Frers • Daniela Dborkin • Federico Marongiu

# Índice

Resumen ejecutivo.....	4
1. Introducción.....	5
2. Los grandes números del Presupuesto 2010.....	6
3. Las proyecciones macroeconómicas y los recursos tributarios.....	8
3.1 Proyecciones macroeconómicas.....	8
3.2 Los ingresos tributarios.....	9
3.2 Una síntesis de las proyecciones de gastos e ingresos: ¿demasiado optimismo?.....	11
4. Gastos tributarios.....	13
5. El gasto nacional previsto para 2010.....	14
5.1 El gasto social en el proyecto de Ley de Presupuesto 2010.....	16
5.2 La distribución geográfica del gasto nacional.....	20
6. La "contabilidad creativa" en el Presupuesto 2010.....	22
7. El rol del Congreso en la aprobación del Presupuesto.....	23
8. El Presupuesto y el juego inútil de la responsabilidad fiscal.....	24
Bibliografía.....	26
Fuentes.....	26
Acerca de los autores .....	27

## Índice de cuadros y gráficos

<b>Cuadro 1.</b> Grandes rubros del Presupuesto 2010 (en millones de pesos).....	7
<b>Cuadro 2.</b> Proyecciones macroeconómicas en los Proyectos de Ley de Presupuesto 2003-2010 (en porcentajes y millones de pesos corrientes).....	8
<b>Cuadro 3.</b> Recaudación tributaria por principales impuestos 2009-2010 (en millones de pesos corrientes).....	10
<b>Cuadro 4.</b> Gasto tributario discriminado por impuesto 2008-2010 (en millones de pesos corrientes).....	13
<b>Cuadro 5.</b> Gasto nacional por finalidad y función, y su variación 2009-2010 (en millones de pesos corrientes).....	14
<b>Cuadro 6.</b> Gasto nacional por Ministerio, y su variación 2009-2010 (en millones de pesos corrientes).....	16
<b>Cuadro 7.</b> Principales programas sociales por área del gasto, y su variación 2009-2010 (en millones de pesos corrientes).....	18
<b>Cuadro 8.</b> Programas sociales nacionales dirigidos a las provincias.....	21
<b>Cuadro 9.</b> Cumplimiento Ley de Responsabilidad Fiscal 2007-2010.....	25
<b>Gráfico 1.</b> Resultado fiscal total y primario del Sector Público Nacional como porcentaje del PIB (2001- 2010).....	6
<b>Gráfico 2.</b> Ingresos tributarios proyectados y recaudados 2003-2009 (en millones de pesos corrientes).....	9
<b>Gráfico 3.</b> Presión tributaria 2001-2010 (como porcentaje del PIB).....	9
<b>Gráfico 4.</b> Cambios en la estructura tributaria 2008-2010.....	11
<b>Gráfico 5.</b> Variación interanual de gastos e ingresos del Sector Público Nacional y resultado fiscal como porcentaje del PIB (2002-2010).....	12
<b>Gráfico 6.</b> ¿A qué se destina cada peso del Presupuesto Nacional?.....	14
<b>Gráfico 7.</b> Evolución de la pobreza 1992-2009. Total aglomerados urbanos (como porcentaje de la población).....	17
<b>Gráfico 8.</b> Distribución geográfica del gasto nacional per cápita (en miles de pesos per cápita).....	20
<b>Gráfico 9.</b> Distribución geográfica del gasto nacional per cápita. Variación porcentual 2009-2010 en términos reales.....	21
<b>Gráfico 10.</b> Presupuesto social 2010 per cápita NBI.....	22

## Resumen ejecutivo

A diferencia de los últimos años, cuando la economía argentina crecía a elevadas tasas anuales, la elaboración del Presupuesto 2010 transcurre en un contexto de incertidumbre, debido a la crisis financiera internacional, la desaceleración económica local y -como hace casi tres años- a la falta de estadísticas confiables.

En el proceso de aprobación del Presupuesto de años anteriores se presumía de antemano que las proyecciones de crecimiento e inflación incluidas en el Proyecto de Ley se encontraban fuertemente subestimadas, lo que permitía al Poder Ejecutivo tener cierta discrecionalidad en la distribución posterior de los recursos excedentes. Hoy la situación es prácticamente la opuesta. En este contexto, las **proyecciones de gasto e ingresos** dan como resultado un leve déficit financiero en 2009 y un resultado equilibrado en 2010. Pero incluso la consecución de estos resultados parece ser levemente optimista: implican una fuerte desaceleración del gasto público y un aumento de la presión tributaria, ambos difíciles de conseguir.

Con respecto al resultado negativo, es razonable defender un leve déficit en 2009, aún a costa de incumplir con la Ley de Responsabilidad Fiscal. Pero es criticable no haber constituido el fondo anticíclico en los pasados años de crecimiento de más de 8%, y resultaría imprudente repetir el déficit en 2010, si éste finalmente resulta ser un año de recuperación. Puesta en suspenso la Ley de Responsabilidad Fiscal, sería deseable comenzar una discusión de mecanismos que aseguren políticas anticíclicas y cuentas fiscales equilibradas en el mediano plazo.

En materia de **impuestos**, el principal cambio es el incremento en la importancia de los ingresos provenientes del sistema de Seguridad social debido a la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) a fines de 2008. Dichas contribuciones y aportes pasan de representar 19% del total de la recaudación en el año 2008 a 25% en las proyecciones oficiales realizadas para el año 2010. También se pronostica un aumento en la recaudación de retenciones e impuestos a las importaciones.

En términos de **gasto**, se encuentran fuertes aumentos en el gasto social, en primer lugar por el incremento en el área de la Seguridad social y en segundo orden por el aumento en la Promoción y asistencia social. Mientras que en el primer caso la suba tiene su origen en la anualización de los aumentos de las jubilaciones y pensiones producto de la aplicación de la Ley de Movilidad Jubilatoria, en el segundo se relaciona con la inclusión en el Presupuesto del nuevo programa Ingreso Social con Trabajo, anunciado por el Poder Ejecutivo en el mes de agosto y por el cual se planean generar 100 mil puestos nuevos de trabajo. Por otra parte, también se encuentran incrementos en las áreas relacionadas con el funcionamiento del Estado y en los intereses por los pagos de la deuda pública.

Por último, en este documento se analizan algunas peculiaridades respecto del **proceso presupuestario**. La aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010 en la Cámara baja se caracterizó por el escaso debate. Si a esto se suma el uso de "superpoderes" por parte del Jefe de Gabinete de Ministros y la posibilidad del Poder Ejecutivo de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia a lo largo de la ejecución del Presupuesto, resalta la poca injerencia del Congreso en una ley en la que se plasman importantes decisiones de política pública. En este sentido, el escaso control ex-post que puede realizar el Congreso, por la concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo, así como por la dificultad que enfrenta para asumir esta función de control, advierte sobre las debilidades de nuestro sistema institucional en materia de transparencia y rendición de cuentas por el uso de los fondos públicos por parte de quienes nos gobiernan.

# 1. Introducción

Como cada 15 de septiembre, el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación el Proyecto de Ley de Presupuesto del año entrante. El Mensaje de Elevación que acompaña al proyecto contiene información clave para analizar los lineamientos distintivos de la gestión pública del próximo año. En este sentido, es útil pensar al presupuesto no sólo como herramienta administrativa, sino como el espacio en el que se plasman muchas decisiones de política pública. Por lo tanto, identificar los principales rubros del gasto y las variaciones estimadas, así como los ingresos con que se piensan financiar estas erogaciones resulta útil a fin de comprender cuáles son las prioridades del Gobierno.

Sin embargo, un primer aspecto que debe tenerse en cuenta al analizar el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional es que, tal cual su nombre lo indica, no se trata del universo total del gasto público argentino sino que en realidad comprende sólo una fracción del mismo: la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social del nivel nacional de gobierno. Así, el Presupuesto nacional no sólo no contempla las erogaciones de provincias y municipios -que, en conjunto, involucran aproximadamente la mitad del gasto consolidado total y que, por ejemplo, son responsables de gran parte del gasto educativo y de salud- sino que tampoco incorpora todo el universo del gasto nacional. Las empresas públicas, así como los fondos fiduciarios y otros entes extra presupuestarios (como el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados -INSSJP-) no se encuentran incluidos dentro del presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación. Si bien en el Mensaje de Elevación se incluyen datos respecto de estas entidades, se trata de apartados de carácter informativo dado que la aprobación del presupuesto de estos organismos contempla tratamiento por separado. El siguiente esquema ilustra esta situación.

**Esquema 1. ¿Qué incluye el Presupuesto de la Administración Nacional?**

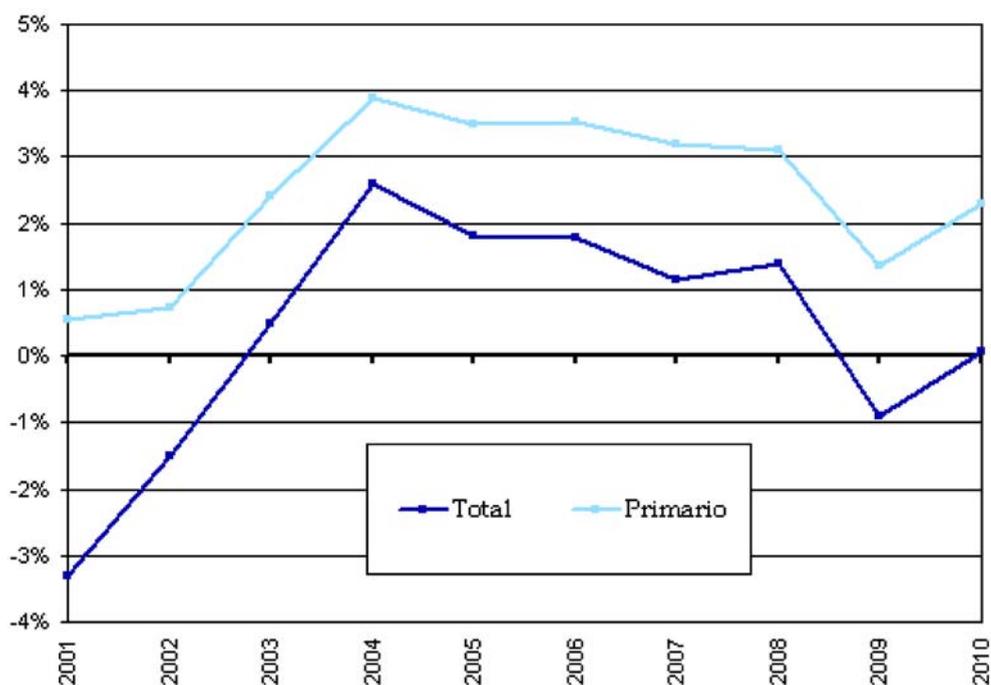
		<b>Administración Nacional</b>	<b>Administración Central Organismos Descentralizados Instituciones de la Seguridad Social</b>
<b>Sector Público Argentino</b>	Sector Público Nacional	Empresas públicas (EP) nacionales Fondos fiduciarios (FF) nacionales Otros entes extra presupuestarios	
	Sector Público Provincial	Administración provincial	Administración central y cuentas especiales Organismos descentralizados Instituciones de la seguridad social
		EP provinciales FF provinciales	
	Sector Público Municipal	Administración municipal	Administración central y cuentas especiales Organismos descentralizados Instituciones de la seguridad social
		EP municipales	

## 2. Los grandes números del Presupuesto 2010

El Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional 2010 en discusión en el Congreso de la Nación contempla para el próximo año **gastos por \$273.129 millones**. Este monto representa un incremento nominal de algo más de \$30.000 millones (12,4%) respecto del gasto estimado para 2009. Sin embargo, una vez que se descuenta el efecto de la inflación, resulta que la variación en términos reales apenas supera el 5%.

