



# ■ Informe de Proyecto de Presupuesto 2011

Estefanía Casadei • Daniela Dborkin • Luciana Díaz Frers • Andrés Lajer Baron

# Índice

<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>3</b>
<b>Agradecimientos.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>2. El gasto .....</b>	<b>5</b>
2.1    Los cambios más importantes.....	5
2.2    Seguridad Social: un debate pendiente .....	8
2.3    La priorización del Gasto Social .....	9
2.4    Las metas financieras de la educación.....	13
<b>3. Ingresos .....</b>	<b>14</b>
3.1    Evolución de su estructura.....	14
3.2    Retenciones y facultades delegadas .....	16
<b>4. Modificaciones presupuestarias por “superpoderes” y DNU.....</b>	<b>17</b>
<b>5. Transparencia presupuestaria: propuestas para un cambio necesario .....</b>	<b>19</b>
5.1    Principales resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP) .....	19
5.2    Fortalezas y debilidades de la Argentina.....	21
5.3    Participación pública e instituciones de rendición de cuentas.....	21
5.4    Propuestas para mejorar.....	21
<b>6. La credibilidad del resultado fiscal.....</b>	<b>22</b>
6.1    Contabilidad creativa en 2010.....	22
6.2    Realismo y proyecciones para 2011.....	23
6.3    Ley de Responsabilidad Fiscal e interrogantes para 2011.....	24
<b>7. Síntesis y conclusiones .....</b>	<b>24</b>
<b>Acerca de los autores .....</b>	<b>25</b>
<b>Acerca de CIPPEC .....</b>	<b>25</b>

## Índice de cuadros y gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Ingresos tributarios proyectados y recaudados (2003-2010) .....	4
<b>Cuadro 1.</b> Grandes rubros del Presupuesto 2011 (en millones de pesos y porcentajes de variación).....	6
<b>Gráfico 2.</b> Composición del Presupuesto 2011, por función .....	6
<b>Cuadro 2.</b> Gasto nacional por finalidad y función (en millones de pesos y porcentajes de variación).....	7
<b>Cuadro 3.</b> Participación de los principales Ministerios a cargo del gasto social en el gasto total	11
<b>Gráfico 3.</b> Participación de programas seleccionados en el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social, 2009-2011 (en porcentajes) .....	12
<b>Cuadro 4.</b> Los principales programas sociales en el Presupuesto 2011 y variación 2010-2011 ....	13
<b>Gráfico 4.</b> Presión tributaria nacional 2001-2011 (en porcentaje del PIB).....	14
<b>Gráfico 5.</b> Estructura tributaria nacional, 2010 y 2011 (en porcentajes sobre el total de ingresos) ..	15
<b>Cuadro 5.</b> Tipo y cantidad de normas relevadas. Monto de ampliaciones y reducciones al Presupuesto 2009.....	17
<b>Gráfico 6.</b> Cantidad y tipo de normas utilizadas para incorporar recursos al Presupuesto 2009, por mes y año calendario .....	18
<b>Gráfico 7.</b> Porcentaje del monto total que representan las ampliaciones al Presupuesto 2009, por mes y año calendario .....	18
<b>Gráfico 8.</b> Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP) 2010.....	20
<b>Cuadro 6.</b> Resultado del Sector Público Nacional, 2010-2011 .....	23
<b>Cuadro 7.</b> Proyecciones macroeconómicas en los proyectos de presupuesto 2003-2011 .....	23

## Resumen ejecutivo

Los próximos días constituyen una etapa fundamental del proceso presupuestario durante el cual se discute el proyecto de ley de presupuesto en el Congreso. Es en este momento cuando los legisladores tendrán mayor injerencia sobre el manejo de los recursos públicos nacionales. Será relevante que se revean las proyecciones macroeconómicas plasmadas por el Ejecutivo en la letra del proyecto; no solo las relacionadas con el crecimiento y la inflación, sino principalmente la proyección de gastos para 2011 (+18%), la cual queda situada casi 10 puntos porcentuales por debajo de la proyección del año anterior (+26%). Esta proyección parece poco creíble en vistas al año electoral.

El Congreso debería aprovechar la ocasión para revisar y definir cuáles serán las prioridades de gasto público para 2011. Cabe destacar en este sentido que el proyecto del Ejecutivo incrementa la participación de Educación, Seguridad Social y Agua Potable en el presupuesto total, lo cual resulta congruente con algunas de las demandas de la sociedad y el discurso del gobierno de priorizar áreas centrales para el desarrollo económico y social.

También es ésta una oportunidad para priorizar ciertas líneas de acción que mejorarían sustancialmente la transparencia presupuestaria en la Argentina. Derogar los “superpoderes” disminuiría la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos del Poder Ejecutivo al tiempo que le devolvería al Presupuesto cierto valor como herramienta de planificación y compromiso de gobierno. La modificación de la ley que reglamenta los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), para que deban ser aprobados explícitamente por el Congreso en un lapso de tiempo determinado en lugar de ser aprobados, como en la actualidad, por omisión de su revisión legislativa avanzaría en la misma dirección. Complementariamente, se debería insistir con la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso (OPC), que contribuya a fortalecer la capacidad de monitoreo y control del Legislativo. Otras medidas que apuntan a emular las mejores prácticas internacionales sobre transparencia presupuestaria incluyen la producción y publicación de Informes de Auditoría abarcativos, el Documento preliminar de Presupuesto, el Presupuesto ciudadano y la Revisión presupuestaria de mitad de año.

En relación con el resultado de 2011, hay que resaltar manejos contables que sobredimensionan el verdadero superávit, tales como la inclusión dentro de los recursos de las utilidades del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Y por el lado del gasto, aparece la contabilización de ciertos proyectos de inversión como aplicaciones financieras.

Por último, resulta igualmente importante incorporar a la discusión parlamentaria las posibles fuentes de financiamiento de las nuevas leyes propuestas (tales como la que dispone el aumento de las jubilaciones). Esto toma aún mayor relevancia si se tienen en cuenta los proyectos actuales que prevén la disminución de los derechos de exportación y, por consiguiente, del ingreso que generan –que representa el 11% de los ingresos totales–.

La distribución de fuerzas en el Poder Legislativo hoy es tal que el Poder Ejecutivo no cuenta con mayoría propia como para lograr una aprobación “a libro cerrado” del Presupuesto, tal como ocurrió en años anteriores. Surge así una valiosa oportunidad para mejorar los puntos débiles del actual proyecto de ley de presupuesto de 2011, sostener y/o reforzar sus puntos fuertes y, de manera más general, enriquecer y fortalecer el proceso presupuestario.

## Agradecimientos

CIPPEC agradece muy especialmente a Gala Díaz Langou, Vanesa Marazzi, Alejandro Vera y Andrés Fiorini.

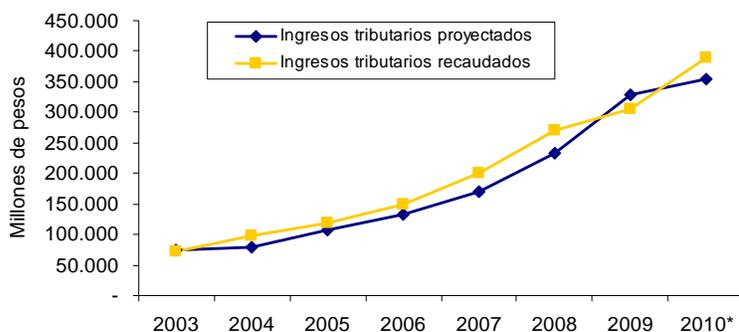
## 1. Introducción

La aprobación del Presupuesto 2011 se presenta diferente a la de los últimos años, en los que el Congreso de la Nación sancionaba casi sin cambios el proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo. Con una conformación parlamentaria en la que el Poder Ejecutivo no tiene mayoría propia, se planteó en algún momento la posibilidad de que no se aprobara el Presupuesto nacional por primera vez desde 2002, cuando a raíz de la crisis social, económica y política se prorrogó el presupuesto del año anterior y recién se aprobó el nuevo instrumento en el mes de marzo. En esta oportunidad, en caso de **no aprobarse el proyecto presentado**, se prorrogaría el presupuesto actual, tal como lo prevé la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control (24.156). Ahora bien, ¿cuál sería el resultado de esta situación? **No mejoraría la asignación de recursos ni serviría para limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo** en el uso de los fondos públicos.

De acuerdo al mensaje de elevación que acompaña al proyecto de presupuesto, se planea incorporar hasta fin de año recursos por **\$35.000 millones**, monto equivalente al 14,5% del presupuesto inicial 2010. Como ha sucedido en años anteriores, este aumento presupuestario se haría por decreto. Dada la vigencia de los “superpoderes”, el Poder Ejecutivo también podrá reasignar las partidas que considere necesarias, tanto este como el próximo año. Por lo tanto, no aprobar el Presupuesto 2011 sólo potenciaría la discrecionalidad en las asignaciones presupuestarias, perdiendo el Congreso la oportunidad que se abre en la principal (o única) etapa en la que puede tener cierta incidencia sobre la asignación de los fondos públicos.

Una de las principales objeciones al actual proyecto de ley se relaciona con las proyecciones macroeconómicas, sobre las que se basan las estimaciones de ingresos y gastos. Como es de público conocimiento, la estrategia utilizada por el Poder Ejecutivo desde 2004 hasta 2008 ha sido la sucesiva subestimación del crecimiento económico y de la inflación, con la consecuente subestimación de recursos. Esto posibilitaba que los recursos excedentes se pudieran asignar sin intervención parlamentaria. Si bien en el año 2009 esta situación fue distinta como consecuencia de la crisis internacional (no se subestimaron recursos), para 2010 nuevamente se prevé una mayor masa de recursos tributarios respecto de los estimados inicialmente. No obstante, la situación no es tan evidente para el próximo año. Si bien el Índice de Precios al Consumidor (IPC) aparece subestimado (con una variación promedio anual proyectada en 8,9%) y la estimación del crecimiento puede ser conservadora, **la proyección de recursos tributarios** parece razonable: se proyecta que los ingresos por tributos aumenten bastante por encima del producto nominal (22% vs. 16%, respectivamente).

**Gráfico 1. Ingresos tributarios proyectados y recaudados (2003-2010)**



\* 2010: Estimado según datos de proyecto de ley de presupuesto 2011. Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de mensajes de proyectos de ley de presupuestos 2003-2011, Ministerio de Economía y AFIP.

