

PROYECTO DE LEY

PRESUPUESTO NACIONAL 2006

El presente informe, tiene como objetivo principal sintetizar los puntos principales del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2006 y analizar los rasgos fundamentales referentes a los gastos y recursos previstos para el próximo año. Además, profundiza sobre ciertos aspectos que se destacan dentro del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, como las proyecciones macroeconómicas, la política social y la delegación de poderes.

En virtud de ello, este análisis puede resultar de utilidad para los señores legisladores al momento de debatir el proyecto de presupuesto, como así también, dado que la información se presenta de manera accesible para lectores no especializados, para la ciudadanía en general.

Equipo de elaboración del informe:

Supervisión general	Luciana Díaz Frers
Coordinación	Pablo Bourlot
	Laura Malajovich
Equipo de trabajo	Magdalena Aguerre
	Daniela Dborkin
	Silvina Galarza
	Federico Marongiu

Agradecimientos:

Muchas son las personas que de uno u otro modo participaron e hicieron posible este informe. En este sentido, agradecemos la valiosa información suministrada por la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía, la minuciosa revisión y comentarios por parte de Laura Zommer y los aportes del Centro de Evaluación de Políticas Públicas (CEPP). También queremos reconocer el apoyo constante de Horacio Rodríguez Larreta, Miguel Braun y Nicolás Ducoté y agradecer la confianza de CIPPEC y Grupo Sophia.

Resumen ejecutivo	3
Las proyecciones macroeconómicas	6
Los recursos de la Administración Nacional	8
Los grandes números	8
Estructura tributaria	10
Presión tributaria.....	12
El gasto público	14
La composición del gasto público en 2006	15
Las principales variaciones.....	16
Ley de Responsabilidad Fiscal: más interrogantes que certidumbre	19
La política social	19
El proyecto de Ley de Financiamiento Educativo	22
La distribución geográfica del presupuesto	24
¿El Gobierno no tiene más “superpoderes” sobre el Presupuesto Nacional?	28
Los Fondos Fiduciarios	29
Resultado	34

RESUMEN EJECUTIVO

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 actualmente en discusión en el Congreso Nacional no arroja mayores sorpresas. Por un lado, se mantiene la tendencia respecto de los últimos años de fuertes aumentos en el presupuesto destinado a obra pública y a educación. Por el otro, no se presentan modificaciones en materia impositiva, por lo que no se registran cambios ni en la estructura ni en la presión tributaria.

En cuanto al superávit primario del Sector Público Nacional (SPN), se estima que en 2006 representará 3,26% del Producto Interno Bruto (PIB), algo inferior al 3,5% previsto para 2005. El superávit total será – en términos de PIB- levemente menor al proyectado para 2005, al pasar de 1,41% a 1,38%. De todos modos, debe destacarse que los valores de superávit proyectados en proporción al PIB continúan siendo elevados, sobre todo si se tiene en cuenta la larga historia de déficit fiscal de la Argentina.

Los supuestos macroeconómicos y la recaudación

Las proyecciones macroeconómicas sobre las que se basa este proyecto de ley se encuentran levemente por debajo de las estimadas actualmente por el mercado¹. Para el caso del PIB se espera un crecimiento real del 4%, mientras los especialistas del sector privado prevén que esta variación será de 5,3%. La tasa de inflación promedio (calculada sobre la base del Índice de Precios al Consumidor) prevista para 2006 en el proyecto de presupuesto es de 9,1%, mientras que la proyectada por las consultoras especializadas es de 10,2%. Por último, el tipo de cambio previsto es del orden de \$2,97 por dólar, lo cual se encuentra en sintonía con las expectativas privadas. Si se tomaran en cuenta las proyecciones del mercado respecto de las variaciones del PIB y de la inflación, la recaudación tributaria del SPN se elevaría cerca de \$2.050 millones con relación a las estimaciones incluidas en el proyecto de Ley de Presupuesto 2006. Es decir que respecto del mercado, el Gobierno estaría hoy subestimando la recaudación en 1,5%.