Al igual que los presupuestos de años anteriores, el proyecto prevé superávit primario y financiero para el Sector Público Nacional. Concretamente, proyecta un **superávit primario** del 2,29% del Producto Interno Bruto (PIB), equivalente a \$28.606 millones, mientras que contempla un **superávit financiero** del 0,05% del PIB, equivalente a \$581,9 millones. Debe destacarse que en el año en curso respecto de las proyecciones presentadas en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2009 se ha corroborado un resultado levemente deficitario (-0,9% del PIB, equivalente a \$10.076,9 millones), mientras que el resultado primario sería positivo en \$15.320 millones (equivalente a 1,36% del PIB). Esto muestra una clara desviación de uno de los pilares del actual modelo económico, que hasta ahora venía manteniendo superávits primario y financiero a rajatabla (**Gráfico 1**).

**Gráfico 1. Resultado fiscal total y primario del Sector Público Nacional como porcentaje del PIB (2001- 2010)**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Secretaría de Hacienda y Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

El gasto previsto para 2010 implicaría cierta desaceleración de su ritmo de crecimiento. Esto es así, en la medida en que en 2009 se prevé finalizar el ejercicio con un aumento del 26% respecto del gasto ejecutado en 2008, lo que llevaría, como recién se mencionó, a un resultado financiero

de niveles negativos en 2009 (**Gráfico 1**). Si bien esto podría ser criticado por no respetar las pautas de responsabilidad fiscal, en un año de crisis internacional y fuerte desaceleración económica como 2009, podría justificarse una política fiscal expansiva. Además, esto también responde al patrón de gasto de la Argentina, que típicamente muestra aumentos más significativos en años electorales, tal como ha ocurrido en 2009.

Si bien más adelante se hará un análisis más detallado del gasto presupuestado, una primera aproximación a los grandes rubros indica que la proporción de **gastos corrientes** y de **capital** se mantiene prácticamente constante respecto de 2009, aunque estos últimos presentan un aumento ligeramente mayor. Las modificaciones más importantes se encuentran en las prestaciones de la seguridad social (que aumentan su participación en casi dos puntos porcentuales) y en las transferencias corrientes (que la disminuyen en 1,3 puntos).

**Cuadro 1. Grandes rubros del Presupuesto 2010 (en millones de pesos)**

Concepto	2009	2010	Variación nominal		Variación real*	Variación como % total
			Monto	%		
<b>Gastos corrientes</b>	<b>210.609,7</b>	<b>236.242,6</b>	<b>25.632,9</b>	12,2%	4,9%	-0,1%
Remuneraciones	27.189,0	31.108,2	3.919,2	14,4%	7,0%	0,2%
Bienes y servicios	12.763,4	13.408,7	645,3	5,1%	-1,8%	-0,3%
Intereses	24.469,1	26.536,8	2.067,7	8,5%	1,4%	-0,4%
Prestaciones de la Seguridad Social	82.327,1	97.062,2	14.735,1	17,9%	10,2%	1,7%
Transferencias corrientes	63.845,0	68.096,0	4.251,0	6,7%	-0,3%	-1,3%
Otros	16,1	30,7	14,6	90,7%	78,3%	0,0%
<b>Gastos de capital</b>	<b>32.474,2</b>	<b>36.886,8</b>	<b>4.412,6</b>	<b>13,6%</b>	<b>6,2%</b>	<b>0,1%</b>
<b>Total</b>	<b>243.083,9</b>	<b>273.129,4</b>	<b>30.045,5</b>	<b>12,4%</b>	<b>5,1%</b>	

\* Las variaciones reales fueron calculadas utilizando un índice de precios combinado por el 50% del IPC y 50% del IPM previstos en las proyecciones del Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

### 3. Las proyecciones macroeconómicas y los recursos tributarios

#### 3.1 Proyecciones macroeconómicas

El Proyecto de Ley de Presupuesto plantea un **crecimiento del producto** del 2,5% para el año 2010. A diferencia de los últimos años, cuando la economía argentina crecía a elevadas tasas anuales, la elaboración del Presupuesto 2010 se ve afectada por la desaceleración económica y la falta de estadísticas confiables, que generan un contexto de incertidumbre al Proyecto de Ley. De hecho, no sólo existen dudas sobre el crecimiento del PIB para 2010, sino también sobre la proyección realizada para 2009 en el nuevo Proyecto de Ley, el cual plantea un aumento de 0,5% respecto de 2008. Debe destacarse que algunas fuentes privadas prevén una caída del producto para 2009 de entre el 2% y el 3%.

En lo que respecta a la **inflación**, el Proyecto de Ley estima un incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de 6,1% para todo el año 2010 y de 5,8% para todo 2009 (este último número es consistente con los datos del INDEC, intervenido desde principios de 2007). Claramente la situación para 2010 es incierta y no resulta tan evidente como en el período 2003-2008 en el cual se subestimó la inflación constantemente con un claro efecto en la subestimación de los ingresos fiscales. De hecho, de continuar la recesión de la actividad económica, el incremento del IPC podría ser menor al que prevén actualmente las consultoras privadas.

Así, este año el Proyecto de Ley de Presupuesto marca una diferencia respecto a años anteriores, en los que se sabía de antemano que gracias a la subestimación de las proyecciones el Poder Ejecutivo contaría con recursos excedentes que luego podría reasignar de manera discrecional. Esta situación se ilustra en el **Gráfico 2**, en donde se observa que desde la recuperación posterior a la crisis de 2001 hasta 2008, los ingresos tributarios recaudados fueron sistemáticamente mayores a los proyectados. Esto parecería revertirse en el año 2009, en donde se estima que los recursos finalmente recaudados serán inferiores a los estimados inicialmente.

**Cuadro 2. Proyecciones macroeconómicas en los Proyectos de Ley de Presupuesto 2003-2010 (en porcentajes y millones de pesos corrientes)**

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Crecimiento PIB proyectado en Presupuesto	3,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	2,5%
Crecimiento PIB efectivamente observado	8,8%	9,0%	9,2%	8,5%	8,7%	6,8%	0,5%+	?
IPC proyectado en Presupuesto	23,0%	10,5%	7,9%	9,1%	7,0%	7,3%	8,8%	6,1%
IPC efectivamente observado	3,7%	6,1%	12,2%	9,8%	8,5% <sup>**</sup>	8,0% <sup>***</sup>	6,6% <sup>++</sup>	?
Ingresos tributarios proyectados	74.923,7	79.416,8	106.905,9	133.148,2	169.072,0	234.001,0	329.537,0	353.724,3
Ingresos tributarios recaudados	72.243,5	98.316,4	119.252,4	150.008,7	199.781,0	263.800,0	306.382,0 <sup>++</sup>	?
Diferencia recaudado vs proyectado	-2.680,2	18.899,6	12.346,5	16.860,5	30.709,0	29.799,0	-23.155,0	

<sup>\*\*</sup> Dato oficial. Las estimaciones privadas estimaron para 2007 una inflación de entre el 12% y el 18%.

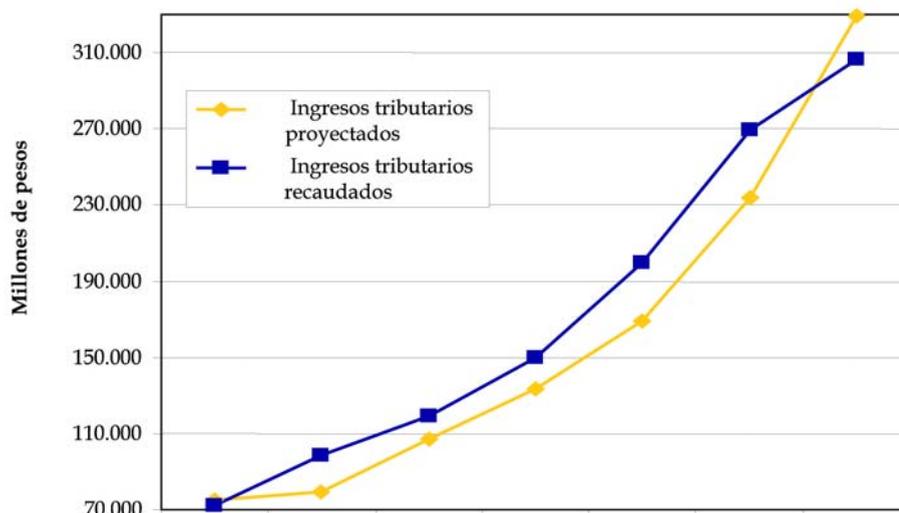
<sup>\*\*\*</sup> Dato oficial. Las estimaciones privadas estimaron para 2008 una inflación de entre el 15% y el 20%.

+ estimación del Relevamiento de Expectativas de Mercado - Agosto 2009. Existen también proyecciones privadas de caída de entre 1% y 3%.