En cambio, un punto que sí presenta mayores interrogantes es **la variación del gasto público**. De acuerdo a las cifras anunciadas, se pronostica un crecimiento de las erogaciones del 18,3% nominal para 2011, que implica que la variación prevista para el año próximo sería menor a la estimada para 2010 respecto de 2009 (26%). A la luz de un año electoral, tal desaceleración del gasto público parece difícil de cumplir.

Otro aspecto que plantea ciertas dudas es el **resultado fiscal previsto**, especialmente si se tiene en cuenta el uso de algunas estrategias contables que opacan los números presentados en el proyecto. Respecto de los recursos, se destaca el registro de las utilidades del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como rentas de la propiedad por un valor mayor a los \$17.000 millones. Por el lado del gasto, además de la posible subestimación en la variación recién mencionada, aparece la contabilización de ciertos proyectos de inversión como aplicaciones financieras. Al registrarse como adelantos a proveedores, quedan “por debajo de la línea” y se logra así que artificialmente no afecten el resultado fiscal. En suma, la proyección del incremento del superávit primario de 2,17% a 2,46% del Producto Interno Bruto (PIB) resulta poco creíble.

Ahora bien, pese a que el proyecto de presupuesto contiene aspectos cuestionables, también propone algunos cambios, que a criterio de CIPPEC, resultan interesantes. En este sentido, **el incremento de la participación de Educación, Seguridad Social y Agua Potable** en el presupuesto total constituye uno de los principales puntos a destacar.

De cara al debate parlamentario, la discusión en el Congreso debería ser un canal para la definición de prioridades de gasto público. A su vez, si las modificaciones que puede realizar el Poder Ejecutivo durante la ejecución es aquello que preocupa a la oposición, el camino debería ser la revisión del uso de Decretos de Necesidad y Urgencia con estos fines (algo que ya está ocurriendo) y de los actuales “superpoderes”.

## 2. El gasto

### 2.1 Los cambios más importantes

Un primer aspecto que vale la pena resaltar es que el Presupuesto 2011 contiene información respecto del **cierre del gasto previsto para 2010**. A este efecto, se espera que el presupuesto devengado en el presente ejercicio alcance los \$315.120,5 millones, un monto superior en más de \$35.000 millones (14,5%) al presupuesto inicial y un 12,5% superior al vigente al 31 de agosto. Es decir, de acuerdo con estos datos, cabe esperar en lo que queda del año nuevas incorporaciones al Presupuesto.

En lo que respecta al año entrante, se plantea un **aumento nominal del gasto público** de la Administración Nacional de 18,3% respecto de 2010. Este incremento, una vez descontada la inflación estimada por fuentes oficiales, se reduce al 8,8% real. En este sentido, el aumento del gasto previsto para 2011 sería inferior al aumento estimado para 2010 respecto de 2009, que según datos incluidos en el mensaje de elevación se ubicaría en un 26% nominal. Sin embargo, no puede asegurarse que vaya a registrarse tal desaceleración del gasto, sobre todo si se tiene en cuenta que se acerca un año electoral. Entre las partidas con aumentos más destacados se encuentran las prestaciones de la **Seguridad Social** y el **pago de intereses de la deuda**, que se incrementan 21,8% y 28,6% respectivamente (**Cuadro 1**). Por su parte, si se observa la estructura de gastos, también se advierte que estos dos rubros aumentarían levemente su participación en el total, así como también lo harían los **gastos de capital** en detrimento de los gastos corrientes.

**Cuadro 1. Grandes rubros del Presupuesto 2011 (en millones de pesos y porcentajes de variación)**

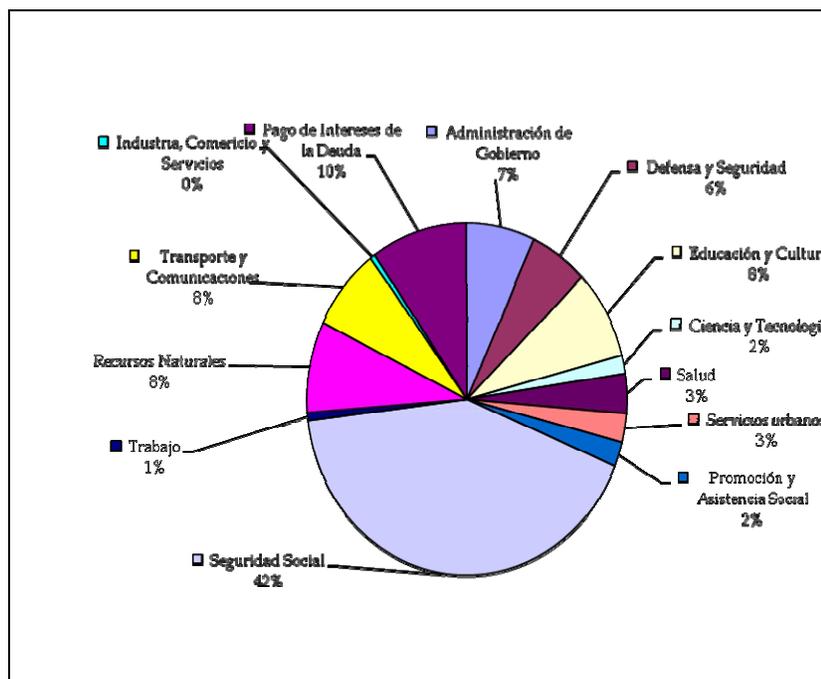
Concepto	2010	2011	Variación nominal		Variación real *	Variación como % total
			Monto	%		
<b>Gastos corrientes</b>	275.190,65	322.631,66	<b>47.441,0</b>	17,2%	7,8%	<b>-0,8%</b>
Remuneraciones	36.775,32	41.917,91	5.142,6	14,0%	4,8%	-0,4%
Bienes y servicios	15.464,60	16.607,23	1.142,6	7,4%	-1,3%	-0,5%
Intereses de la deuda	28.117,84	36.146,81	8.029,0	28,6%	18,2%	0,8%
Prestaciones de la Seguridad Social	105.729,37	128.817,64	23.088,3	21,8%	12,0%	1,0%
Transferencias corrientes	89.077,68	99.109,91	10.032,2	11,3%	2,3%	-1,7%
Otros	25,84	32,16	6,3	24,5%	14,4%	0,0%
<b>Gastos de capital</b>	39.929,50	50.280,27	<b>10.350,8</b>	<b>25,9%</b>	<b>15,7%</b>	<b>0,8%</b>
<b>Total</b>	<b>315.120,2</b>	<b>372.911,9</b>	<b>57.791,8</b>	<b>18,3%</b>	<b>8,8%</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 2011.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto 2011.

El Gráfico 2 muestra el destino de cada peso de acuerdo con las principales funciones y el Cuadro 2, los valores y las variaciones del gasto nacional clasificado por finalidad y función.

**Gráfico 2. Composición del Presupuesto 2011, por función**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto 2011.

**Cuadro 2. Gasto nacional por finalidad y función (en millones de pesos y porcentajes de variación)**

Finalidad y Función	2010	2011	Variación nominal		Variación real *	Variación % total
			Monto	%		
<b>Administración Gubernamental</b>	<b>23.712,2</b>	<b>25.946,0</b>	<b>2.233,8</b>	<b>9,4%</b>	<b>0,6%</b>	<b>-0,6%</b>
<b>Defensa y Seguridad</b>	<b>20.169,4</b>	<b>21.984,8</b>	<b>1.815,4</b>	<b>9,0%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,5%</b>
<b>Gasto Social</b>	<b>187.220,2</b>	<b>227.305,4</b>	<b>40.085,2</b>	<b>21,4%</b>	<b>11,6%</b>	<b>1,5%</b>
Salud	11.343,7	13.391,3	2.047,6	18,1%	8,5%	0,0%
Promoción y Asistencia Social	8.148,1	8.407,1	259,0	3,2%	-5,2%	-0,3%
Seguridad Social	129.276,1	156.119,8	26.843,6	20,8%	11,0%	0,8%
Educación y Cultura	22.205,4	30.428,5	8.223,1	37,0%	25,9%	1,1%
Ciencia y Técnica	5.518,8	6.240,1	721,3	13,1%	3,9%	-0,1%
Trabajo	2.718,2	2.742,6	24,5	0,9%	-7,3%	-0,1%
Vivienda y Urbanismo	5.151,8	5.216,5	64,7	1,3%	-6,9%	-0,2%
Agua Potable y Saneamiento	2.858,3	4.759,6	1.901,2	66,5%	53,0%	0,4%
<b>Servicios Económicos</b>	<b>55.620,5</b>	<b>61.293,3</b>	<b>5.672,8</b>	<b>10,2%</b>	<b>1,3%</b>	<b>-1,2%</b>
Energía	22.247,4	23.645,4	1.398,0	6,3%	-2,3%	-0,7%
Transporte	23.264,6	24.380,1	1.115,5	4,8%	-3,7%	-0,8%
Comunicaciones	2.059,5	3.943,4	1.884,0	91,5%	76,0%	0,4%
Otros	8.049,0	9.324,3	1.275,3	15,8%	6,5%	-0,1%
<b>Intereses de la Deuda Pública</b>	<b>28.397,8</b>	<b>36.382,4</b>	<b>7.984,7</b>	<b>28,1%</b>	<b>17,8%</b>	<b>0,7%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>315.120,2</b>	<b>372.911,9</b>	<b>57.791,8</b>	<b>18,3%</b>	<b>8,8%</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 2011.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto 2011.

Del análisis de las cifras y del mensaje de elevación que acompaña al proyecto de ley de presupuesto, se desprende que:

- El gasto en las acciones vinculadas con el **funcionamiento del Estado, Defensa y Seguridad**, y Servicios Económicos ven disminuir levemente su participación en el presupuesto total. En contrapartida, se observa un aumento en la participación del **Gasto Social** y, como recién se mencionó, en los **servicios de la deuda pública**. Dentro del Gasto Social, las erogaciones vinculadas al sector de Agua Potable y Saneamiento (+66,5%) y al área de Educación y Cultura (+37,0%) son las que experimentaron los mayores incrementos porcentuales, seguidos por Seguridad Social (+20,8%). Por su parte, sobresale en la finalidad de Servicios Económicos el presupuesto destinado a Comunicaciones, que se incrementa en más de 90%.
- De acuerdo con el mensaje, el aumento en la función de **Agua Potable** puede vincularse con su inclusión dentro del rubro de "Infraestructura económica y social", en el que se incluyen gastos de capital de las áreas de servicios sociales y económicos consideradas prioritarias. En total, el presupuesto de este rubro se incrementa en un 30,5%, y el área de Agua Potable representa el 15% de este aumento.
- En cuanto al gasto en **Educación y Cultura**, de acuerdo al mensaje de elevación se apunta a continuar con el cumplimiento de las leyes de Financiamiento Educativo (Ley 26.075), de Educación Nacional (Ley 26.206) y Educación Técnico Profesional (Ley 26.058). Además, el aumento también se explica por el programa Conectar Igualdad, que dispone la entrega de computadoras a alumnos y docentes de escuelas secundarias y pasa de un presupuesto de \$493 millones en 2010 a más de \$3.100 millones en 2011. Por último, el mensaje explica que los aumentos de la función Educación y Cultura también se vinculan con la previsión de recomposiciones salariales para los docentes universitarios y con el otorgamiento de becas para Educación Superior.