Si bien se considera menos riesgoso subestimar que sobreestimar los recursos, el problema en la subestimación de las variables macroeconómicas reside en que le otorga mayor discrecionalidad al Poder Ejecutivo Nacional para asignar los recursos excedentes. Sería deseable que en el Mensaje de Elevación que acompaña al Proyecto de Ley se incluyera un análisis de sensibilidad de los supuestos macroeconómicos y se presentara un escenario más favorable -de mayor recaudación- y uno menos favorable -de menor recaudación-, especificando, según corresponda, cuál sería el destino de los recursos excedentes o, por el contrario, cómo se financiaría el exceso de gasto ante un escenario adverso.

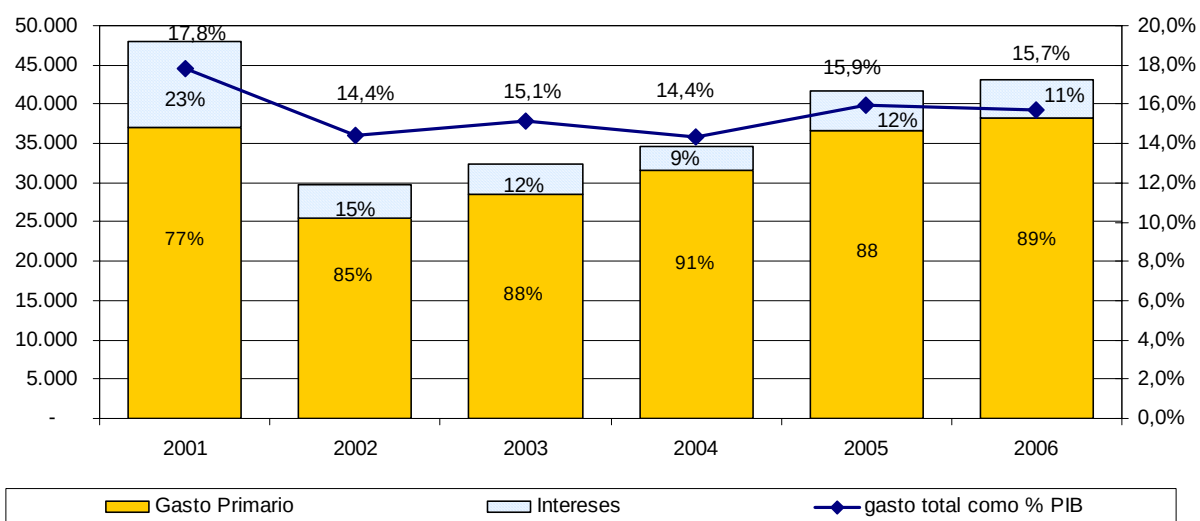
Si bien para 2006 se estima un incremento de la recaudación nominal de 12%, la presión tributaria se mantiene constante y la estructura tributaria no presenta modificaciones. De este modo, se propone un esquema basado principalmente en el IVA, el Impuesto a las Ganancias, el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios y las Retenciones a las Exportaciones. En conjunto, estos gravámenes representan cerca de 82% de los ingresos tributarios. Los últimos dos tributos mencionados se instauraron con la crisis económica, pero luego de tres años de crecimiento se prevé que en 2006 todavía se mantendrán en vigencia.

¹ Datos del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del Banco Central de la República Argentina (BCRA)

El gasto público previsto para 2006

El proyecto de Ley de Presupuesto 2006 presenta un incremento nominal del gasto público superior a \$10.000 millones con relación a la proyección del cierre de 2005. Es decir, se estima un incremento nominal de 12% que, al descontar la inflación, se traduce en un aumento real de algo más de 3%. En términos del PIB, el gasto total de la Administración Nacional sufrirá en 2006 una pequeña disminución, al pasar de 15,9% a 15,7% del producto. A pesar del incremento de los gastos con relación a 2005 incluido en el proyecto de Presupuesto 2006 -y del aumento continuo que se registra desde 2002- todavía el gasto público no alcanzó en términos reales al de 2001. Si bien en términos nominales el presupuesto previsto para 2006 es casi el doble que el del año 2001, en términos de poder adquisitivo aún se encuentra 10% por debajo.

Gráfico 1. Evolución del gasto público de la Administración Nacional



Nota: Valores en millones de pesos de 2001. Para calcular las variaciones reales se utilizó un índice combinado compuesto por las variaciones promedio de IPC e IPM.