<sup>++</sup> estimación del Relevamiento de Expectativas de Mercado - Agosto 2009. Para la inflación existen estimaciones privadas de entre 10% y 12%.

Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de Mensajes de Elevación de Proyectos de Ley de Presupuesto 2003-2010, Ministerio de Economía, INDEC y Banco Central de la República Argentina.

**Gráfico 2. Ingresos tributarios proyectados y recaudados 2003- 2009 (en millones de pesos)**



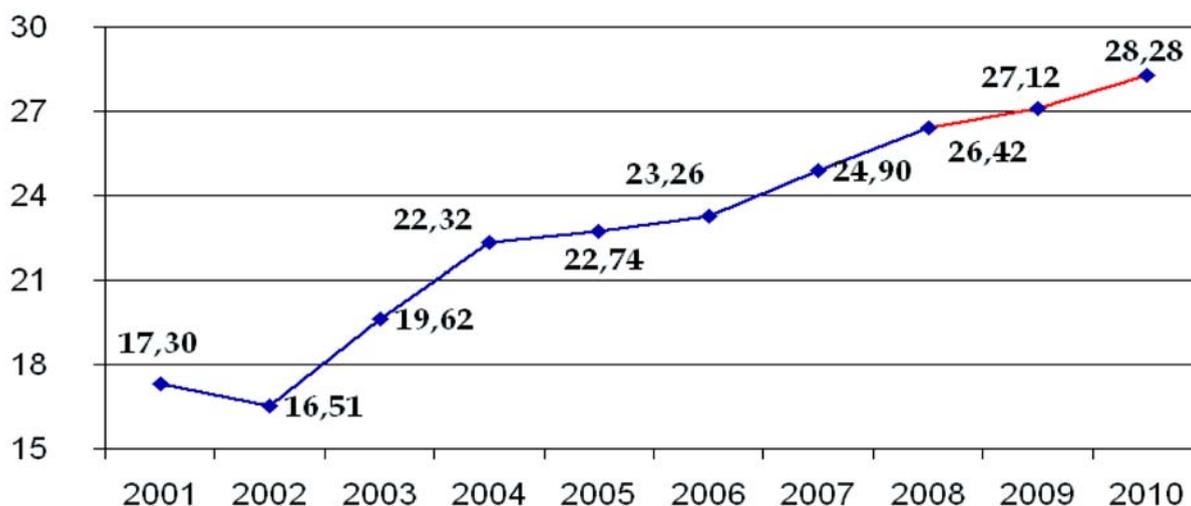
\*Valores estimados en función del Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.

### 3.2 Los ingresos tributarios

En cuanto a los recursos tributarios, pese a la actual crisis, el Proyecto de Ley prevé un incremento en la presión tributaria tanto para 2009 como para 2010. De hecho, para 2010, dicho indicador alcanzaría el 28,28% del PIB. Para 2009, si bien la economía argentina sufre los embates de la crisis, se prevé un aumento de la presión tributaria respecto de 2008. Tal como puede observarse en el siguiente gráfico, la presión alcanzaría en 2009 el 27,12% del PIB, lo que representa un incremento de 0,7 puntos porcentuales respecto de 2008.

**Gráfico 3. Presión tributaria 2001-2010 (como porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Ministerio de Economía y Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

El incremento proyectado de la presión tributaria se explica principalmente por el aumento previsto en los ingresos de la seguridad social y también por un aumento en la presión correspondiente a los derechos de exportación, que pasarían del 2,85% del PIB en 2009 a 3,45% en 2010. Pese a esto, las retenciones a la exportación dejarían de representar el 13% de la recaudación, tal como ocurrió en 2008, para posicionarse en el 12% en 2010. En este sentido, cabe destacar que en las proyecciones presentadas por el Poder Ejecutivo para 2009 la participación de las retenciones sobre el total recaudado es de 10,5%.

Resulta relevante también ver cuáles son los impuestos acerca de los cuales se proyectan mayores y menores incrementos. Entre las principales variaciones en la recaudación impositiva entre los años 2009 y 2010 se destaca el incremento proyectado para la recaudación de impuestos como el IVA (+\$10.231 millones), las retenciones a las exportaciones (+11.097,5 millones) y las contribuciones a la seguridad social (+\$13.195,5 millones).

En términos porcentuales, se destaca el incremento proyectado para el monotributo (+36,3%), retenciones a las exportaciones (+34,7%) y derechos de importación (+33,4%).

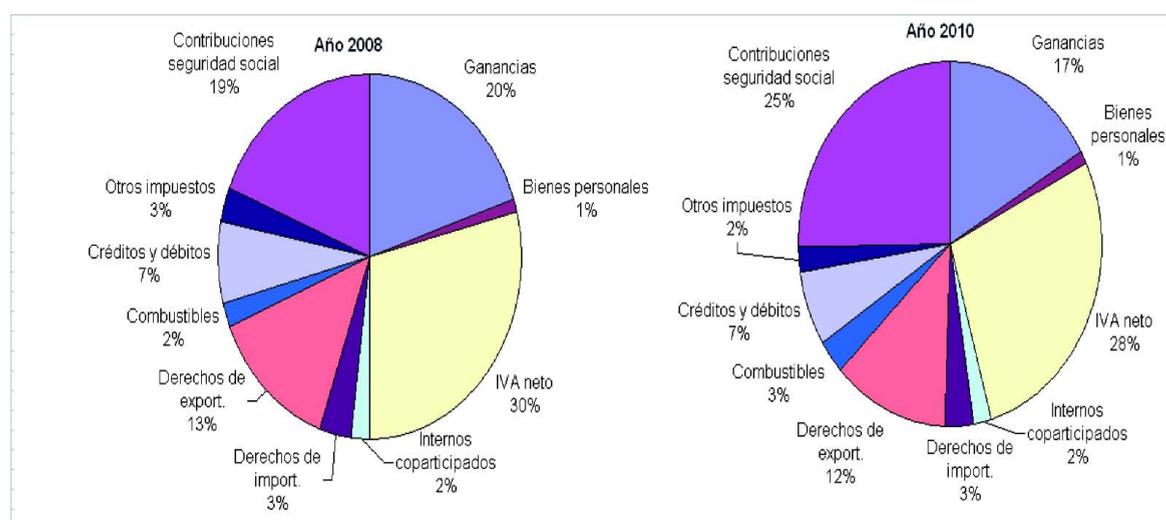
**Cuadro 3. Recaudación tributaria por principales impuestos 2009-2010 (en millones de pesos corrientes)**

Impuesto	2009	2010	Variación	
			%	Monto
IVA Neto	87.178,6	97.409,9	11,7%	10.231,3
Ganancias	54.484,9	59.030,2	8,3%	4.545,3
Bienes personales	3.795,6	4.220,6	11,2%	425,0
Combustibles	9.960,2	11.110,8	11,6%	1.150,6
Impuestos internos	6.505,8	7.498,0	15,3%	992,2
Ganancia mínima presunta	1.147,0	1.273,0	11,0%	126,0
Monotributo	1.519,0	2.070,5	36,3%	551,5
Débitos y créditos bancarios	20.897,0	23.546,7	12,7%	2.649,7
Derechos de exportación	32.019,2	43.116,7	34,7%	11.097,5
Derechos de importación	8.092,0	10.795,4	33,4%	2.703,4
Contribuciones de la seguridad social	75.840,4	89.035,9	17,4%	13.195,5
Otros impuestos	3.000,6	4.616,6	53,9%	1.616,0
<b>TOTAL</b>	<b>304.440,3</b>	<b>353.724,3</b>	<b>16,2%</b>	<b>49.284,0</b>

Fuente: Mensaje de elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010

El Proyecto de Ley prevé un leve cambio en la estructura tributaria respecto de la estructura del año 2008. El principal cambio que se evidencia es el incremento en la importancia de los ingresos provenientes del sistema de seguridad social debido a la estatización del sistema de jubilaciones privadas a fines de 2008. Dichas contribuciones y aportes, que en 2008 representaron el 19% del total de la recaudación, pasan a representar el 25% en las proyecciones oficiales realizadas para el año 2010. Asimismo, impuestos como ganancias pierden participación, al disminuir desde el 20% del total en 2008 al 17% en la proyección para 2010.

**Gráfico 4. Cambios en la estructura tributaria 2008- 2010**



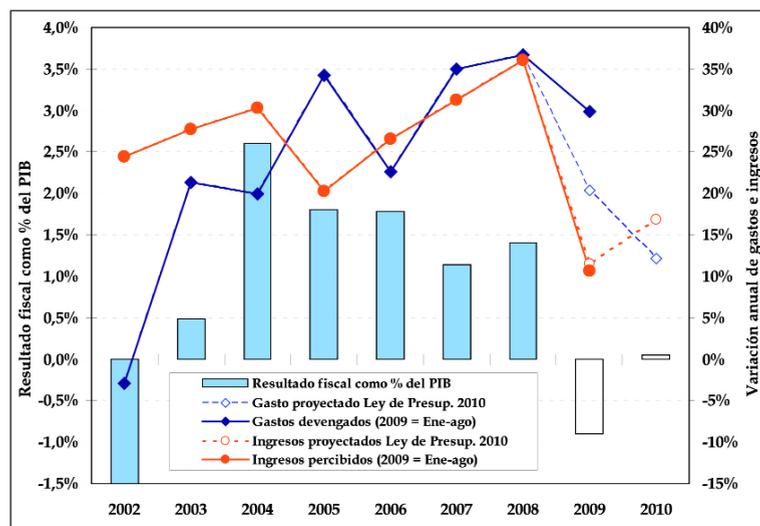
Fuente: AFIP y Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

### C. Una síntesis de las proyecciones de gastos e ingresos: ¿demasiado optimismo?

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2010 prevé un aumento del **gasto público nacional** del 12,4% nominal respecto de 2009. Esto implicaría una fuerte desaceleración del ritmo de crecimiento del gasto. Al respecto, surgen varias dudas. En primer lugar, está previsto que al finalizar el ejercicio 2009 el gasto haya aumentado 20% respecto del ejecutado en 2008. Este número subestimaría el importante aumento del gasto durante los primeros ocho meses del año (30%), influenciado por la contienda electoral. Para que finalmente puedan alcanzarse los valores proyectados, en el último trimestre del año el gasto debería desacelerarse fuertemente, así como debería profundizarse este esfuerzo durante 2010, para que el aumento no supere el 12,4% proyectado en el Proyecto de Ley.