- Dentro del gasto en **Servicios Económicos**, se encuentra un considerable aumento de la función Comunicaciones, con una variación nominal de 91,5%. Según se explica en el mensaje, las mayores asignaciones dentro de esta función se encuentran vinculadas a empresas y organismos estatales de este rubro, dentro de las que se incluyen la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (AR-SAT, a cargo de la implementación del sistema de televisión digital), Radio y Televisión Argentina (a cargo de los servicios de Canal 7 y Radio Nacional), Télam, la Comisión Nacional de Comunicaciones y la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (ex Comfer). En este sentido, debe tenerse en cuenta que se trata del primer presupuesto tras la reglamentación, en septiembre último, de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.
- De acuerdo al mensaje de elevación, el aumento en el presupuesto de la **Seguridad Social** tiene dos explicaciones. Por un lado, se corrobora un incremento en la función Jubilaciones y Pensiones, derivado de la movilidad de los haberes, que también impacta en las pensiones no contributivas (por estar vinculadas el haber mínimo). Por el otro, se estiman aumentos en las asignaciones familiares, tanto para los trabajadores activos como en la partida Asignación Universal por Hijo (AUH).

## 2.2 Seguridad Social: un debate pendiente

La aprobación de la **Ley 26.649** sobre la **movilidad jubilatoria** (difundida como ley del 82% móvil) seguida del veto dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional abre una nueva puerta para un debate necesario sobre el sistema previsional, su administración y sustentabilidad.

Motivada por el deseo de disminuir la discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional en el uso del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), otrora los ahorros previsionales administrados por las AFJP, la oposición intentó aumentar la jubilación mínima al 82% del salario mínimo vital y móvil; ello la habría llevado de un valor de \$1.046,5 mensuales a \$1.427 en septiembre de 2010. A su vez, la ley disponía la actualización de todas las jubilaciones según la evolución pasada de los salarios, aunque sin el derecho a una corrección retroactiva, dejando sin respuesta a las numerosas demandas judiciales de los jubilados contra el Estado nacional.

Apartándonos de la discusión sobre el veto presidencial, los números no habrían sido auspiciosos. Una reforma de esta envergadura requiere una discusión más profunda sobre sus implicancias presupuestarias.

Una primera cuestión a atender es el supuesto **superávit del Sistema de Seguridad Social**. De los \$78.000 millones gastados en 2009 sólo \$60.000 millones provinieron de aportes y contribuciones. Este déficit del pilar contributivo (\$18.000 millones) es más que cubierto con ingresos tributarios provenientes de Ganancias (20%), Impuesto al Valor Agregado (11%) y del 15% de todos los impuestos que se coparticipan, que en conjunto suman el 42% de los recursos que ingresaron a la ANSES.

Esta situación debilita la crítica al acceso a las jubilaciones de quienes “nunca contribuyeron”, ya que todos lo hacemos mediante el pago de impuestos. Pero además, al distraer recursos tributarios de las provincias, un incremento del gasto de la ANSES postergaría la demorada discusión sobre el rol de los diferentes niveles de gobierno en la asignación del gasto público y respecto de la importancia de las políticas de desarrollo estructural, como educación y salud, a cargo de los gobiernos provinciales.

Otro dato preocupante es que el **gasto previsional ya se lleva 32% del Presupuesto nacional**. Este número promete seguir aumentando conforme se produzca el envejecimiento de la población. Sólo un incremento del empleo y los salarios, y una reducción en la informalidad podrían atemperar provisoriamente esta tendencia inexorable.

Una tercera cuestión es la sobrevaloración del **Fondo de Garantía de Sustentabilidad** (FGS). Si se “netean” los bonos del Estado y otros instrumentos de deuda pública, la ostentosa cifra de \$150.000 millones se convierte en menos de \$60.000 millones. Bien valdría consolidar esta cifra para mostrar que la deuda del Estado es en realidad menor, lo que podría generar incluso una mejora en el acceso al crédito. Al mismo tiempo, el fondo “neto” podría ser utilizado con fines mucho más cercanos a las necesidades del sistema previsional, de forma tal de atemperar el impacto macroeconómico sobre los ingresos del sistema y asegurar el pago a jubilados.

La cuarta cifra de peso es el **costo de la reforma**. Esta habría llevado a aumentar en \$27.000 millones el gasto en previsión social en 2011, es decir, un 2% del PIB. De haberse aprobado, el FGS neto desaparecería en poco más de dos años.

El último número problemático es el **mítico 82%**. Esta “tasa de sustitución” se originó en una ley de 1958, época en la cual el sistema de seguridad social era un sistema genuinamente contributivo y de reparto que disfrutaba sus albores: los jubilados eran pocos, los empleados formales, muchos y las cuentas previsionales, aún sin impuestos, eran superavitarias. Una reforma previsional debería al menos cuestionarse esta mítica cifra. Y hay cómo hacerlo.

**Hoy el sistema tiene algunos valiosos logros**, entre los que se destaca un nivel de cobertura de más del 90%. Pero aún no ha resuelto cómo asegurar la continuidad de este alto nivel de cobertura (logrado hasta ahora por medio de moratorias circunstanciales), qué nivel de prestación brindar a los que nunca aportaron, y cómo compensar a quienes venían recibiendo haberes que se fueron erosionando entre 2002 y 2008 producto de la inflación y la inmovilidad de las jubilaciones.

Para superar los desafíos planteados, una **reforma** que realmente lidie con las tareas pendientes y no genere promesas incumplibles debería:

- a) Generar una Asignación Universal para la Tercera Edad (AUTE) para quienes no cumplan con los requisitos de aportes al sistema, en función de una Canasta Básica Total de la Tercera Edad (CBT3E). Este cambio en la lógica del sistema debería ir acompañado de políticas que revitalicen el rol del Estado en el cuidado de los mayores.
- b) Despegar a las jubilaciones de la evolución de los salarios y utilizar coeficientes de actualización creíbles en función del costo de la CBT3E.
- c) Crear un Fondo Anticíclico Previsional con los recursos netos del FGS, con reglas de administración claras y vinculadas con las necesidades del sistema.
- d) En el largo plazo, replantear la edad de jubilación de modo que el sistema pueda asegurar su financiamiento y, en la medida en que se logren mejoras en la calidad de vida, que extiendan la vida laboral de las personas.

Dadas las cifras involucradas, es imprescindible darle a este debate la jerarquía y los tiempos que requiere. Una medida apresurada podría acelerar los tiempos hacia una crisis fiscal, cuyos efectos padecerían más agudamente los más pobres.<sup>1</sup>

### **2.3 La priorización del Gasto Social**

El presupuesto destinado al área de **Gasto Social** presenta aumentos en términos absolutos y relativos. Desde el punto de vista nominal, se plantea un aumento del 21,4% –que

---

<sup>1</sup> Los lineamientos aquí incluidos sobre los aspectos que deberían involucrarse en una reforma del sistema de seguridad social surgen de Cohan, Luciano; Díaz Frers; Luciana y Levy Yeyati, Eduardo; “Sistema previsional: historia, estado actual y recomendaciones para una reforma justa y sustentable”, *Documento de Trabajo N°50*, CIPPEC, septiembre de 2010.

es superior al incremento del gasto total, equivalente a 18,3%-. Como proporción del gasto total, el Gasto Social es la finalidad que más aumento experimenta, con un incremento de 1,5 puntos porcentuales. Ahora bien, ¿qué particularidades presenta el gasto social en el Presupuesto 2011? ¿Cuáles son los principales programas?

### **Reconfiguración de los principales programas de protección social<sup>2</sup>**

La introducción de la **Asignación Universal por Hijo (AUH)** hacia fines de 2009 alteró la configuración de los programas sociales nacionales. Mediante el Decreto 1602/2009 se incorporó este nuevo esquema no contributivo al sistema de asignaciones familiares, dirigido a aquellos niños que no reciben otra asignación familiar y cuyos padres se encuentran desocupados o son empleados informales con un salario inferior al mínimo. Parte de la asignación que surge de esta nueva disposición -inicialmente de \$180 mensuales y luego aumentada a \$220- se encuentra sujeta a asistencia escolar y controles sanitarios.

La implementación de la AUH implicó un avance en la unificación de los tres principales programas de transferencias condicionadas vigentes hasta el momento: el **Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)**, el **Plan Familias por la Inclusión Social** y el **Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)**. Estos tres programas coexistían desde 2006, con el inicio del proceso de traspaso voluntario de los beneficiarios del primero (el "Plan Jefes") a los otros dos. Con la adopción de la AUH se culminó con este proceso, al tiempo que los beneficiarios pasaron a cobrar la nueva asignación y, con la excepción del SCyE, los otros dos programas fueron reemplazados<sup>3</sup>. Por otra parte, dado que el cobro de la nueva suma es incompatible con la percepción de otros ingresos previstos en prestaciones contributivas o no contributivas, la introducción de este nuevo mecanismo impactó en otros programas sociales. Tal es el caso de programas como el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o las becas de inclusión educativa en el ámbito del Ministerio de Educación.

Estas modificaciones se plasman de maneras diversas en el Presupuesto 2011. Por un lado, por medio de la eliminación de las partidas del PJJHD y en la amplia disminución del Plan Familias. Este último, sólo conserva en el Presupuesto 2011 una partida de \$143 millones (menos del 8% del gasto devengado en 2009) relacionada con el componente de promoción comunitaria a nivel local mediante los Centros de Integración Comunitaria (CIC). Por el otro lado, el programa de Acciones compensatorias en educación -bajo el cual se enmarcan las becas estudiantiles- representa en 2011 un 40% del presupuesto ejecutado en 2009<sup>4</sup>. En cuanto a los Ministerios que se encuentran a cargo de los principales programas sociales, resalta -no sólo por estos cambios sino también por el aumento de los montos de las jubilaciones y pensiones y de las asignaciones familiares- el incremento de la participación en el gasto total del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (bajo cuya órbita se encuentra la ANSES), que pasó de representar el 36,6% en 2009 a 39,3% en 2011.