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base de Cuentas de Inversión 2001-2004, Proyecto de Presupuesto 2006 e INDEC

Los aumentos del presupuesto de la Administración Nacional se concentran en el gasto social (+\$7.420 millones, que representan una suba de 14%) y en los Servicios Económicos, es decir, las erogaciones relacionadas con la provisión de infraestructura para el desarrollo de la actividad económica (+\$2.060 millones, equivalentes a un incremento de casi 26%).

Dentro del gasto social, 54% del aumento se relaciona con el área de Seguridad Social, que experimenta un incremento nominal de más 4.000 millones (+13%) por los aumentos de las jubilaciones y pensiones realizados durante 2005, que tendrán vigencia durante todo el año 2006. El resto del incremento se relaciona principalmente con el presupuesto educativo, que aumenta casi \$1.500 millones (+27%) y sube también casi un punto porcentual su participación en el gasto total. Parte de esta variación se vincula con previsiones para cumplir con el proyecto de Ley de Financiamiento Educativo, impulsado por el Poder Ejecutivo Nacional y actualmente en discusión en el Congreso Nacional.

¿No hay más superpoderes?

Una característica distintiva de este proyecto de Ley de Presupuesto respecto de los presentados en los últimos años es la ausencia de la delegación de las facultades previstas en la Ley de Administración Financiera y en la Ley de Responsabilidad Fiscal para la reasignación de partidas. Sin embargo, la ausencia de los conocidos “superpoderes” no implica que ellos no puedan otorgarse más adelante o que se asignen directamente por decreto, tal como sucedió en los años 2002 y 2003.

Por otra parte, mientras el Congreso no someta a revisión los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), el Poder Ejecutivo Nacional puede utilizarlos como una herramienta para realizar reasignaciones o aumentos del presupuesto, como también ocurrió en otras oportunidades. Por ejemplo, en el año 2004 mediante dos decretos, el gasto se incrementó en \$6.700 millones (+11%), sin intervención del Poder Legislativo Nacional. El total del aumento del Presupuesto en 2004 fue de \$9.510 millones (+16%), y en 2005 ya se estima un incremento de \$6.380 millones (+8%), que incluyen los aumentos anunciados para los jubilados. Además, se advierte nuevamente por parte del Congreso un bajo nivel de control de la ejecución presupuestaria, tanto durante la ejecución como en el control ex post.

De este modo, puede afirmarse que los “superpoderes” no son sólo la delegación de facultades al jefe de Gabinete de Ministros, sino la utilización de los DNU para aumentar el nivel de gastos y la constatación de un muy bajo nivel de control del Poder Legislativo Nacional sobre la ejecución del presupuesto. Centrar el debate parlamentario del Presupuesto en la inclusión o no de las facultades delegadas al jefe de Gabinete es acotar la discusión a sólo un aspecto de la administración del Presupuesto, y no debatir sobre los puntos estructurales de la gestión del gasto público.

LAS PROYECCIONES MACROECONÓMICAS

Según el proyecto de Ley de Presupuesto 2006, la recaudación tributaria total del Sector Público Nacional alcanzará los **\$133.148 millones**. La estimación de dicho monto implícitamente contiene supuestos sobre el comportamiento de ciertas variables fundamentales, como el Producto Interno Bruto (PIB), la inflación y el tipo de cambio. En este sentido, cuanto menor sea el error en la estimación de dichas variables, más confiable será el monto que se prevé recaudar. En el Cuadro 1 se presentan las proyecciones de crecimiento del PIB, inflación y tipo de cambio de los últimos años y se las compara con el valor que dichas variables efectivamente registraron. .

Cuadro 1. Crecimiento real e inflación: proyectados versus verificados

Variables	2002	2003	2004	2005 *
Inflación (IPC) proyectada	14%	23%	10,5%	7,9%
Inflación (IPC) verificada	41%	3,7%	6,1%	11,40%
Crecimiento real del PIB proyectado	-4,9%	3%	4%	4%
Crecimiento real del PIB verificado	-11%	8,90%	8,90%	7,80%

* El dato verificado corresponde a una proyección del mercado al 26/10/05. Fuente: REM, BCRA