En materia de **recaudación**, el Proyecto de Ley muestra cierto optimismo que, por diversos motivos, habría que reconsiderar. En los primeros ocho meses del año, los ingresos aumentaron 10,7% interanual, valor similar, aunque ya levemente inferior al proyectado para todo el año (11,5%). El mayor optimismo radica en suponer que habrá un aumento de la presión tributaria en 2010, que provocará un aumento de 17% en la recaudación. Si bien es cierto que se podría aumentar la recaudación por retenciones si se dieran varias condiciones, hay que admitir que la recaudación suele estar muy afectada por el ciclo económico. Ante la actual desaceleración económica cabe, en el mejor de los casos, esperar que la presión tributaria se mantenga constante, en lugar de suponer un aumento, tal como lo hace el Proyecto de Ley.

**Gráfico 5. Variación interanual de gastos e ingresos del Sector Público Nacional y resultado fiscal como porcentaje del PIB (2002- 2010)**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Ministerio de Economía y Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

Con las actuales proyecciones de gastos e ingresos, el **resultado financiero** sería negativo en 2009. A saber: -0,9% del PIB. Si bien no se respetarían las pautas de responsabilidad fiscal, en un año de fuerte desaceleración económica como el actual, la política fiscal expansiva podría justificarse porque podría moderar la caída del ciclo económico. No obstante, esconder el problema fiscal bajo la alfombra del optimismo no es aconsejable. Si el Gobierno no logra desacelerar el gasto ni aumentar la presión tributaria en el año próximo, podría profundizar el resultado fiscal negativo en 2010, año que promete una tímida recuperación económica. Así como es razonable defender un leve déficit en 2009, es criticable no haber constituido un fondo anticíclico en los pasados años de crecimiento de más de 8%, y resultaría imprudente repetir el déficit en un año de recuperación.

## 4. Gastos tributarios

En cuanto a los gastos tributarios, se denomina como tales a los ingresos (fundamentalmente impuestos) que el fisco deja de percibir al otorgar regímenes o tratamientos impositivos especiales que se apartan de la legislación tributaria original. Un claro ejemplo de ellos son las exenciones impositivas y los regímenes de promoción industrial.

En el proyecto de Ley de Presupuesto 2010 el gasto tributario asciende a \$26.407 millones, equivalente a un 2,11% del PIB. Si se analiza este monto respecto del total de la recaudación proyectada para 2010, esto implica un 6,5%. Del total presupuestado, el 82% (equivalente a \$21.703,7 millones) corresponde a exenciones o disminuciones de alícuotas incluidos en las normas de cada uno de los respectivos impuestos. El resto, equivalente a \$4.703,5 millones corresponde a regímenes de promoción económica. El monto proyectado para 2010 implica un incremento del 13,9% respecto del monto estimado para 2009 (\$23.177 millones, equivalente al 2,06% del PIB proyectado).

Más de la mitad (51%) del gasto tributario presupuestado para 2010 corresponde a exenciones, regímenes de promoción económica y alícuotas reducidas del IVA, que alcanza los \$13.543,7 millones. Entre las exenciones más importantes para este impuesto se encuentran las correspondientes a las prestaciones médicas a obras sociales y al INSSJYP (\$1.208 millones) y la relacionada con la importación y venta de medicamentos de uso humano (\$919,5 millones). En lo referente a los regímenes de promoción, el monto de IVA que se dejaría de recaudar sería de \$2.840 millones. Respecto de las alícuotas reducidas, el monto es relevante debido a la reducción hecha a carnes vacunas, frutas, legumbres y hortalizas (\$1.892 millones) y a la disminución del IVA a la construcción de viviendas (equivalente a \$844,6 millones).

El siguiente impuesto relevante en lo que se refiere al gasto tributario es ganancias. Por las exenciones, regímenes de promoción y deducciones de este impuesto se dejarían de cobrar en 2010 unos \$7.702 millones. Entre las exenciones más importantes se encuentran aquellas correspondientes a los intereses de los títulos públicos (\$3.730 millones) y a las ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas (\$1.747,6 millones). El costo proyectado para el fisco de los regímenes de promoción económica en lo que respecta a este impuesto es de \$967,2 millones para 2010. En el **Cuadro 4** puede apreciarse el gasto tributario discriminado por impuesto para los años 2008 a 2010.

**Cuadro 4. Gasto tributario discriminado por impuesto 2008- 2010 (en millones de pesos corrientes)**

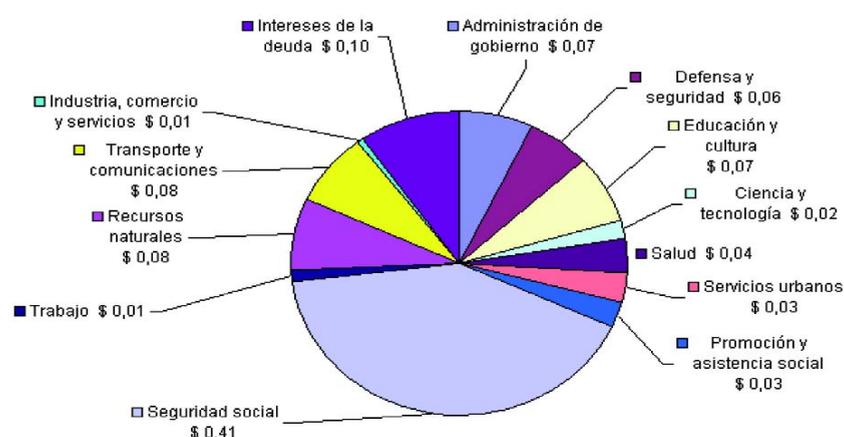
Impuesto	2008	2009	2010
IVA	11.100,4	12.129,1	13.543,7
Ganancias	5.498,1	6.470,9	7.702,7
Contribuciones de la seguridad social	2.626,1	2.328,2	2.642,5
Combustibles	1.110,3	1.179,0	1.322,6
Bienes personales	169,9	193,5	204,8
Impuestos internos	113,5	119,3	135,0
Ganancia mínima presunta	12,1	12,6	13,5
Impuestos al comercio exterior	758,8	564,8	642,2
Otros impuestos	133,6	180,1	200,1
<b>TOTAL</b>	<b>21.522,8</b>	<b>23.177,5</b>	<b>26.407,1</b>

Fuente: Mensaje de elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

## 5. El gasto nacional previsto para 2010

El análisis del gasto presupuestado para 2010 permite identificar cuáles son las prioridades planteadas por el Gobierno para el próximo año y, en consecuencia, su correlato con las necesidades de la población. Si se observa a qué se destina cada peso presupuestado, surge la importante participación que representa la **Seguridad social**: por cada peso incluido en el Presupuesto, 41 centavos se dirigen a este rubro, compuesto principalmente por las prestaciones de la ANSES (jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, seguro de desempleo) así como por otras cajas previsionales (Fuerzas Armadas, Policía, Gendarmería, por ejemplo) y por las pensiones no contributivas a cargo de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. Por otra parte, por cada peso del Presupuesto se destinan 10 centavos al pago de intereses de la deuda, 8 a los servicios de Transporte y comunicaciones, 7 a los gastos relacionados con la Administración gubernamental, otros 7 a la Educación y la cultura, 4 a la Salud y 3 a los Programas de promoción y asistencia social (**Gráfico 6**).

**Gráfico 6. ¿A qué se destina cada peso del Presupuesto Nacional?**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

**Cuadro 5. Gasto nacional por finalidad y función, y su variación 2009-2010 (en millones de pesos)**

	2009	2010	Variación nominal		Variación real*	Variación % total
			Monto	%		
<b>Administración gubernamental</b>	15.781,1	19.648,2	3.867,1	24,5%	16,4%	0,7%
<b>Defensa y seguridad</b>	15.140,7	16.979,3	1.838,6	12,1%	4,9%	0,0%
<b>Servicios sociales</b>	145.078,1	165.593,8	20.515,7	14,1%	6,7%	0,9%
Salud	9.928,9	10.160,1	231,2	2,3%	-4,3%	-0,4%
Promoción y asistencia social	5.707,1	7.678,5	1.971,4	34,5%	25,8%	0,5%
Seguridad social	96.415,4	111.989,8	15.574,4	16,2%	8,6%	1,3%
Educación y cultura	17.572,4	19.431,1	1.858,7	10,6%	3,4%	-0,1%
Ciencia y técnica	4.527,4	5.175,8	648,4	14,3%	6,9%	0,0%
Trabajo	2.794,3	2.871,5	77,2	2,8%	-3,9%	-0,1%
Vivienda y urbanismo	5.117,5	5.165,2	47,7	0,9%	-5,6%	-0,2%
Agua potable y alcantarillado	3.015,2	3.121,9	106,7	3,5%	-3,2%	-0,1%
<b>Servicios económicos</b>	42.476,0	44.231,8	1.755,8	4,1%	-2,6%	-1,3%
Energía, minería y combustibles	16.752,2	15.084,6	-1.667,6	-10,0%	-15,8%	-1,4%
Transporte	18.033,8	20.027,7	1.993,9	11,1%	3,8%	-0,1%
Otros	7.690,0	9.119,5	1.429,5	18,6%	10,9%	0,2%
<b>Intereses de la deuda pública</b>	24.608,2	26.676,2	2.068,0	8,4%	1,4%	-0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>243.084,1</b>	<b>273.129,3</b>	<b>30.045,2</b>	<b>12,4%</b>	<b>5,1%</b>	<b>0,0%</b>

\* Las variaciones reales fueron calculadas utilizando un índice de precios combinado por el 50% del IPC y 50% del IPM previstos en las proyecciones del Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de datos del Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

El **Cuadro 5** complementa la información del **Gráfico 6**, al presentar las variaciones de cada una de las grandes áreas del gasto en el proyecto de Presupuesto 2010 respecto de 2009, tanto en términos nominales y reales como en cuanto a su participación en el total. Tal como allí puede apreciarse, está previsto un aumento del **Gasto social** superior en términos porcentuales al incremento porcentual total del Presupuesto, lo que también ocurre en el rubro de gastos del funcionamiento del Estado (**Administración gubernamental**). Con más de \$165.500 millones asignados, lo que representan más del 60% del total del Presupuesto, su aumento se relaciona principalmente con la Seguridad social. A saber: de los más de \$30.045 millones en que se incrementa el monto total del gasto, más de \$15.500 se vinculan con esta función, y también aumenta en más de un punto porcentual su participación en el total del gasto. Esta suba se relaciona con los aumentos otorgados en 2009 a través de la Ley de Movilidad de las Prestaciones Provisionales.