---

<sup>2</sup> Esta sección se basa parcialmente en un Documento de Políticas Públicas, de próxima aparición, elaborado por el Programa de Protección Social de CIPPEC, dirigido por Fabián Repetto. En breve, podrá ser consultado en: [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

<sup>3</sup> El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) sigue vigente y los beneficiarios con hijos pueden optar entre seguir en este programa o bien quedar comprendidos en la AUH. Dado que el monto del SCyE es menor, durante 2010 se registró una caída en los beneficiarios de este programa, que llegó a poco menos de 33.000 en julio 2010 (habiendo partido desde más de 123.000 en octubre de 2009). De todos modos, se espera que la cantidad de beneficiarios del SCyE vuelva a incrementarse como consecuencia del traspaso de los beneficiarios del Programa de Empleo Comunitario (PEC). El proyecto de ley de presupuesto 2011 estima más de 130.000 beneficiarios para el SCyE durante el próximo año.

<sup>4</sup> Producto de la introducción de la AUH, las becas vigentes son las correspondientes a nuevas líneas adoptadas en 2010 y destinadas a alumnos bajo protección judicial, pueblos originarios y leyes especiales.

**Cuadro 3. Participación de los principales Ministerios a cargo del gasto social en el gasto total**

Participación de los Ministerios en el gasto total	2009	2010	2011
Ministerio de Educación	5,9%	5,6%	5,4%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	36,6%	38,0%	39,3%
Ministerio de Salud	2,2%	2,0%	2,0%
Ministerio de Desarrollo Social	5,0%	5,2%	5,0%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de proyecto de ley de presupuesto 2011 y Cuenta de inversión 2009.

### ¿Cuáles son los principales programas sociales?

Como se ha mencionado anteriormente y como puede apreciarse en el **Cuadro 3**, el gasto en Seguridad Social es el más relevante. Si se analiza la composición de este gasto por programa, las jubilaciones y pensiones contributivas representan la mayor proporción, seguidas por las Asignaciones familiares en conjunto (tanto las contributivas como las de la AUH), que también representan una fracción considerable (9%) del gasto social previsto para 2011.<sup>5</sup> El tercer lugar dentro de esta función lo ocupan las Pensiones no contributivas (dentro de las cuales se incluyen, entre otras, asignaciones para la vejez, para madres de siete o más hijos y las pensiones por invalidez) con un aumento nominal del 47% previsto para el próximo año.

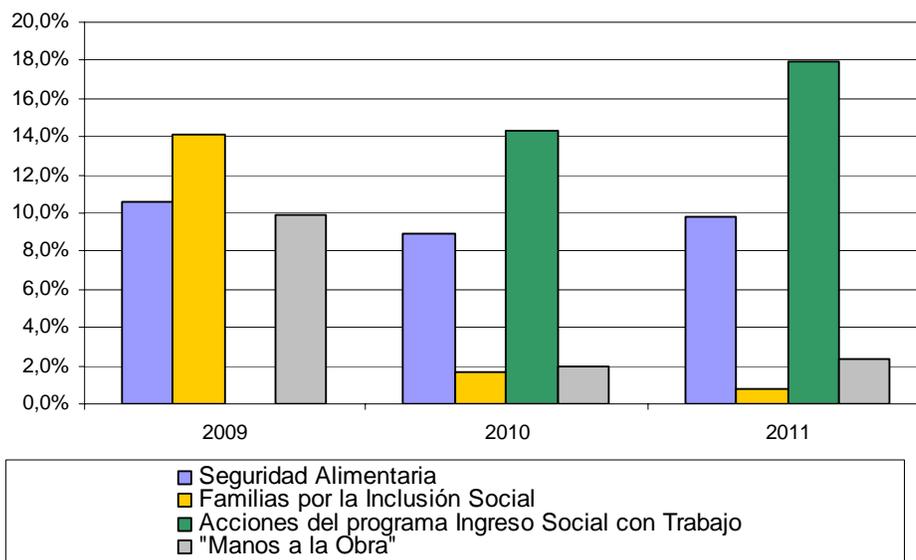
Dentro de los programas vinculados a la **Promoción Social** (principalmente a cargo del Ministerio de Desarrollo Social) debe resaltarse en primer lugar el programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" creado en el mes de agosto de 2009 y que para 2011 prevé un presupuesto de \$3.345 millones (18% del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social). Este programa tiene como objetivo la generación de puestos de trabajo en el sector de obras públicas y ha absorbido parte del presupuesto del programa "Manos a la obra", cuyas acciones se encuentran vinculadas a proyectos socioprodutivos en el ámbito de la economía social.<sup>6</sup> También por su importancia presupuestaria se destaca el programa Seguridad Alimentaria, con un aumento nominal del 25% para 2011 y una participación del 10% en el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social. Como anteriormente se mencionó, el Plan Familias, que constituía uno de los principales programas del Ministerio de Desarrollo Social, ha disminuido su participación luego de la implementación de la AUH. Estas modificaciones en los programas sociales resultan más elocuentes cuando se observa la evolución 2009-2011 de la participación de estos programas en el presupuesto total del Ministerio (**Gráfico 3**).

---

<sup>5</sup> Debe destacarse que el aumento de más del 100% que aparece en el cuadro para la AUH se vincula con que la comparación se realiza con el dato del presupuesto vigente a fin del mes de agosto. Dado que este programa presenta una ejecución del 80%, se espera que en realidad este presupuesto sea ajustado en lo que queda de 2010 y, en consecuencia, la variación para 2011 resulte efectivamente menor de la aquí reflejada.

<sup>6</sup> Para mayor información sobre el programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja", ver Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, Fernanda: "Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión", *Documento de Trabajo N°45*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2010.

**Gráfico 3. Participación de programas seleccionados en el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social, 2009-2011 (en porcentajes)**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de proyecto de ley de presupuesto 2011 y Cuenta de inversión 2009.

De manera similar, y como ya se mencionó anteriormente, el principal cambio del área de **Trabajo** es la desaparición del PJJHD, que a su vez ya había disminuido su presupuesto en un 66% entre 2009 y 2010. Los principales programas en esta área se enmarcan, entonces, en las actividades del programa Acciones de empleo, que interviene para favorecer la inserción laboral de trabajadores desocupados (por ejemplo, a través de incentivos a las empresas para la creación o mantenimiento de puestos de trabajo); y en el programa Seguro de Capacitación y Empleo, previamente mencionado.

En el área de **Salud** sobresalen, por un lado, las transferencias de la ANSES al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (ex PAMI), originadas en las retenciones que se practican sobre los haberes previsionales. Dentro de los programas del Ministerio de Salud, se destacan el de Atención médica a beneficiarios de pensiones no contributivas, con una variación nominal del 29% respecto de 2010, y el programa relacionado con la Atención a la madre y el niño -dentro del cual se encuentra el Plan Nacer-, con un incremento nominal del 32%.

Finalmente, en el área de **Educación** resalta, además del financiamiento a universidades nacionales y de los fondos salariales (incentivo docente y compensación salarial), el programa "Conectar igualdad.com.ar". Con financiamiento de la ANSES, esta iniciativa tiene por objeto la entrega de computadoras a alumnos y docentes de escuelas secundarias. Instrumentada mediante el Decreto 459/2010 (del mes de abril), tendrá plena vigencia en 2011, con un presupuesto de casi de \$3.200 millones (equivalente al 10% del gasto en Educación y Cultura previsto para el año próximo). Este programa es también responsable del 33% del aumento total de esta función. Por otra parte, si bien con magnitudes inferiores, no pueden dejar de mencionarse los incrementos superiores al 100% de los programas de Infraestructura y Equipamiento y de Gestión Educativa.

**Cuadro 4. Los principales programas sociales en el Presupuesto 2011 y variación 2010-2011**

Función	Principales programas sociales	2009 (devengado)	Presupuesto 2010 (vigente al 31-08)	Presupuesto 2011 (proyecto)	Variación	
					Nominal	Real
Promoción Social	Seguridad Alimentaria	1.333,98	1.462,20	1.833,20	25%	15%
	Familias por la Inclusión Social	1.784,16	267,10	141,59	-47%	-51%
	Acciones del programa Ingreso Social con Trabajo "Manos a la Obra"	-	2.348,00	3.345,59	42%	31%
		1.252,61	325,11	440,53	36%	25%
Trabajo	Acciones de empleo (JyJ, Seguro de Empleo y otros)	2.417,70	1.941,72	1.758,34	-9%	-17%
	Acciones de empleo	1.164,15	1.080,13	1.071,95	-1%	-9%
	Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	1.015,78	340,38	-	-100%	-100%
	Seguro de Empleo y Capacitación	237,77	490,12	660,23	35%	24%
	Acciones de Capacitación Laboral	-	352,83	396,86	12%	3%
Seguridad Social	Prestaciones previsionales	65.676,15	73.991,51	101.892,64	38%	27%
	Asignaciones familiares	10.706,90	12.894,99	19.927,80	55%	42%
	Asignaciones Familiares Activos	8.192,03	6.539,89	8.234,69	26%	16%
	Asignaciones Familiares Pasivos	1.359,50	1.355,10	1.609,78	19%	9%
	Asignación Universal por Hijo (AUH)	1.155,38	5.000,00	10.083,33	102%	85%
	Pensiones no contributivas	6.860,61	7.765,98	11.400,82	47%	35%
	Seguro de Desempleo	733,70	746,89	731,18	-2%	-10%
	Atención ex cajas provinciales	4.612,29	5.127,85	6.885,01	34%	23%
	Atención pensiones ex combatientes	614,25	717,47	842,87	17%	8%
	Transferencias al INSSJP (ex PAMI)	-	2.850,89	3.981,85	40%	28%
Salud	Atención médica de beneficiarios de pensiones no contributivas	992,93	964,51	1.240,47	29%	18%
	Atención de la madre y el niño	379,03	574,55	759,52	32%	22%
	Plan nacional a favor de la madre y el niño	-	311,67	396,23	27%	17%
	Plan Nacer	-	262,88	363,28	38%	27%
	Lucha contra el SIDA y ETS	208,35	275,63	395,41	43%	32%
	Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de Salud (APE)	-	1.057,14	1.152,27	9%	0%
Educación	Desarrollo Educación Superior	9.961,45	10.305,07	13.809,25	34%	23%
	FONID (incentivo docente)	2.487,45	2.212,95	3.011,59	36%	25%
	Gestión educativa	-	348,26	728,13	109%	92%
	Infraestructura y Equipamiento	-	306,75	741,97	142%	122%
	Acciones compensatorias en Educación "Programa Conectar Igualdad.Com.Ar"	721,63	689,60	292,00	-58%	-61%
	-	493,09	3.198,80	549%	496%	
<b>Total principales programas</b>			<b>124.451,70</b>	<b>178.064,81</b>	<b>43%</b>	<b>32%</b>
<b>Total Gasto Social</b>			<b>187.220,24</b>	<b>227.305,39</b>	<b>21%</b>	<b>12%</b>

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de proyecto de ley de presupuesto 2011 y <http://sg.mecon.ar/ejecucion/>.