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006; INDEC y BCRA

Como puede verse en el Cuadro 1, en los últimos años, la estimación de crecimiento de la economía y la de los precios difieren significativamente de su valor final, resultando entonces una sobre o subestimación de los recursos tributarios, según sea el caso. En el año 2002, se proyectó una inflación inferior a la observada, lo que derivó en una subestimación de ingresos, a pesar de que se esperaba una caída de la economía inferior a la que finalmente se verificó. Contrariamente, en el año 2003 se supuso una inflación superior a la posteriormente registrada y un crecimiento del producto inferior al que se terminó verificando. La sobreestimación de la inflación condujo a una sobreestimación de la recaudación de impuestos, a pesar de la subestimación del crecimiento económico. En el año 2004, nuevamente volvió a subestimarse el crecimiento y a sobreestimarse la inflación. Sin embargo, el efecto del primero fue superior, resultando en una recaudación nacional superior a la proyectada en aproximadamente \$19.000 millones para el Sector Público Nacional, de los cuales \$11.000 millones correspondieron a la Administración Nacional. Algo similar se espera que suceda en el año 2005, porque no sólo se subestimó el crecimiento, sino también la inflación. Según datos contenidos en el Mensaje de Elevación, la subestimación de los recursos tributarios del Sector Público Nacional sería de más de \$12.000 millones.²

² De acuerdo con el Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006, para el año 2005 se estima que el Sector Público Nacional recaudará \$119.047 millones en concepto de ingresos tributarios y contribuciones a la Seguridad Social. El Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 estimaba este monto en \$106.905 millones.

Las proyecciones macroeconómicas contenidas en el proyecto de Ley de Presupuesto 2006 se encuentran apenas por debajo de las que estiman, en promedio, la mayoría de los especialistas³. Debe destacarse que desde mediados de septiembre las proyecciones de mercado respecto del Producto Interno Bruto (PIB) han tenido un leve incremento debido a la publicación de nuevos datos oficiales que han mostrado una evolución de la economía mejor a la esperada.

Cuadro 2: Proyecciones para 2006

Proyecciones para 2006	Según Presupuesto	Proyectada s/ Mercado al 26/10
Crecimiento real del PIB	4%	5,3%
Inflación IPC (promedios)	9,1%	10,3%
Inflación IPC (IV trimestre)	8,6%	-
Inflación IPIM (promedios)	7,40%	-
Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)	2,97	3

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 y REM, BCRA.

Para el caso del PIB se espera un crecimiento real de 4%, siendo éste apenas inferior (en 1,3 puntos porcentuales) al que prevén los analistas privados. La tasa de inflación promedio calculada en base al Índice de Precios al Consumidor estimado para 2006 por el Proyecto de Presupuesto es de 9,1%, mientras que la proyectada por las consultoras especializadas es de 10,2%. Asimismo, en el Mensaje de Elevación del Proyecto de Presupuesto 2006 se proyecta una inflación mayorista promedio de 7,4%. Por último, el tipo de cambio previsto es del orden de \$2,97 por dólar, lo cual se encuentra en sintonía con las expectativas privadas. Si se tomaran en cuenta las proyecciones del mercado respecto de las variaciones del PIB y de la inflación, la recaudación tributaria del SPN se elevaría cerca de \$2.050 millones con relación a las estimaciones incluidas en el proyecto de Ley de Presupuesto 2006. Es decir que respecto del mercado, el Gobierno estaría hoy subestimando la recaudación en apenas 1,5%.

En síntesis, para 2006 se puede decir que las estimaciones oficiales se encuentran algo por debajo de las realizadas por los especialistas del sector privado. Sería deseable que en el Mensaje de Elevación que acompaña al Proyecto de Ley se incluyera un análisis de sensibilidad de los supuestos macroeconómicos y se presentara un escenario más favorable -de mayor recaudación- y uno menos favorable -de menor recaudación-, especificando, según corresponda, cual sería el destino de los recursos excedentes o, por el contrario, cómo se financiaría el exceso de gasto ante un escenario adverso.

³ Estas proyecciones son recopiladas por el Banco Central de la República Argentina través del Relevamiento de Expectativas (REM), donde se sigue semana a semana las proyecciones de casi cincuenta consultoras, universidades, bancos y fundaciones.

LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

Los grandes números

Para el año 2006, la Administración Nacional espera obtener **\$101.141,9 millones** para financiar sus gastos, representando un incremento de 12% (\$10.778,4 millones) en términos nominales con respecto al año 2005, lo que en términos reales (es decir, descontando los efectos de la inflación) se traduce en un incremento de 3,3%.