Dentro del gasto social, el incremento que le sigue en importancia a la Seguridad social se relaciona con la Promoción y asistencia social, que sube 26% en términos reales. Según se explica en el Mensaje de Elevación, esto se vincula con el nuevo Programa de Ingreso Social con Trabajo, creado en 2009 en el Ministerio de Desarrollo Social, que -de acuerdo con el anuncio presidencial- prevé la generación de 100.000 puestos de trabajo y para el cual se asignan \$1.500 millones en el Proyecto de Ley de Presupuesto.

Las áreas de Ciencia y técnica y de Educación y cultura son las que siguen en términos de aumentos porcentuales. Según se afirma en el Mensaje de Elevación, estos aumentos se vinculan principalmente con la continuidad de la Ley de Financiamiento Educativo, que estipula aumentos del gasto educativo y en Ciencia y técnica en términos del PIB hasta 2010 (ver **Recuadro 1**)- y a las leyes de Educación Técnico-Profesional y de Educación Nacional.

Por su parte, las áreas de Salud, Trabajo, Vivienda y urbanismo, y Agua potable y alcantarillado, si bien muestran incrementos en sus montos absolutos, una vez que se realiza el cálculo contemplando el efecto de la inflación, registran caídas en términos reales, así como en términos del porcentaje de participación en el Presupuesto.

Resulta importante destacar dos aspectos en lo que respecta a la variación del gasto en **Servicios económicos**. Por un lado, se observa en la función Energía, minería y combustibles una caída en términos nominales y reales, y respecto de su participación en el total de los Servicios económicos, con una disminución de casi 16% en términos reales. que se explica por la disminución de los subsidios a las tarifas de energía eléctrica. Por otro lado, aunque de menor magnitud, se presupuesta un incremento en el área de Transporte, también relacionada con variaciones en los subsidios, que -en este caso- afectan al transporte automotor de pasajeros. Este cambio en la asignación de subsidios es coherente con la intención del Gobierno de mejorar su impacto redistributivo, en la medida en que los subsidios al sector del transporte benefician proporcionalmente más a la población con menores ingresos que aquellos subsidios asignados a las tarifas de energía eléctrica -e inclusive al consumo residencial de gas-, los que benefician a una población con más amplio rango de ingresos.

Una manera complementaria de observar el Presupuesto es a través del gasto asignado a cada uno de los Ministerios nacionales (**Cuadro 6**). En este sentido, uno de los aspectos más llamativos es el recorte del presupuesto asignado a la cartera de Salud, que disminuye tanto en términos nominales y reales como en su participación en el total del presupuesto. Por otra parte, se encuentra un aumento considerable en Obligaciones a Cargo del Tesoro. Parte de este aumento puede vincularse a la incorporación dentro de esta jurisdicción del Fondo Federal Solidario dispuesto por el Decreto 206/2009, que estipula que el 30% de la recaudación por los derechos de exportación a la soja se distribuyan a las provincias y municipios para financiar "obras que con-

tribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vialidad". Este programa tiene previsto para 2010 un presupuesto de \$6.648 millones.

**Cuadro 6. Gasto nacional por Ministerio, y su variación 2009-2010 (en millones de pesos corrientes)**

	2009	2010	Variación nominal Monto	%	Variación real*	Variación % total
Poder Legislativo Nacional	1.430,80	1532,1	101,3	7%	0%	0,0%
Poder Judicial de la Nación	2.913,30	3249,4	336,1	12%	4%	0,0%
Ministerio Público	736,70	863,1	126,4	17%	10%	0,0%
Presidencia de la Nación	1.447,50	1694	246,5	17%	9%	0,0%
Jefatura de Gabinete de Ministros	1.930,10	2391,8	461,7	24%	16%	0,1%
Ministerio del Interior	1.283,60	1045,3	-238,3	-19%	-24%	-0,1%
Ministerio de Relaciones Exteriores	1.748,20	1986	237,8	14%	6%	0,0%
Ministerio de Justicia, Seguridad y DDHH	11.651,40	13282	1.630,6	14%	7%	0,1%
Ministerio de Defensa	11.648,30	12605,5	957,2	8%	1%	-0,2%
Ministerio de Economía	1.103,60	1376,2	272,6	25%	17%	0,0%
Ministerio de Producción	5.899,40	6278,5	379,1	6%	0%	-0,1%
Ministerio de Planificación Federal	38.180,10	38830,2	650,1	2%	-5%	-1,5%
Ministerio de Educación	14.461,10	15612,7	1.151,6	8%	1%	-0,2%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.835,10	2115,7	280,6	15%	8%	0,0%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	90.223,30	104.661	14.437,4	16%	8%	1,2%
Ministerio de Salud	6.101,40	5665,3	-436,1	-7%	-13%	-0,4%
Ministerio de Desarrollo Social	11.324,50	14.393	3.068,8	27%	19%	0,6%
Servicios de la Deuda Pública	24.502,70	26575,5	2.072,8	8%	1%	-0,3%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	14.662,90	18972,1	4.309,2	29%	21%	0,9%
<b>TOTAL</b>	<b>243.084,00</b>	<b>273.129,40</b>	<b>30.045,4</b>	<b>12%</b>	<b>5%</b>	<b>0,0%</b>

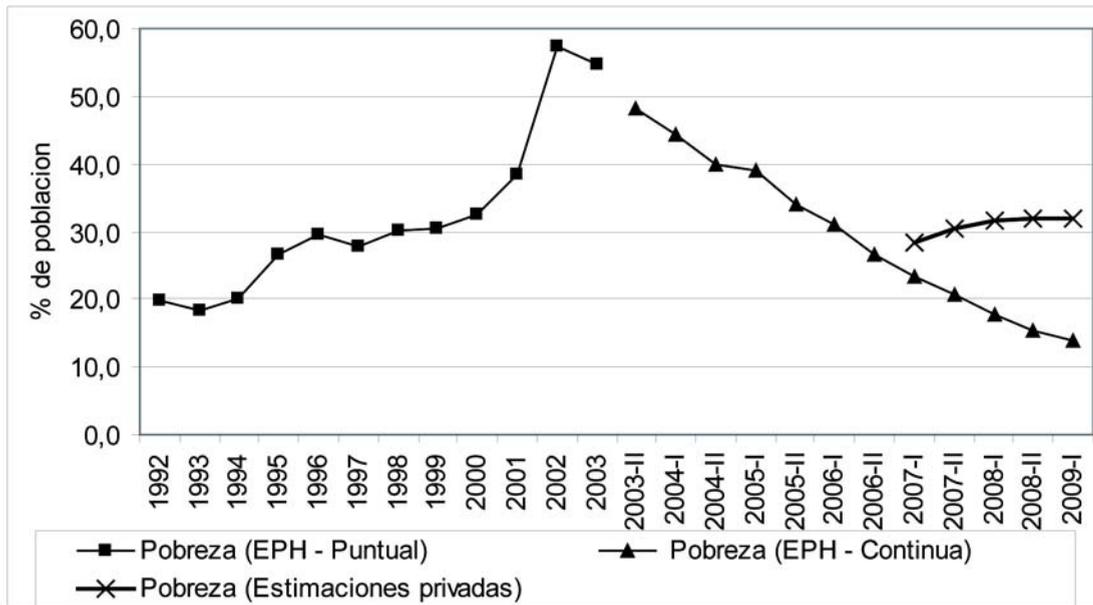
\* Las variaciones reales fueron calculadas utilizando un índice de precios combinado por el 50% del IPC y 50% del IPM previstos en las proyecciones del Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

## 5.1 El gasto social en el proyecto de Ley de Presupuesto 2010

Uno de los temas que volvió a ocupar el centro del debate público en los últimos meses es el incremento de la pobreza y la indigencia. Además de la discusión por las cifras oficiales difundidas por el INDEC, que indican valores por menos de la mitad de lo que estiman las fuentes privadas (Gráfico 7), la responsabilidad del Estado sobre este tema y la necesidad de encarar políticas que alivien esta situación tomó mayor relevancia frente a la aceleración de la inflación, la crisis internacional y la desaceleración económica local.

**Gráfico 7. Evolución de la pobreza 1992- 2009. Total aglomerados urbanos (como porcentaje de la población)**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de INDEC, CEDLAS y Sel Consultores.

Al respecto, algunas de las propuestas en estudio giran en torno a la implementación de **programas de asignación universal para la infancia**. De hecho, en el Congreso de la Nación hay actualmente varios proyectos de diferentes sectores políticos que apuntan en este sentido. Como explican Repetto, Díaz Langou y Marazzi (2009) en un documento de reciente aparición, estos proyectos si bien presentan características disímiles en cuanto al espectro de beneficiarios, sus montos y fuentes de financiamiento, entre otras cuestiones, tienen algunos aspectos en común. Por un lado, se orientan a garantizar derechos básicos orientados a asegurar el acceso a un ingreso no contributivo y, por el otro, reconocen que este ingreso debe ser complementado con mejoras de los servicios de salud y educación.

Los montos totales que involucrarían la implementación de estos programas varían entre los \$10.000 y \$30.000 millones y las propuestas de financiamiento plantean combinaciones de reformas impositivas, asignaciones específicas de impuestos y reorganización de programas sociales<sup>1</sup>. Sin embargo, en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2010 en consideración en el Congreso de la Nación, este debate se encuentra ausente, por lo que cualquier avance posterior de cualquiera de estas propuestas (o de alguna alternativa) implicará la necesaria reasignación de las partidas aprobadas en el debate presupuestario, la eliminación de ciertos gastos tributarios (descritos anteriormente) o una combinación de estos elementos.

Ahora bien, ¿cuáles son los **principales programas sociales** incluidos en el Presupuesto nacional y cómo evolucionarán de acuerdo al Proyecto de Ley?