## 2.4 Las metas financieras de la educación

En diciembre de 2005 se sancionó la **Ley 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE)**, que estableció un aumento progresivo de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología, por parte del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de alcanzar una participación del 6% en el Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2010. Para ello, la norma fijó compromisos concretos de inversión para cada una de las jurisdicciones durante todo el periodo de implementación: 2006-2010.

Entre los años 2006 y 2009 se cumplieron globalmente las metas financieras de la LFE. El último año, la inversión consolidada en Educación, Ciencia y Tecnología representó 6,4% del PIB, superior a la meta establecida para ese año de 5,6%. Con respecto al cumplimiento de cada nivel de gobierno, la Nación ha realizado una inversión mayor a las metas financieras que establecía la Ley durante todo el periodo, y esta situación se mantendría en 2010. En cuanto a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la inversión conjunta de estas jurisdicciones también superó cada año el monto establecido por la Ley.

Sin embargo, hay seis provincias que han tenido dificultades para cumplir con sus metas particulares en uno o más ejercicios fiscales. En 2006, Corrientes, La Rioja, Salta y San Luis no alcanzaron los objetivos de inversión previstos. En 2007, a estas cuatro provincias se sumaron Buenos Aires y Santiago del Estero. Luego, en 2008, el desempeño general mejoró y sólo tres provincias incumplieron la ley: La Rioja, Salta y Santiago del Estero. Finalmente, en 2009, La Rioja logró el cumplimiento y San Luis se sumó nuevamente al grupo de provincias con dificultades.

En el año 2010 vencen los plazos dispuestos en la LFE para el cumplimiento de sus metas, objetivos que ya fueron alcanzados en 2009 y que se seguirían cumpliendo en el último año de implementación. Aún no se ha debatido un nuevo esquema de financiamiento para la educación, que regule y coordine el esfuerzo que realizan el gobierno nacional y los diferentes

gobiernos provinciales. Mientras tanto, la **Ley 26.206 de Educación Nacional** ha previsto en su articulado una nueva meta financiera para el sector: la norma establece que a partir de 2011 la inversión debe alcanzar el 6% del PIB pero, esta vez, destinándose de manera exclusiva a Educación; es decir, sin incluir los recursos previstos para las políticas de Ciencia y Tecnología.

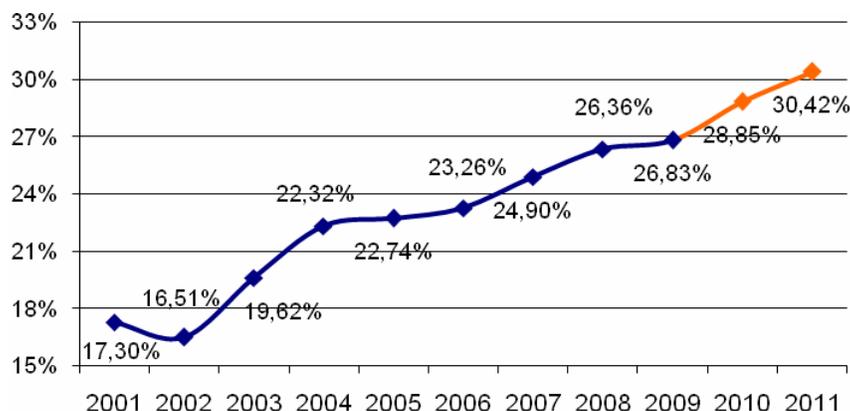
El proyecto de presupuesto para el año 2011 se ha basado en estas definiciones para fijar una inversión en Educación de \$29.100 millones, lo cual significa un incremento aproximado del 38% respecto del crédito presupuestario actual. Por su parte, el presupuesto destinado a Ciencia y Tecnología para el año 2011 es de \$6.240 millones, que también supera los recursos asignados en el ejercicio anterior. Es decir, la Administración Pública Nacional ha hecho las previsiones presupuestarias para que los recursos destinados a Educación “absorban” los recursos de Ciencia y Tecnología, que según la Ley de Educación Nacional, ya no deben ser contabilizados en el cálculo de las metas y, además, ha previsto un crecimiento de estos recursos acorde al incremento esperado del PIB.

### 3. Ingresos

#### 3.1 Evolución de su estructura

De acuerdo con las cifras presentadas en el proyecto de ley de presupuesto 2011, la **recaudación** en concepto de impuestos nacionales y contribuciones a la seguridad social ascendería a \$492.178,6 millones, equivalentes a 30,42% del Producto Interno Bruto (PIB). De esta manera, la presión tributaria nacional continuaría la tendencia ascendente iniciada con la recuperación económica en 2003 y se ubicaría el año próximo en un nuevo récord (**Gráfico 4**).

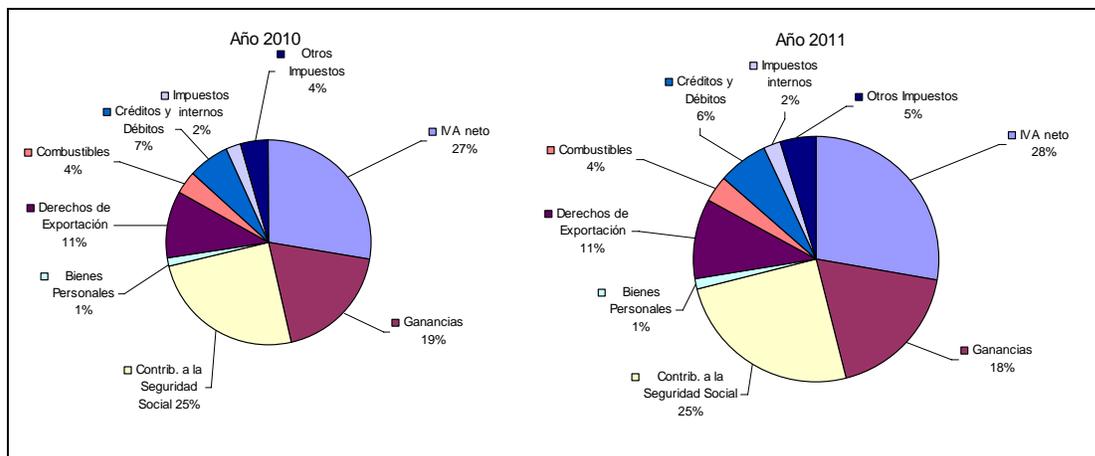
**Gráfico 4. Presión tributaria nacional 2001-2011 (en porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Ministerio de Economía y mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto 2011.

Por su parte, la **estructura tributaria** no presenta grandes variaciones. El Impuesto al Valor Agregado (IVA) y las Contribuciones a la Seguridad Social siguen apareciendo como las principales fuentes de ingresos, seguidos por el Impuesto a las Ganancias.

**Gráfico 5. Estructura tributaria nacional, 2010 y 2011 (en porcentajes sobre el total de ingresos)**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto 2011.

Ahora bien, durante 2010, hubo intensas discusiones relacionadas con temas tributarios, que no se concretaron en cambios estructurales. Los debates, ya presentes en la agenda, incluyen:

- **Impuesto a las Ganancias.** En sentido contrario a las propuestas de reforma tributaria que enfatizan la equidad y, por tanto, se inclinan por darle mayor peso al Impuesto a las Ganancias (sea por medio de quitar exenciones o de agrandar la base imponible), en los últimos años se ha elevado el mínimo no imponible (Resolución AFIP 2866/2010). Los sindicatos son quienes más presionan por reformas en este sentido, para preservar el valor real de los salarios en un contexto inflacionario. Hay en el Congreso de la Nación varios proyectos, la mayoría de los cuales apuntan a seguir elevando el mínimo no imponible,<sup>7</sup> aunque algunos buscan eliminar ciertas exenciones, como la que existe sobre las rentas financieras.<sup>8</sup>
- **El Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios** (o “impuesto al cheque”) fue discutido en el Congreso de la Nación en marzo de 2010 cuando la oposición propuso su coparticipación total.<sup>9</sup> La inequidad del sistema de coparticipación y el estímulo a la informalidad de este impuesto tornan desaconsejable su inclusión completa en el sistema de coparticipación. El gobierno nacional reaccionó ante el pedido mediante la creación de un Fondo de Desendeudamiento provincial (Decreto 660/2010). De agravarse la situación fiscal provincial, es posible que resurjan propuestas para asegurar más fondos a las provincias. Cabría entonces pensar fuentes de financiamiento más sostenibles y criterios de distribución más equitativos.
- **Contribuciones a la Seguridad Social.** Durante las primeras discusiones que promovían el aumento de jubilaciones, algunas propuestas sugerían la necesidad de subir las contribuciones de los trabajadores para financiar la medida.<sup>10</sup> Si se diera el debate anhelado para una reforma de la Seguridad Social, este será –sin duda– un tema en discusión.

<sup>7</sup> Por ejemplo, EXP. N° 1167-D-2009, EXP. N° 6170-D-2009, EXP. N° 0449-D-2010, EXP. N° 1337-D-2010, EXP. N° 1585-D-2010, EXP. N° 2051-D-2010, EXP. N° 2053-D-2010, EXP. N° 3499-D-2010, EXP. N° 4083-D-2010, EXP. N° 4283-D-2010 y EXP. N° 5052-D-2010

<sup>8</sup> Por ejemplo, EXP. N° 5325-D-2009, EXP. N° 6144-D-2009, EXP. N° 3921-D-2009.

<sup>9</sup> EXP. N° 0885-D-2010

<sup>10</sup> Entre los proyectos para elevar las jubilaciones, algunos establecían como una de las fuentes de financiamiento la elevación de las contribuciones a la Seguridad Social. Por ejemplo: a) “Proyecto de Ley: Sistema de Seguridad Social”.

- En 2010, las **retenciones** también estuvieron presentes en los debates. Luego de la caducidad de las facultades delegadas en agosto último, la decisión de cambiar el valor actual de los impuestos, incluidos los del comercio exterior, requerirá ley del Congreso. Este tema se explora en mayor profundidad a continuación.