Tal como puede observarse en el Cuadro 3, el 99% de este monto proviene de los denominados **Ingresos Corrientes** (ingresos de dinero que no modifican el patrimonio público), cuyo principal componente son los impuestos o Ingresos Tributarios. Por otra parte, se encuentran los **Ingresos de Capital** (que son ingresos que sí modifican el patrimonio del Estado, como es el caso, por ejemplo, de una privatización).

Cuadro 3. Composición de los recursos de la Administración Nacional.
En millones de pesos

Concepto	2005	2006	Variación		
			Nominal		Real
			Monto	%	%
Ingresos Corrientes	89.157,9	100.039,1	10.881,2	12,2%	3,6%
Ingresos Tributarios	69.822,5	77.970,5	8.148,0	11,7%	3,1%
Contribuciones a la Seguridad Social	14.779,0	16.979,2	2.200,3	14,9%	6,1%
Ingresos No Tributarios	2.032,3	2.233,2	200,9	9,9%	1,5%
Ventas de Bienes y Servicios	520,0	564,9	44,9	8,6%	0,3%
Rentas de la Propiedad	1.231,3	1.400,0	168,7	13,7%	5,0%
Transferencias Corrientes	772,8	891,2	118,5	15,3%	6,5%
Ingresos de Capital	1.205,6	1.102,8	-102,8	-8,5%	-15,5%
Recursos Propios	45,0	28,1	-16,9	-37,6%	-42,4%
Transferencias de Capital	1.078,1	1.004,7	-73,4	-6,8%	-14,0%
Dism. de la Inversión Financiera	82,5	70,1	-12,5	-15,1%	-21,6%
TOTAL	90.363,5	101.141,9	10.778,4	11,9%	3,3%

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2006.

Ingresos Corrientes

La categoría más importante entre los ingresos corrientes la constituyen los **Ingresos Tributarios** (ingresos provenientes de la recaudación impositiva) que durante el año 2006 ascenderán, de acuerdo con lo proyectado, a **\$ 77.970,5 millones**.

Las **Contribuciones a la Seguridad Social** son el segundo rubro en importancia, aportando **\$16.979,2 millones** al total de ingresos corrientes. Estas contribuciones gravan el empleo de mano de obra y los ingresos derivados del trabajo en relación de dependencia y en forma autónoma y tienen por fin específico cubrir contingencias individuales como jubilaciones, invalidez, asistencia médica, desocupación, etcétera. Aproximadamente 83% de la recaudación surge de los aportes y contribuciones previsionales realizados a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), que aumentarán 17% como resultado de los aumentos esperados tanto en los salarios nominales imponible como en el número de cotizantes efectivos (aportantes)

En tercer lugar se ubican los **Ingresos No Tributarios**, que se encuentran compuestos por tasas de servicios públicos, multas, etcétera. Estos recursos se estiman para 2006 en **\$2.233,2 millones**, monto que representa un incremento de 10% respecto del año anterior.

Los ingresos denominados **Rentas de la Propiedad** corresponden a los ingresos por arrendamientos, intereses, dividendos y derechos derivados de la propiedad de activos fijos, intangibles y financieros de las entidades públicas. En 2006 se estima que estos ingresos alcanzarán los \$1.400 millones, explicados en su mayoría por anticipos de utilidades del BCRA. Por último, bajo el rubro **Transferencias Corrientes** figuran los fondos recibidos por el Estado Nacional sin contraprestación alguna (donaciones, por ejemplo).

¿Cuáles son los principales impuestos que se recaudarán?

Los impuestos son la fuente de financiamiento público por excelencia. En el Cuadro 4 se presentan los principales impuestos que recauda la Administración Nacional.