El **Cuadro 7** presenta esta información de acuerdo con distintas funciones del gasto social. Tal como fue mencionado anteriormente, las prestaciones previsionales representan una gran parte del Presupuesto nacional. Sin embargo, dentro de la Seguridad social se observan también mon-

<sup>1</sup> Para conocer en detalle los elementos de los principales proyectos en discusión en el Congreso de la Nación, consultar: Repetto, Díaz Langou y Marazzi (2009).

tos importantes para las **Asignaciones familiares** (casi \$8.900 millones) y las **Pensiones no contributivas** (\$7.745 millones). Debe aclararse que se trata de asignaciones de naturaleza distinta, dado que las primeras se dirigen a aquellos empleados con hijos a cargo que se desempeñan en el sector formal de la economía (por lo que se trata de un programa de naturaleza contributiva) mientras que las segundas comprende distintos beneficios, con el objetivo principal de atender a los sectores más vulnerables de la población (madres con más de 7 hijos, personas de 70 años o más, o aquellas que presentan alguna discapacidad), aunque incluyen también las pensiones graciables y pensiones especiales entre las que se encuentran, por ejemplo, las dirigidas a los ex presidentes de la Nación y jueces de la Corte Suprema.

En los programas de Promoción Social y de Trabajo es en donde se encuentran las principales iniciativas para atender las situaciones de pobreza. Luego de la crisis del año 2001-2002, el **Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados** (PJJHD) constituyó la herramienta central para hacer frente al deterioro de las condiciones sociales. Con el correr de los años y el crecimiento económico registrado entre los años 2003 y 2008, la inserción de parte de los beneficiarios en el mercado laboral y el proceso de reordenamiento del Plan encarado desde 2006 produjeron que el monto destinado a este programa fuera en descenso, tal cual sucede en el proyecto de Presupuesto 2010. Como contrapartida, el **Plan Familias** por la Inclusión Social -el principal receptor de los traspaños del PJJHD, seguido del **Seguro de Capacitación y Empleo**- fue incrementando su monto, y en el actual proyecto presenta uno de los principales aumentos (12%, en valores constantes con respecto a 2009).

Dentro de los programas de Promoción social se destaca el nuevo programa anunciado a mediados de 2009, **Ingreso Social con Trabajo**, por el que se planea generar 100.000 puestos de trabajo y para lo cual se dispone de una asignación de \$1.500 millones. El plan de **Seguridad Alimentaria** es otro de los principales programas sociales implementados en la actualidad, con más de \$1.280 millones presupuestados para 2010.

**Cuadro 7. Principales programas sociales por área del gasto, y su variación 2009-2010 (en millones de pesos corrientes)**

Principales programas sociales		2009*	2010	Variación	
				Nominal	Real**
<b>Seguridad Social</b>	Prestaciones previsionales	65.584,10	78.036,00	19%	11%
	Asignaciones familiares	8.496,00	8.895,00	5%	-2%
	Pensiones no contributivas	6.118,50	7.744,90	27%	18%
	Atención ex cajas provinciales	4.227,60	5.127,80	21%	13%
	Seguro de Desempleo	761,50	746,80	-2%	-8%
	Atención pensiones ex combatientes	630,30	717,40	14%	6%
<b>Promoción Social</b>	Familias por la Inclusión Social	1.975,50	2.374,60	20%	12%
	Acciones del programa Ingreso Social con Trabajo	-	1.500,00	-	-
	Seguridad Alimentaria	1.142,30	1.287,50	13%	5%
	Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local (Manos a la Obra)	301,70	325,10	8%	1%
	Acciones de promoción y protección social	370,30	320,20	-14%	-19%
<b>Trabajo</b>	Acciones de empleo***	621,60	880,00	42%	32%
	Jefas y Jefes de Hogar Desocupados***	1.011,90	641,60	-37%	-41%
	Seguro de Empleo y Capacitación***	477,70	490,10	3%	-4%
<b>Salud</b>	Atención médica de beneficiarios de pensiones no contributivas	798,60	964,50	21%	13%
	Atención de la madre y el niño	457,10	562,30	23%	15%
	Lucha contra el SIDA y ETS	260,20	275,60	6%	-1%
<b>Educación</b>	Desarrollo Educación Superior	8.305,40	10.774,70	30%	21%
	FONID	2.108,30	2.212,90	5%	-2%
	Acciones compensatorias en Educación	714,00	961,50	35%	26%
	Acciones para Más Escuelas, Mejor Educación	644,80	783,70	22%	14%
<b>Vivienda</b>	Desarrollo de la Infraestructura Habitacional "Techo Digno"	3.104,60	3.068,60	-1%	-8%

\* Presupuesto vigente al 20-09-2009.

\*\* Las variaciones reales fueron calculadas utilizando un índice de precios combinado por el 50% del IPC y 50% del IPM previstos en las proyecciones del Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

\*\*\* Según Presupuesto 2009 inicial.

Fuente: elaboración de CIPPEC sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010 y del Sitio de Consulta para el Ciudadano sobre el Presupuesto Nacional, Ministerio de Economía.

Otros programas importantes dentro del gasto social se encuentran en el área de Educación, principalmente por el financiamiento de las Universidades nacionales (**Desarrollo de la Educación Superior**), que también muestra un aumento considerable para 2010 (21% en términos reales). También se encuentra el programa **Acciones Compensatorias en Educación**, bajo el cual se canalizan las iniciativas dirigidas a promover el acceso a la educación de los más necesitados, principalmente a través de becas. Tanto este programa como el dirigido a la construcción de escuelas -**Más Escuelas, Mejor Educación**- presentan incrementos superiores al promedio del presupuesto.

Finalmente, dentro del área de Salud, resaltan los programas de **Atención a la madre y el niño** -dentro del cual se encuentra el **Plan Nacer** - con un incremento real del 15%, y **Atención médica a beneficiarios de pensiones no contributivas**, con una suba del 13%, también en términos reales.

### **Recuadro 1. ¿Se cumple la Ley de Financiamiento Educativo?**

La Ley 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE), sancionada en diciembre de 2005, establece que el Gobierno nacional y los Gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán aumentar progresivamente la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología entre los años 2006 y 2010, hasta alcanzar en este último año una participación del 6% en el Producto Interno Bruto (PIB). Asimismo, la norma fija compromisos concretos de inversión para el Gobierno nacional y para cada una de las jurisdicciones.

En los años 2006 y 2007 se cumplieron globalmente las metas de la LFE: en 2007 la inversión consolidada en Educación, Ciencia y Tecnología representó 5,4% del PIB, superior a la meta establecida para ese año de 5%. Con respecto al cumplimiento de las provincias, en 2006 y 2007 la inversión conjunta superó el monto establecido por la Ley, sin embargo, en 2006 tres provincias no lograron cumplir con la meta (La Rioja, Salta y San Luis) y en 2007 a estas tres se sumaron otras tres (Corrientes, provincia de Buenos Aires y Santiago del Estero).

Por su parte, entre los años 2006 y 2008 el Gobierno Nacional ha sobrecumplido las metas financieras de la Ley: en 2006 por 7,4%, en 2007 por 14,1% y en 2008 por el 2%. Esta situación se mantendría en 2009, si se consideran la meta definida, el gasto previsto por el Presupuesto y el PIB proyectado. Por último, para el año 2010, el presupuesto de la Administración Pública Nacional fija una inversión en Educación, Ciencia y Tecnología de \$23.911 millones, que permitiría cumplir con un margen de 5,4% la meta de la LFE para ese año (una vez neteados los \$648 millones correspondientes al fútbol que se agregaron en esta función).

En el año 2010 vencen los plazos dispuestos en Ley de Financiamiento Educativo y en la Ley del Fondo de Incentivo Docente (FONID). Por este motivo, se prevé el tratamiento de una nueva Ley de Financiamiento Educativo de largo plazo. Se trata de una oportunidad clave para garantizar en el tiempo la continuidad de políticas de Estado de largo aliento y de redefinir los criterios de distribución de los fondos educativos nacionales a las provincias, especialmente de las principales partidas, las que corresponden a los salarios docentes.

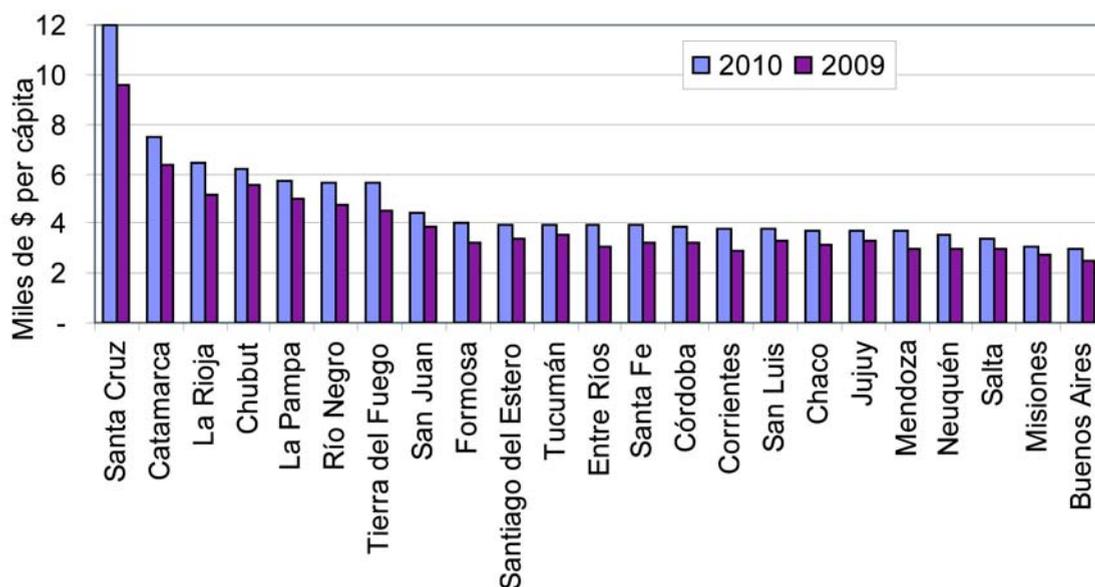
## 5.2 La distribución geográfica del gasto nacional

Al analizar la **distribución geográfica del gasto nacional**, es decir su asignación entre las provincias, deben tenerse en cuenta algunas consideraciones, dado que las particulares características de esta clasificación pueden llevar a conclusiones erróneas. Por un lado, una parte importante del gasto es asignada a la Ciudad de Buenos Aires, tanto por los salarios de los empleados públicos de los Ministerios nacionales como por las compras que hacen en esta jurisdicción distintos programas, que luego se envían a las provincias. Por el otro, debe tenerse en cuenta que una parte del gasto (17%) no se asigna a las provincias sino que se categoriza como nacional, interprovincial o directamente no se clasifica. Por este motivo, en el análisis que sigue se excluye a la Ciudad de Buenos Aires y a las partidas recién mencionadas.