### 3.2 Retenciones y facultades delegadas

El 24 de agosto vencieron las **facultades delegadas** que el Congreso había prorrogado, en 2009 mediante la Ley 26.519 por el plazo de un año. En vistas de cumplir con lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución nacional, que prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo con ciertas excepciones, se definieron las leyes que contenían facultades delegadas. Entre la reforma constitucional de 1994 y 2009 se realizaron cuatro prórrogas, en los años 1999, 2002, 2004 y 2006. Las leyes delegadas o delegantes no perderán vigencia, sin embargo, solamente se podrán modificar mediante nuevas leyes.

El **Código Aduanero** sancionado en 1981 había delegado al Poder Ejecutivo la facultad de establecer derechos de exportación. A partir del vencimiento de las facultades delegadas, el Poder Ejecutivo perdió la posibilidad de fijar el nivel de retenciones. Anticipándose a la fecha, se estaban tratando en las comisiones de Agricultura y Ganadería y de Economía de la Cámara de Diputados distintos proyectos para establecer un nuevo esquema de retenciones, que el mismo 24 de agosto obtuvieron dictamen.

El dictamen de mayoría (EXP. N° 5269-D-10) propone la eliminación de los aranceles para la exportación de trigo y girasol, leche, productos regionales, algunas harinas y aceites. Asimismo, un esquema anual de reducción para maíz –con eliminación a partir de 2013-, soja, y harina y aceite de soja-. Este dictamen fue concebido por el presidente de la Comisión de Agricultura y Ganadería, Ricardo Buryaile (UCR) y cuenta con el apoyo de la UCR, el PRO, la Coalición Cívica y el Peronismo disidente.

La principal diferencia con los dictámenes de minoría reside en la segmentación según tamaño del productor. Uno de ellos, impulsado por la Federación Agraria, a través de los diputados Pablo Orsolini (UCR) y Ulises Forte (UCR) (EXP. N° 3212-D-10), incorpora la devolución del derecho de exportación según volumen exportado, pero no modifica sustancialmente el nivel de las retenciones. Por otro lado, el proyecto de Lisandro Viale, (Partido Socialista) (EXP. N° 1670-D-10), fija el nivel de retenciones actual por un plazo de diez años y establece la devolución de la totalidad del derecho de exportación para cantidades exportadas menores.

Antes de poder ser tratados en el recinto resta su paso por la Comisión de Presupuesto, presidida por Gustavo Marconato (Frente para la Victoria). Dada la cargada agenda parlamentaria y la composición de la Cámara baja, son pocas las posibilidades de que estos proyectos lleguen a ser tratados en el recinto antes de que terminen las sesiones ordinarias; y de hacerlo, es probable que no lleguen al Senado. Este promete ser un debate clave, ya que las retenciones representan el 11% del total de los ingresos fiscales (cuarto lugar en importancia luego del IVA, Contribuciones y Ganancias).

---

EXP N° 1418-D-2010. TP 020. 23/03/2010; b) Lozano, Claudio y Raffo, Tomás: "Reforma previsional o jubilaciones para pobres. Se puede actualizar los haberes y garantizar el 82 % móvil", Instituto de estudios y formación CTA, Julio de 2010; c) Sabbatella, Martín: "Subir jubilaciones es justo y posible, Portal del Partido Encuentro por la Democracia y la Equidad", Sección Noticias, 06 de julio de 2010.

#### 4. Modificaciones presupuestarias por “superpoderes” y DNU

Es innegable el protagonismo del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario en las últimas décadas, observable a través de las reasignaciones y ampliaciones presupuestarias. Ya sea por la **delegación de facultades** que ha realizado año a año el Congreso de la Nación por medio de las leyes de presupuesto, por la llamada “**ley de superpoderes**” (26.124 de 2006) o por la utilización de **Decretos** por parte de los distintos presidentes, el Poder Legislativo no ha tenido suficiente intervención en la etapa de ejecución presupuestaria. Este hecho, sumado a la constante subestimación de los recursos tributarios en las proyecciones macroeconómicas iniciales, provoca que la Ley de Presupuesto quede debilitada una vez que entra en la etapa de implementación.

A partir de un relevamiento realizado por CIPPEC de más de 150 normas que modificaron el Presupuesto 2009, se pudo corroborar que 123 de ellas involucraron variaciones sobre su monto total –que arrojaron un aumento del Presupuesto por un total de \$30.033 millones– o en la asignación de sus partidas. El resto, en su mayoría, son modificaciones realizadas en la nómina de recursos humanos. El conjunto de las normas relevadas explica un 98,75% del monto de modificaciones presupuestarias establecidas en la Cuenta de inversión de 2009.

**Cuadro 5. Tipo y cantidad de normas relevadas. Monto de ampliaciones y reducciones al Presupuesto 2009**

Instrumento	Cantidad de normas	Monto	% del Presupuesto total
Leyes	0	0	
Decretos	1 ampliación	24.288.946.647	10,39%
	1 reasignación	0	
	9 anexos no publicados	0	
Decisiones administrativas	39 ampliaciones	5.798.820.355	2,48%
	4 reducciones	-54.721.543	-0,02%
	59 reasignaciones	0	
	6 anexos no publicados	0	
Resoluciones	4	0	
<b>Total modificaciones presupuestarias</b>	<b>123</b>	<b>30.033.045.459</b>	<b>12,84%</b>

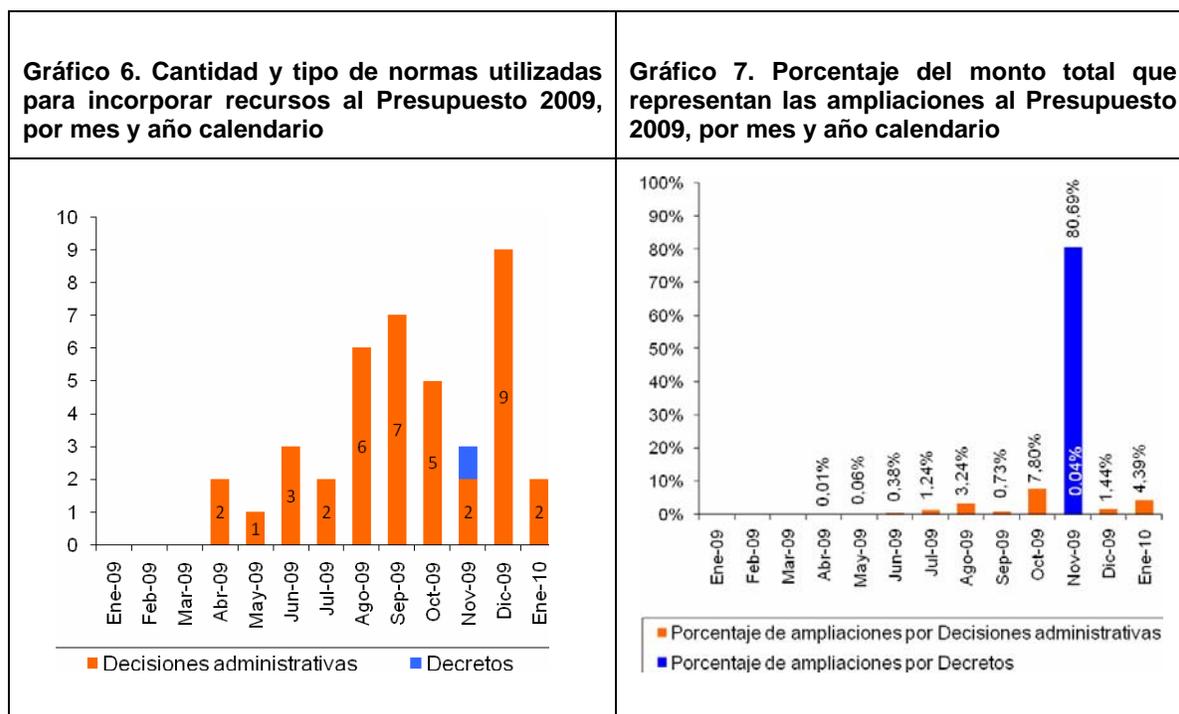
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de Infoleg y Boletín Oficial.

Si se tiene en cuenta que el Presupuesto total aprobado por el Congreso para 2009 fue de \$233.840 millones, y las modificaciones fueron de \$30.033 millones se observa que el ejecutado fue casi un 13% mayor.

En cuanto a los instrumentos legales utilizados para modificar el Presupuesto, puede verse que las decisiones administrativas del Jefe de Gabinete de Ministros son la herramienta más utilizada (108). Del total, poco más de la mitad (59) no introduce modificaciones al monto total del gasto, sino que se limita a reasignar partidas presupuestarias. De las restantes decisiones administrativas, una gran parte amplía el presupuesto en poco más de un 2% (39). Resulta llamativo que el otro 11% de ampliación presupuestaria haya sido concretado mediante un solo instrumento: un Decreto de Necesidad y Urgencia del mes de noviembre. En él, se amplía el presupuesto en \$24.289 millones.

Con respecto al momento del año en el que se incorporan mayores recursos al Presupuesto, en este y otros relevamientos<sup>11</sup> de este tipo realizados por CIPPEC, se corroboró que esto sucede durante el último trimestre. Incluso, existen normas que modifican el presupuesto una vez finalizado el año fiscal, en los primeros meses del año siguiente.

En los siguientes gráficos pueden apreciarse la cantidad y el tipo de normas que amplían el presupuesto por mes y año calendario, y el porcentaje del monto total de presupuesto que representan.



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de Infoleg y Boletín Oficial.

En relación con las modificaciones presupuestarias, cabe resaltar que en junio de 2010 se aprobó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley (EXP. N° 0496-D-10) impulsado por la oposición, mediante el cual se suspendían los “superpoderes”. Es decir, las facultades del Jefe de Gabinete de Ministros para modificar y reasignar partidas presupuestarias. Con su aprobación quedaría descartado por completo el proyecto del Poder Ejecutivo en la materia presentado en 2009 (aprobado en el Senado, EXP. N° 177-S-09), por el que se limitaban las potestades para modificar el destino de los fondos del Presupuesto pero solo en un monto equivalente al 5% del total.