Cuadro 4. Ingresos tributarios de la Administración Nacional, en millones de pesos

Concepto	2005		2006		Variación		
	Monto	% s/total	Monto	% s/total	Nominal		Real
					Monto	%	%
IVA	18.472,7	26,5%	20.639,9	26,5%	2.167,2	11,7%	3,2%
Ganancias	18.465,4	26,4%	20.244,4	26,0%	1.779,0	9,6%	1,2%
Derechos de Exportación	12.991,7	18,6%	14.983,5	19,2%	1.991,8	15,3%	6,5%
Débitos y Créditos	7.931,5	11,4%	8.896,6	11,4%	965,1	12,2%	3,6%
Derechos de Importación	3.633,7	5,2%	4.315,8	5,5%	682,1	18,8%	9,7%
Impuestos Internos	1.855,5	2,7%	2.016,9	2,6%	161,4	8,7%	0,4%
Combustibles Otros	1.744,9	2,5%	1.882,8	2,4%	137,9	7,9%	-0,4%
Combustibles Naftas	1.711,8	2,5%	1.748,5	2,2%	36,7	2,1%	-5,7%
Bienes Personales	828,4	1,2%	892,5	1,1%	64,1	7,7%	-0,5%
Monotributo Impositivo	522,3	0,7%	583,6	0,7%	61,3	11,7%	3,2%
Ganancia Mínima Presunta	548,2	0,8%	529,1	0,7%	-19,1	-3,5%	-10,9%
Adicional Cigarrillos	398,7	0,6%	427,5	0,5%	28,8	7,2%	-1,0%
Energía Eléctrica	239,2	0,3%	290,0	0,4%	50,8	21,2%	11,9%
Tasa Estadística	95,0	0,1%	112,3	0,1%	17,3	18,2%	9,2%
Radiodifusión	81,3	0,1%	90,9	0,1%	9,6	11,8%	3,2%
Otros	302,2	0,4%	316,2	0,4%	14,0	4,6%	-3,4%
TOTAL	69.822,5	100,0%	77.970,5	100,0%	8.148,0	11,7%	3,1%

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2006.

Como se ha mencionado anteriormente, la Administración Nacional espera obtener **\$77.970,5 millones** en concepto de Ingresos Tributarios para el año 2006, que representan 12% más (\$8.148 millones más) de lo que se espera recaudar por el mismo concepto en el año 2005⁴. Este incremento se encuentra explicado principalmente por:

✓ Un aumento de \$2.167,2 millones en el **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**, lo cual representa 12% más que lo que se espera recaudar en el año 2005. Las principales razones de la variación nominal de la recaudación son los aumentos en la actividad económica, las

⁴ En términos reales este incremento es de 3,1%.

importaciones y los precios. Por otro lado, afectará en forma negativa el régimen transitorio para el tratamiento fiscal de las inversiones en bienes de capital nuevos, y el de devolución de saldos técnicos por compras de bienes de capital.

✓ Un incremento de \$1.779 millones (10% más que en el 2005) en el **Impuesto a las Ganancias**. Este aumento se explica por las subas esperadas en el nivel de actividad económica, el nivel de precios y las remuneraciones, que se reflejarán en aumentos en los impuestos ingresados tanto por las sociedades como por las personas físicas, y en mayores ingresos provenientes de las retenciones y percepciones practicadas en este impuesto. Por el contrario, incidirán en forma negativa la postergación de los vencimientos de los anticipos de las sociedades y de las personas físicas y de las retenciones sobre sueldos correspondientes al mes de diciembre 2004 (que favoreció la recaudación de 2005), así como el régimen transitorio para el tratamiento fiscal de las inversiones en bienes de capital nuevos destinados a la actividad industrial y a la ejecución de obras de infraestructura.

✓ Una suba de \$1.991,8 millones (15% más que en el 2005) en los **Derechos de Exportación**, debido a los incrementos esperados en el volumen de exportaciones.

Por último, tal como puede observarse en el Cuadro 4, entre los años 2005 y 2006 no se presentan variaciones significativas en la estructura tributaria: es decir, la participación de cada impuesto sobre el total de los Ingresos Tributarios se mantiene constante en los años 2005 y 2006. A continuación se analizará este tema.

Estructura tributaria

La política tributaria es una herramienta fundamental de política económica, que afecta aspectos cruciales para cualquier sociedad como, por ejemplo, la distribución del ingreso, la relación entre capital y trabajo del sistema productivo y el nivel de atractivo que posee un país para las inversiones externas. Mediante la fijación de impuestos y alícuotas al consumo de bienes y servicios, a las ganancias de personas y empresas, a los salarios y al patrimonio, entre otros, los gobiernos definen y alteran la organización económica y social del país.