Con estas salvedades, al analizar la asignación por provincia del gasto nacional incluida en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2010 se encuentran disparidades en la asignación per cápita (**Gráficos 8 y 9**). Santa Cruz es la provincia que más gasto nacional por habitante recibe (\$11.960) y es también una de las que más variación experimenta respecto de 2009 (24%). Las otras jurisdicciones que presentan incrementos per cápita considerables son Corrientes (30%), Entre Ríos (27%), La Rioja (26%) y Formosa (25%).

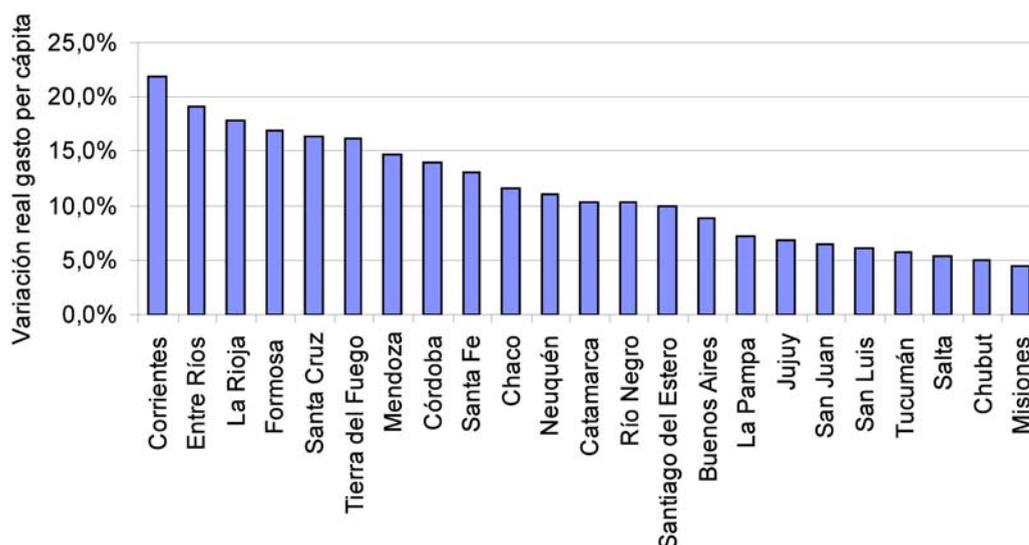
Debe destacarse que a la provincia de Buenos Aires se le asigna el 16% del gasto total, pero, dada su magnitud, en términos per cápita termina siendo la más desfavorecida. Con Córdoba y Santa Fe se producen efectos similares: reciben 5% del presupuesto cada una, pero se encuentran en la mitad inferior de la escala al comparar el gasto por habitante. El resto de las provincias presentan participaciones en el gasto total de entre 0,3% (Tierra del Fuego) y 2,5% (Mendoza).

**Gráfico 8. Distribución geográfica del gasto nacional per cápita (en miles de pesos per cápita)**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

**Gráfico 9. Distribución geográfica del gasto nacional per cápita. Variación porcentual 2009-2010 en términos reales.**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

Al analizar la **asignación geográfica de los programas sociales** en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2010, la primera impresión es que existe cierta correlación entre los montos asignados a cada provincia y su tamaño en términos poblacionales. En este sentido, se incluyen distintos programas que -administrados por diversos Ministerios- están especialmente destinados a los sectores más vulnerables (**Cuadro 8**).

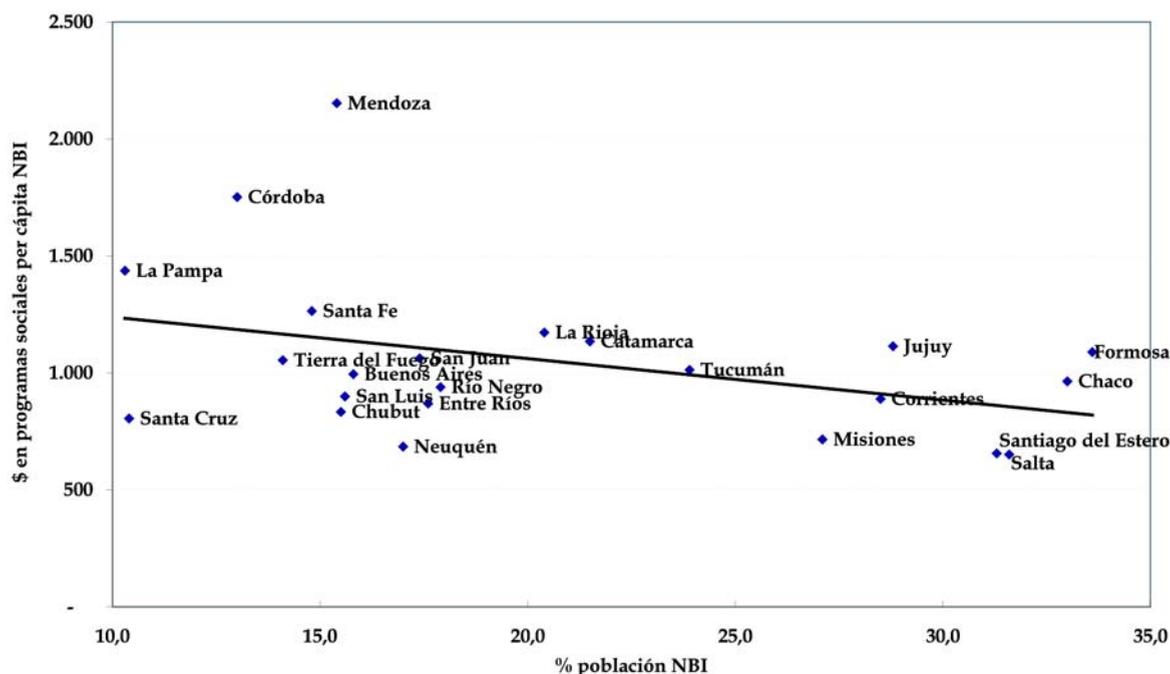
**Cuadro 8. Programas sociales nacionales dirigidos a las provincias**

Ministerio	Programa
Ministerio de Educación	Acciones compensatorias en Educación
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Acciones de Empleo
	Plan Jefes de Hogar
	Seguro de Capacitación y Empleo
Ministerio de Salud	Atención de la Madre y el Niño
Ministerio de Desarrollo Social	Acciones de Promoción y Protección Social
	Promoción de Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local
	Seguridad Alimentaria
	Familias por la Inclusión Social
	Acciones del Programa de Ingreso Social con Trabajo

Sin embargo, más allá de la cantidad de habitantes de cada jurisdicción, los programas sociales deberían focalizarse en mayor medida en las provincias más pobres. Pese a esto, lo que se observa en el **Gráfico 10** es una escasa relación y en todo caso, levemente negativa, entre el gasto social per cápita NBI y el porcentaje de población con NBI en distintas provincias. Esto indicaría la escasa utilización de criterios objetivos para la asignación del gasto social, que junto con los

superpoderes con los que cuenta el Jefe de Gabinete para reasignar partidas y el escaso control por parte del Congreso de la Nación del Presupuesto público no contribuyen a un uso eficiente y equitativo de los recursos.

**Gráfico 10. Presupuesto social 2010 per cápita NBI**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Proyecto de Ley de Presupuesto 2010 e INDEC.

A partir de lo anterior, surge la necesidad de cambiar la forma de presupuestar, yendo a un modelo en el cual el Presupuesto no sea una simple expresión de voluntad política, sino un plan de gobierno. Para ello, el país debe contar con un sistema de estadísticas confiables, que permita un realizar un diagnóstico exhaustivo de la situación social y que el mismo se plasme en el presupuesto. De lo contrario, se tiende a repetir la asignación de años anteriores, entregándose el dinero público a la inercia y facilitando el mantenimiento de los nichos de corrupción en los Gobiernos.

## 6. La "contabilidad creativa" en el Presupuesto 2010

En el Mensaje de Elevación que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuesto 2010 se incluye el nuevo programa "Fútbol para todos" bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, pero en la finalidad "Educación y Cultura". Esto induce a sobreestimar el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo, dado que la proyección en vivo y en directo por la televisión pública de los partidos de los Torneos de Fútbol Argentino organizados por la AFA tiene un costo fiscal \$648 millones. Dicho esto, cabe aclarar que aún después de "netear" este programa, el Gobierno nacional cumple con las metas que le corresponden (ver recuadro 1).

El extenso articulado del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010 incluye además el artículo 17, por medio del cual se crea el Programa de **Inversiones Prioritarias en Infraestructura**. Este programa, que administrará el Ministerio de Planificación, tiene como objetivo la construcción de bienes de dominio público y privado para el desarrollo del transporte, la generación y provisión de energía, la infraestructura educativa, ambiental y viviendas sociales. Estas inversiones no se contabilizarían como gasto hasta que no finalicen las obras. Entretanto, serían un activo financiero registrado "debajo de la línea" como adelanto a proveedores.

En sentido análogo, el artículo 79 **permite comprometer recursos del año siguiente para pagar gastos devengados en el año en curso**, lo que desdibuja el resultado fiscal de cada ejercicio. En comparación con Brasil, esta práctica está prohibida por la Ley de Responsabilidad Fiscal de nuestro país vecino.

En todos los casos, se trata de artilugios contables que no hacen más que opacar las cuentas del Estado y debilitar la posibilidad de monitoreo del uso de los fondos públicos.

## 7. El rol del Congreso en la aprobación del Presupuesto

Habiendo sido aprobado en la Cámara de Diputados, en breve, el Proyecto de Ley de Presupuesto 2010 será convertido en Ley. Con un escaso debate en Comisiones y la concurrencia de pocos funcionarios para explicar el contenido del proyecto, la aprobación del Presupuesto viene acelerando su ritmo a costa de un menor análisis y poca discusión. Así, el rol del Congreso en el proceso presupuestario aparece debilitado, en una instancia en la que se supone debería tener un rol importante.