Si bien es importante que el Poder Ejecutivo cuente con la capacidad de hacer determinadas modificaciones al Presupuesto durante la ejecución sin tener que acudir al trámite legislativo ordinario, las restricciones a estas modificaciones no deberían ser de tipo cuantitativas sino más bien cualitativas. Es decir, en lugar de imponer un tope del 5% del monto total del Presupuesto a las reasignaciones, es sustancialmente mejor que la limitación sea, por

<sup>11</sup> Un estudio de las modificaciones presupuestarias realizado por el área de Política Fiscal reveló esta tendencia para los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007. Consultar: Dborkin, Daniela y Filc, Gabriel: “Discutir los DNU además de los superpoderes”, Documento de Políticas Públicas N°66 / Recomendación, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2009.

ejemplo, que queden reservadas al Legislativo las modificaciones al monto total del Presupuesto, así como al nivel de endeudamiento y a los aumentos de gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital. Estas restricciones, están establecidas en el articulado original de la Ley 24.156 de Administración Financiera<sup>12</sup> e incluso en los artículos suspendidos de la Ley de Responsabilidad Fiscal (25.917).<sup>13</sup>

## **5. Transparencia presupuestaria: propuestas para un cambio necesario**

Recientemente se publicaron los resultados del *Open Budget Index*: la **Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP)**<sup>14</sup>, que se realiza cada dos años en aproximadamente 100 países. CIPPEC es responsable del relevamiento de la información en la Argentina. Esta encuesta evalúa la disponibilidad pública y la exhaustividad de los datos de ocho de los principales documentos presupuestarios: Documento preliminar, Propuesta del presupuesto del Poder Ejecutivo, Presupuesto aprobado, Presupuesto ciudadano, Informes entregados durante el año, Revisión de mitad de año, Informe de fin de año e Informe de auditoría. Además se evalúa el control del Presupuesto realizado por el Poder Legislativo y la institución superior de auditoría, así como las posibilidades de la población de participar en el proceso de decisión del Presupuesto.

### **5.1 Principales resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP)**

En la edición 2010 de la encuesta participaron 94 países y la Argentina obtuvo una calificación de 56 puntos sobre 100; es decir 15 puntos mayor a la obtenida en 2006 pero igual a la de 2008. Esto indica que el gobierno provee al público sólo alguna información sobre sus actividades presupuestarias y financieras en el transcurso del año. Esto genera un desafío para los ciudadanos al momento de exigir al gobierno la rendición de cuentas sobre los fondos públicos.

En la comparación internacional, la Argentina se encuentra a la par de Bulgaria. Los países latinoamericanos que la superan en puntaje son Colombia (61), Perú (65), Brasil (71) y Chile (72). Países como México, Guatemala y Costa Rica poseen puntajes levemente inferiores (52, 50 y 47 respectivamente). Otros países de la región como Venezuela (34), Ecuador (31) y Bolivia (13) obtuvieron puntajes considerablemente bajos, lo que indica que facilitan al público mínima o poca información presupuestaria.

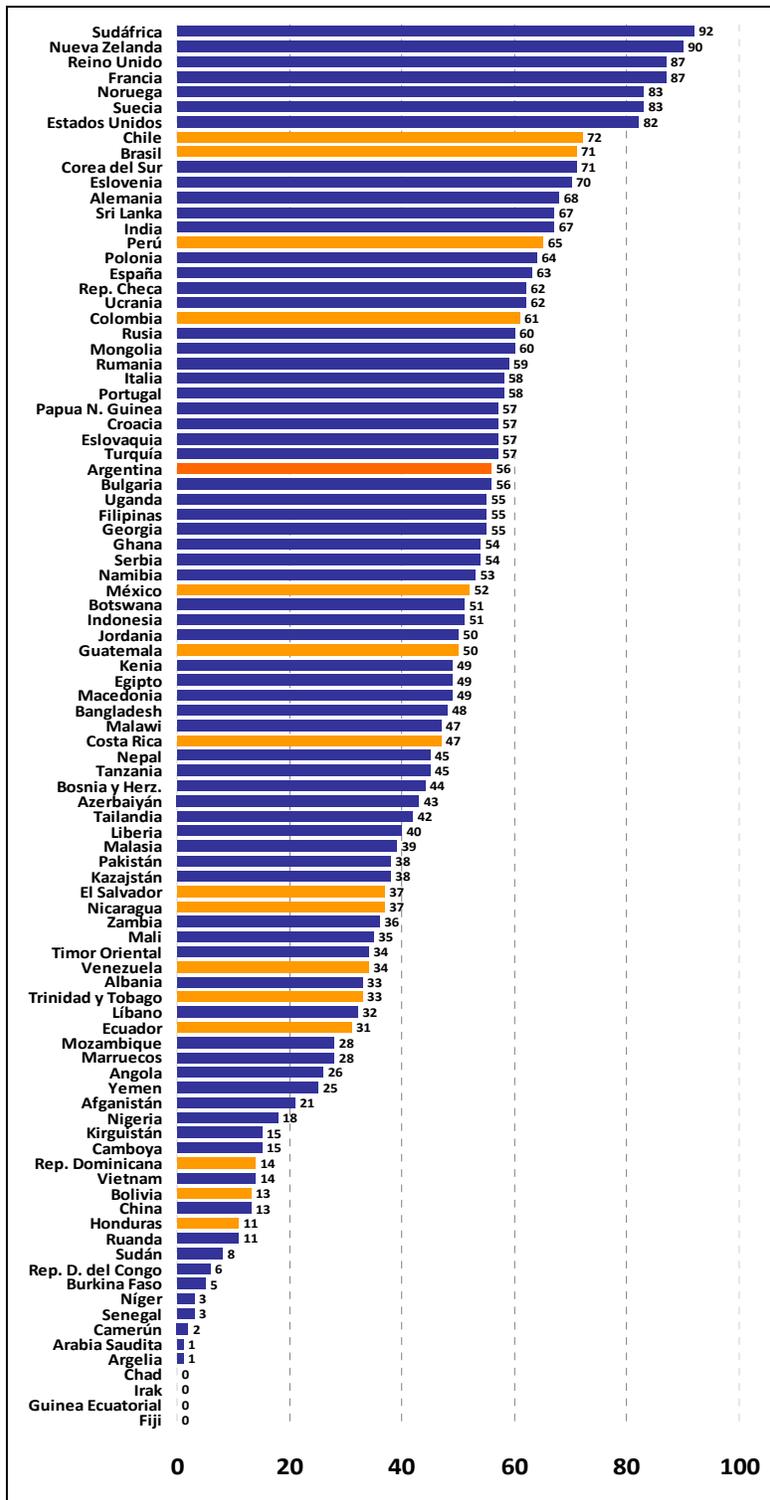
---

<sup>12</sup> Suprimidas por la Ley 26.124 de “superpoderes” en 2006.

<sup>13</sup> La Ley 26.530 de octubre de 2009 suspende entre otros, el artículo 15 de la Ley 25.917 que prohíbe al Poder Ejecutivo “aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras”.

<sup>14</sup> El informe completo puede consultarse en: <http://www.internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/?fa=full-report>

**Gráfico 8. Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP) 2010**



Fuente: Internacional Budget Partnership 2010.

## 5.2 Fortalezas y debilidades de la Argentina

En la Argentina se producen cinco de los ocho documentos relevados por la encuesta, pero se publican cuatro. El **Presupuesto aprobado** y los **informes de ejecución entregados** durante el año son dos de los más relevantes, y son publicados con alto nivel de exhaustividad. También se publica la **Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo** (que se está analizando en el Congreso actualmente), aunque no contiene información lo suficientemente exhaustiva dado que: a) no incluye información sobre el impacto de los supuestos macroeconómicos en el presupuesto; b) carece de información sobre activos financieros, créditos fiscales, transferencias a las empresas públicas, actividades cuasi-fiscales, y atrasos y pasivos contingentes y futuros (actividades con alto impacto en la capacidad del gobierno para cumplir con sus metas fiscales y de política pública); c) carece de información sobre objetivos y metas físicas.

Otro de los documentos publicados por el gobierno es el **Informe de fin de año**, donde se compara la ejecución real del presupuesto con el Presupuesto aprobado. Sin embargo, la información publicada no es lo suficientemente exhaustiva, dado que no se incluyen, por ejemplo, explicaciones acerca de la diferencia entre lo estipulado inicialmente y el resultado final. La **Auditoría General de la Nación (AGN)** elabora numerosos **informes parciales** en los cuales se evalúan cuentas de diferentes organismos y programas. Pero no existe un informe global que abarque las cuentas del sector público nacional ni un informe que sintetice todos los informes publicados por la AGN.

Por otra parte, la Argentina no produce tres documentos presupuestarios que el Índice de Presupuesto Abierto tiene en cuenta, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales: a) el **Documento preliminar**, que expone los parámetros globales que se definirán en el próximo presupuesto; b) el **Presupuesto ciudadano**, que presenta de manera no técnica la información contenida en el Presupuesto, y c) la **Revisión de mitad de año**, que ofrece una visión panorámica de los efectos del Presupuesto en medio del año presupuestario y explica cambios en los supuestos macroeconómicos para determinar la necesidad de realizar ajustes en los ingresos, gastos o nivel de endeudamiento durante los últimos seis meses del ejercicio.

## 5.3 Participación pública e instituciones de rendición de cuentas

De acuerdo con la encuesta sobre transparencia ciudadana, el monitoreo del presupuesto que lleva a cabo el Poder Legislativo en la Argentina resulta insuficiente, dado que no tiene atribuciones plenas para aprobar cambios hechos al presupuesto en el transcurso del año fiscal. Además, existen algunas trabas para que el público pueda estar presente durante las audiencias legislativas en las cuales el Ejecutivo presta declaración sobre su presupuesto, y aún no se han desarrollado canales para su participación activa. Por su parte, la vigilancia del presupuesto que provee la AGN tiene ciertas falencias, ya que no emite Informes de Auditoría que abarquen la totalidad de las cuentas del sector público nacional, no tiene canales adecuados de comunicación con el público y no emite informes sobre las medidas de seguimiento emprendidas por el Ejecutivo para hacer frente a las recomendaciones de la AGN.

## 5.4 Propuestas para mejorar

A partir del breve análisis presentado sobre la situación de la transparencia presupuestaria en la Argentina, pueden establecerse **recomendaciones** y posibles líneas de acción a seguir:

- Fortalecer la capacidad de monitoreo y control del Legislativo. Una posibilidad es hacerlo mediante la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso (OPC) que contribuya con esta función legislativa.