La Constitución nacional y la Ley de Administración Financiera establecen que el Poder Legislativo es quien debe fijar anualmente el Presupuesto de la Administración Nacional, sobre la base del Proyecto de Ley que formula el Poder Ejecutivo. Ahora bien, en la práctica, la velocidad cada vez mayor que imprime el ritmo político por aprobar el Presupuesto cuanto antes y con pocas modificaciones, sumado a la menor capacidad técnica del Congreso ante la falta de una Oficina de Presupuesto propia, implica que el rol del Poder Legislativo en esta etapa sea en realidad mucho más débil del que se le atribuye en el proceso presupuestario formal.

Además, un aspecto que no se puede soslayar es que en la etapa de ejecución del Presupuesto la posibilidad de que el Poder Legislativo introduzca modificaciones se encuentra limitada por la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo. Los "superpoderes" y la utilización de los decretos de necesidad y urgencia para realizar cambios en el Presupuesto original, han desdibujado el rol del Congreso en esta etapa y, en cierta medida, despojando de sentido a la etapa de sanción. Esta situación, se ha profundizado aún más en los últimos años, en los que la subestimación del crecimiento y la inflación dieron lugar a una gran masa de recursos excedentes. Como ejemplo, puede observarse el año 2008: los cambios introducidos en la etapa de aprobación (es decir, entre el Proyecto y el Presupuesto sancionado) fueron casi nulos, tanto en términos de monto total como en la composición del gasto, mientras que durante la ejecución, el Presupuesto se incrementó casi 20%, la mayor parte a través de un sólo decreto del Poder Ejecutivo<sup>2</sup>.

En este contexto, el rol desempeñado actualmente por el Congreso Nacional en la etapa de aprobación del Presupuesto implica desaprovechar la oportunidad de un debate profundo y

---

<sup>2</sup> Decreto 1472/2008.

constructivo. Si, como hemos mencionado se dimensiona al Presupuesto público no como una simple herramienta administrativa, sino como el espacio en donde se plasman decisiones de política pública que pueden llevar a mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos, resulta clara la necesidad de fortalecer este ámbito, de manera tal que pueda contribuir a una asignación del gasto público más equitativa, transparente y eficiente.

## **8. El Presupuesto y el juego inútil de la responsabilidad fiscal**

Además del Presupuesto nacional, el Congreso está discutiendo una propuesta para suspender por dos años la Ley de Responsabilidad Fiscal. A mediados de junio de 2004, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley para reforzar la responsabilidad fiscal tanto a nivel nacional como provincial. Las medidas propuestas incluían una limitación a la tasa de incremento del gasto público (que no debía crecer más que el PIB), la obligación de preservar el equilibrio financiero de las cuentas públicas (no gastar más que lo recaudado) y una restricción al endeudamiento (cuyos pagos de interés no podrían superar 15% de los ingresos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios). Además, el proyecto impulsaba la publicación de la información presupuestaria y la creación del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal para velar por el cumplimiento de la ley. Menos de dos meses después de enviado el proyecto, el Congreso lo aprobó con un escaso grado de debate público.

El debate legislativo por la responsabilidad fiscal suscitado en la Argentina contrasta significativamente con lo ocurrido en países vecinos. En el caso chileno, en mayo de 2000, el entonces presidente Ricardo Lagos se comprometía a seguir una regla de superávit estructural de 1% del PIB. Pero la ley que obliga al Gobierno chileno a explicitar su política fiscal y presentar su balance estructural no se aprobó sino seis años después, tras encargar diversos estudios técnicos y constituir comités de especialistas para asegurar una buena implementación y monitoreo de su cumplimiento. Por su parte, el Poder Ejecutivo brasileño envió un anteproyecto al Congreso en diciembre de 1998. Durante cuatro meses se abrió una consulta pública por Internet, a la vez que se organizaron reuniones con distintos segmentos de la sociedad, autoridades de distintas esferas y niveles de gobierno, y especialistas nacionales e internacionales. Luego de que el Poder Ejecutivo incorporase sugerencias, el Congreso constituyó una Comisión Especial, realizó audiencias públicas e hizo sus modificaciones al proyecto. Recién un año y un mes después del inicio del proyecto, el Congreso brasileño aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal, con 30 enmiendas.

Estos largos procesos de discusión dieron legitimidad y credibilidad a las reglas de responsabilidad fiscal en cada país. No ha sido así en la Argentina, donde la falta de debate dio como fruto una ley muy criticable. Por citar algunos defectos, nuestro régimen de responsabilidad fiscal contribuye a que la política fiscal sea procíclica. Esto es especialmente cierto para el límite al crecimiento del gasto, que puede aumentar tanto como el PIB. Lo ideal hubiese sido una regla que sea compatible con los incentivos políticos: por ejemplo, que permita aumentar el gasto tanto como sea posible, pero sujeto a la condición de no tener una crisis. Y, paralelamente, que no obligue a reducirlo en años de crisis, momento en el que el gasto público se torna más importante, tanto como herramienta anticíclica como para aliviar la situación social. Otro de los grandes defectos de nuestra Ley de Responsabilidad Fiscal es la inclusión del denominado "gasto en infraestructura social básica". Este gasto, que no se publica, es utilizado bajo una definición amplia que permite que cualquier desvío de la meta quede oculto bajo este concepto, lo que -naturalmente- conspira contra los propios objetivos de la ley.

Ahora bien, más allá de sus limitaciones, es importante analizar el grado en que se ha cumplido con sus exigencias. Si se toma el gasto primario de la Administración Nacional, en los últimos tres años no se ha cumplido con el límite al gasto. En el caso de 2009, si se restara el gasto financiado por organismos internacionales y el gasto de capital, quizás se cumpliría con las metas, pero esto no es válido para 2007 y 2008 ni lo será para 2010. En cuanto al equilibrio financiero, en 2009 ya se han corroborado incumplimientos y se observa también en este año un aumento del indicador de endeudamiento.

**Cuadro 9. Cumplimiento Ley de Responsabilidad Fiscal 2007-2010**

	2007	2008	2009*	2010*
<b>Variación PIB nominal</b>	<b>24,1%</b>	<b>27,1%</b>	<b>12,0%</b>	<b>6,5%</b>
- Variación Gasto Primario Adm. Nac.	32,4%	36,8%	19,7%	12,4%
- Variación Gasto Primario menos gasto financiado con OOII	30,4%	44,8%	6,8%	12,3%
- Variación Gasto Corriente Primario menos gasto financiado con OOII	36,7%	47,9%	3,2%	12,9%
<b>Equilibrio Financiero</b>	<b>5.043,9</b>	<b>7.124,6</b>	<b>-10076,9</b>	<b>621,5</b>
(Res. financiero -millones de pesos-)				
<b>Indicador de Endeudamiento</b>	<b>56,1%</b>	<b>48,8%</b>	<b>49,4%**</b>	
(% deuda pública / PBI)				

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Ministerio de Economía y Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

Resulta obvio que lo más grave no es suspender la Ley de Responsabilidad Fiscal. El Gobierno nacional viene cumpliendo a medias con sus exigencias y las provincias están en una situación mucho más complicada aún. Lo cuestionable es que, una vez más, los apuros políticos impiden una discusión pluralista para tener una ley que realmente contribuya con la sostenibilidad de la política fiscal y con un manejo responsable de los fondos públicos, que impida caer nuevamente en una crisis como las que Argentina ya conoce en demasía. Sin una norma así, que surja del debate informado, la Argentina seguirá con el juego de sancionar normas, incumplirlas y sus-

## **Bibliografía**

Repetto, Fabián, Díaz Langou, Gala y Marazzi, Vanesa: "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo", *Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 67*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2009.

## **Fuentes**

Ley 25.917, Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Decreto 1472/2008.

Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía ([www.mecon.gov.ar/hacienda](http://www.mecon.gov.ar/hacienda)).

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos ([www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)).

Sitio de Consulta para el Ciudadano sobre el Presupuesto Nacional, Ministerio de Economía (<http://sg.mecon.gov.ar/ejecucion>).

Relevamiento de Expectativas de Mercado del Banco Central de la República Argentina (<http://www.bcra.gov.ar/estadis/es070100.asp>).

Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) - Universidad Nacional de La Plata (<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/>).

SEL Consultores ([www.selconsultores.com.ar](http://www.selconsultores.com.ar)).

Administración Federal de Ingresos Públicos ([www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar)).

## **Acerca de los autores**

**Luciana Díaz Frers:** directora del Programa de Política Fiscal. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional de Kiel, Alemania. Master en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics, Reino Unido. Anteriormente se desempeñó como Economista Investigadora en el IERAL de Fundación Mediterránea y como asesora en el Ministerio de Economía de la Nación.

**Daniela Dborkin:** coordinadora del Programa de Política Fiscal. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires. Máster en Economía, University College London (UCL), Reino Unido.

**Federico Marongiu:** coordinador del Programa de Política Fiscal. Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires, y Master en Economía, Universidad Torcuato Di Tella. Doctorando en Economía, Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Historia Económica, Universidad de Buenos Aires.

**Si desea citar este documento:** Díaz Frers, Luciana; Dborkin, Daniela y Marongiu, Federico: “El proyecto de Presupuesto 2010: ante la incertidumbre, menos discusión”, *Informe de Monitoreo y Evaluación*, CIPPEC, Buenos Aires, octubre de 2009.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en [www.cippec.org](http://www.cippec.org) . No está permitida su comercialización.





## ■ Informes de Monitoreo y Evaluación

Por medio de los **Informes de Monitoreo y Evaluación**, CIPPEC acerca a los funcionarios, legisladores, periodistas, organizaciones no gubernamentales y a la ciudadanía en general los principales hallazgos encontrados en el seguimiento sistemático de la implementación de políticas públicas seleccionadas.

La intención de estos documentos es doble. Por un lado, se proponen enriquecer el proceso de diseño y toma de decisiones en futuras revisiones sobre las temáticas evaluadas. Por el otro, contribuir al mayor control ciudadano sobre los actos de gobierno.

Por su estructura, pueden ser aprovechados tanto por el público especializado, que se detendrá en detalles del cumplimiento de la política en cuestión, así como en el análisis minucioso de cuadros y gráficos, como por el público en general, el que podrá hacer una lectura ágil, a partir de la selección de los títulos y subtítulos de su interés.

A través de sus publicaciones **CIPPEC** se propone estar siempre presente en los debates relevantes de la Argentina en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, con el objetivo de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas, y contribuir con el diálogo democrático y con el fortalecimiento de las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.