- Publicar un Informe de Auditoría por parte de la AGN que englobe o sintetice la mayor cantidad de programas y entidades auditados.
- Producir y publicar un Documento preliminar de Presupuesto, un Presupuesto ciudadano y la Revisión de mitad de año, con números actualizados de ejecución presupuestaria, proyecciones macroeconómicas revisadas, un detalle de las fuentes de financiamiento del año en curso y una estimación del impacto presupuestario de las decisiones de gobierno en materia fiscal.
- Incrementar la exhaustividad de la Propuesta de presupuesto del Ejecutivo, de modo tal que incluya la información faltante en la actualidad.
- Es también recomendable, facilitar el acceso al público a las audiencias legislativas sobre el presupuesto. Y en el mediano plazo, diseñar mecanismos de participación en el proceso presupuestario.
- Derogar los “superpoderes”, para fortalecer el rol del Congreso en la etapa de ejecución presupuestaria.
- Modificar la ley que reglamenta los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), para que deban ser aprobados de manera explícita por el Congreso en un lapso de tiempo determinado; y no sean aprobados por omisión de tratamiento legislativo, tal como está establecido actualmente.

## 6. La credibilidad del resultado fiscal

### 6.1 Contabilidad creativa en 2010

Si se excluyen los recursos que se destinan a las provincias por la Coparticipación Federal y las transferencias automáticas de ciertos impuestos, se obtiene que la **recaudación del Sector Público Nacional** alcanzará los \$407.768,5 millones. Esto, de acuerdo a los datos presentados en el mensaje de elevación, representa un aumento del 18,4% nominal respecto del estimado para 2010 (+8,8% real). De este total, el 92% corresponde a la Administración Nacional, mientras que el resto se relaciona con empresas públicas, fondos fiduciarios y entes extrapresupuestarios (como el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados -INSSJyP- o la Administración Federal de Ingresos Públicos -AFIP-).

Como puede apreciarse en el **Cuadro 6**, el mayor incremento de los recursos previstos en comparación con el gasto primario (18,4% y 17,1%, respectivamente), genera el incremento tanto en el resultado primario (antes de intereses) como total, que aumentan en 0,29 y 0,06 puntos del PIB respectivamente. Es importante notar ciertos manejos contables que tornan a estos resultados positivos, tales como la inclusión dentro de los recursos de las utilidades del Banco Central y del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) –que, en conjunto, para 2011 sumarían \$17.000 millones–.

Por otra parte, la contabilización del gasto del programa de Inversiones Prioritarias como activos financieros genera que estos gastos no se tomen en cuenta para el cómputo del resultado fiscal, lo cual debilita el valor de la proyección de superávit en el Presupuesto nacional.

**Cuadro 6. Resultado del Sector Público Nacional, 2010-2011**

Sector Público Nacional	Valores Nominales		Porcentaje PIB		Variaciones		
	2010	2011	2010	2011	Nominal	Real*	% PIB
Recursos Totales	344.514,4	407.768,5	24,63%	25,20%	18,4%	8,8%	0,58%
Gasto Primario	314.181,2	368.017,5	22,46%	22,75%	17,1%	7,7%	0,29%
Resultado Primario	30.333,2	39.751,0	2,17%	2,46%	31,0%	20,4%	0,29%
Intereses de la Deuda Pública	29.423,5	37.702,8	2,10%	2,33%	28,1%	17,8%	0,23%
Gasto Total	343.604,7	405.720,3	24,56%	25,08%	18,1%	8,5%	0,51%
<b>Resultado Total</b>	<b>909,7</b>	<b>2.048,2</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,13%</b>	<b>125,2%</b>	<b>106,9%</b>	<b>0,06%</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 2011.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto 2011.

## 6.2 Realismo y proyecciones para 2011

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 plantea un crecimiento del **Producto Interno Bruto (PIB)** de 4,3% para el próximo año. En lo que respecta a la inflación, se estima un incremento promedio del **Índice de Precios al Consumidor (IPC)** de 8,9% para todo 2011 y de 10,3% para 2010. Una de las mayores controversias gira en torno a la credibilidad de estas estimaciones, dada la historia de subestimaciones en estas proyecciones que, al menos entre 2004 y 2008, ha permitido al gobierno contar con importantes recursos adicionales para manejar a lo largo de la ejecución presupuestaria (**Cuadro 7**).

En 2009, como consecuencia de la crisis internacional, el crecimiento resultó sobreestimado, mientras que en 2010, de acuerdo con las previsiones incluidas en el mensaje de elevación del proyecto de Presupuesto 2010, se volvería a contar nuevamente con recursos tributarios excedentes.

Para 2011 el escenario no es tan claro: si bien las **proyecciones macroeconómicas** aparecen subestimadas, especialmente la inflación, la estimación de la recaudación tributaria parece razonable (de hecho la variación prevista resulta un 40% mayor al aumento nominal del PIB).

**Cuadro 7. Proyecciones macroeconómicas en los proyectos de presupuesto 2003-2011**

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Variación PIB en Presupuesto	3,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	2,5%	4,3
Variación PIB observada	8,8%	9,0%	9,2%	8,5%	8,7%	6,8%	0,9%	6,6% <sup>(5)</sup>	?
IPC en Presupuesto	23,0%	10,5%	7,9%	9,1%	7,0%	7,3%	8,8%	6,1%	8,9
IPC observado	3,7%	6,1%	12,2%	9,8%	8,5% <sup>(2)</sup>	8% <sup>(3)</sup>	7,7% <sup>(4)</sup>	12,6% <sup>(5)</sup>	?
Ingresos tributarios proyectados <sup>(1)</sup>	74.923,7	79.416,8	106.905,9	133.148,2	169.072,0	234.001,0	329.537,0	353.724,3	492.178,6
Ingresos tributarios recaudados <sup>(1)</sup>	72.243,5	98.284,7	119.252,4	150.008,7	199.781,7	269.375,1	304.930,5	403.549,3 <sup>(6)</sup>	?
Diferencia recaudado vs proyectado	-2.680,2	18.867,9	12.346,5	16.860,5	30.709,7	35.374,1	-24.606,5	49.825,0	

(1) En millones de pesos corrientes. Sector Público Nacional.

(2) Dato oficial. Fuentes privadas estimaron para 2007 una inflación de entre el 12% y el 18%.

(3) Dato oficial. Fuentes privadas estimaron para 2008 una inflación de entre el 15% y el 20%.

(4) Dato oficial. Fuentes privadas estimaron para 2009 una inflación de entre el 14% y el 18%.

(5) Estimación del Relevamiento de Expectativas de Mercado (BCRA) a julio de 2010. Estimaciones privadas ubican la variación del IPC entre 18 y 25%.

(6) Estimación incluida en el mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto 2011.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de mensajes de elevación de los proyectos de ley de presupuesto 2003-2011, Ministerio de Economía, AFIP, INDEC y BCRA.

### 6.3 Ley de Responsabilidad Fiscal e interrogantes para 2011

En cuanto a la **Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)**, cabe recordar que en 2009 y como respuesta a la crisis internacional, fueron suspendidos por decreto artículos claves de esta ley para los ejercicios 2009 y 2010. Así, se suspendieron los límites referidos a niveles de gasto y de endeudamiento, tanto a nivel nacional como provincial; esto incluía la prohibición de incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y la restricción al endeudamiento a las provincias (cuyos pagos de interés, de regir plenamente la LRF, no podrían superar el 15% de los ingresos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios).

En 2011 la LRF debería volver a estar vigente en todo su articulado. Este año se presenta con mejores proyecciones, al menos no se sentirán fuertemente los efectos de una crisis internacional de la magnitud de la de 2008-2009. Sin embargo, se abre un interrogante respecto de la importancia que revisten las elecciones presidenciales. Es claro que dada esta situación, al oficialismo le será más funcional la vigencia de la suspensión de los artículos más relevantes de la LRF. Sin embargo, dado que el Poder Ejecutivo no cuenta con mayoría propia en el Congreso de la Nación, probablemente la LRF vuelva a regir en todo su articulado. Si bien esta ley es mejorable, su efectivo cumplimiento en un año de crecimiento económico sería saludable para las cuentas fiscales nacionales y provinciales.

## 7. Síntesis y conclusiones

Superado el contexto de crisis que ciñó las perspectivas económicas en 2009, el nuevo Presupuesto abre la posibilidad de un rico debate sobre la recaudación y la asignación de los recursos públicos. Este año la composición parlamentaria, muy distinta a la de años anteriores, garantiza la concurrencia de **variadas visiones** sobre el destino que debe darse al gasto.

En el proyecto presentado por el Ministro de Economía se destacan los **incrementos en el gasto social**. En primer lugar, en el área de Educación y Cultura (+37%) en la que se da cumplimiento a la Ley de Educación Nacional, que continúa la línea iniciada con la Ley de Financiamiento Educativo. Entre los principales aumentos, también figuran el reemplazo de planes sociales por la Asignación Universal por Hijo (AUH) y las actualizaciones en las jubilaciones. Tanto o más importantes son los incrementos correspondientes a Agua Potable y Saneamiento (+66,5%) y los que se corroboran dentro del rubro Servicios Económicos, en lo vinculado a Comunicaciones (+91,5%). Esto último se explica por el hecho de que el presupuesto 2011 es el primero que se sanciona en vigencia de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (conocida como “ley de medios”).

No hay grandes cambios en cuanto al origen de los recursos fiscales y continúa la tendencia creciente de la **presión tributaria nacional**, que alcanzaría 30,4%.

Con respecto resultado de 2011, resaltan negativamente ciertas prácticas de **contabilidad creativa** que sobredimensionan el verdadero superávit, tales como la inclusión dentro de los recursos de las utilidades del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Y por el lado del gasto, aparece la contabilización de ciertos proyectos de inversión como aplicaciones financieras.

La oportunidad de debatir abre la posibilidad de potenciar la injerencia del Congreso en el proceso presupuestario, aumentar la transparencia, y controlar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en el manejo de los fondos públicos.

## Acerca de los autores

**Estefanía Casadei:** asistente del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, FLACSO Argentina (en curso). Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Argentina de la Empresa.

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

**Luciana Díaz Frers:** directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional Kiel (Alemania). Magíster (MSc) en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics (Reino Unido). Se desempeñó como asesora del Ministerio de Economía de la Nación. Es autora de numerosas publicaciones y expositora frecuente en seminarios y conferencias sobre política fiscal y federalismo.

**Andrés Lajer Baron:** asistente del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciatura en Economía, Universidad de Buenos Aires (en curso).

**Si desea citar este documento:** Casadei, Estefanía, Dborkin, Daniela, Díaz Frers, Luciana y Lajer Barón, Andrés “Proyecto de Ley de Presupuesto 2011”, *Informe de Monitoreo y Evaluación*, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2010.

CIPPEC realiza Informes de Proyecto de Presupuesto desde 2001.

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.

## Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria 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. Su 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 y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.