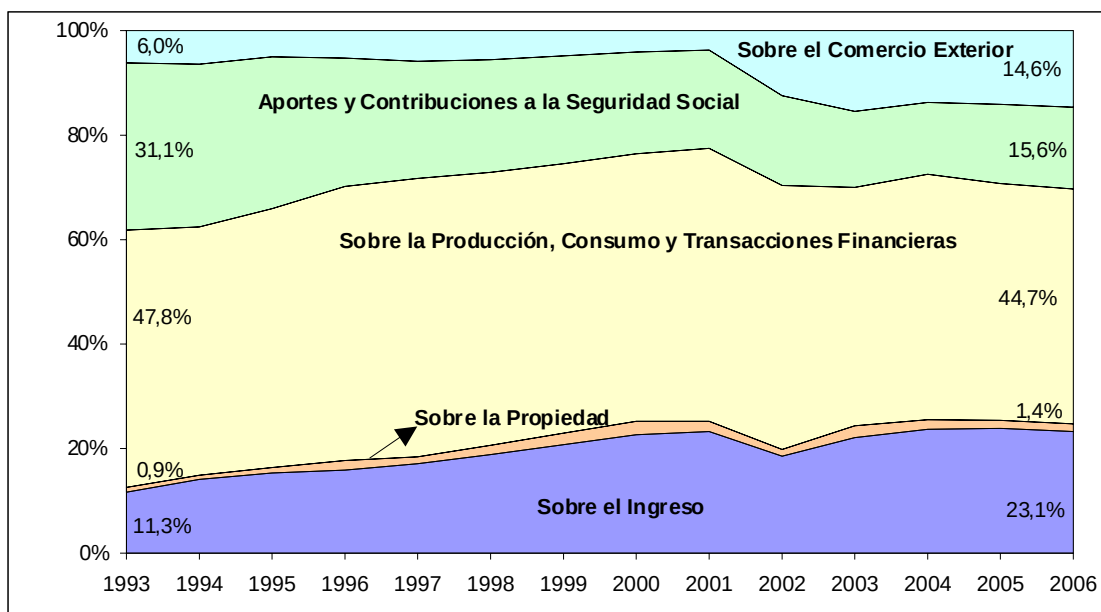
A modo de referencia, se muestra a continuación la evolución de la estructura tributaria argentina durante los últimos diez años. Como aspectos sobresalientes del análisis del gráfico, podemos mencionar:

- ✓ La tendencia al aumento de la participación porcentual de los impuestos sobre los ingresos, pasando de representar 11,3% en 1993 a 23,1% en 2006. Este aumento se debe fundamentalmente al incremento registrado en la recaudación del impuesto a las Ganancias, producto de la elevación de las alícuotas en los primeros años de la serie y, luego, de la base imponible por mayores ganancias fundamentalmente de las empresas. La participación porcentual de esta categoría (punta a punta) se duplica, consolidándose cada vez más -y a semejanza de lo que sucede en la mayoría de los países desarrollados- como un pilar de la recaudación tributaria nacional.
- ✓ La introducción del Impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios compensó la caída registrada hasta 2003 en otros impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones, tal como es el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- ✓ Los aportes y contribuciones a la Seguridad Social han experimentado una marcada reducción a lo largo de la serie analizada, pasando de representar 31% en 1993 a 15,6% según lo previsto para 2006. Esta reducción se relaciona principalmente con la

privatización del sistema de jubilaciones y pensiones. Además, se realizó una reducción de las alícuotas de las contribuciones patronales. Por otra parte, también tuvo efecto en la recaudación de estos impuestos el creciente nivel de desempleo, disminuyendo, de esta manera, su base imponible.

- ✓ Por último, se destaca el fuerte incremento registrado en los últimos 4 años de la participación relativa de los impuestos al Comercio Exterior en el total de recursos. Esto se debe a la introducción a partir de 2002 de las denominadas “Retenciones a las Exportaciones”. Ello revirtió la tendencia decreciente que mantenían estos tributos que pasaron de representar 6% del total de recursos en 1993 a 3,7% en el 2001. En 2006, esta participación se prevé en 14,6%.

Gráfico 2 Estructura tributaria nacional. En % sobre el total



Nota: La diferencia respecto del 100% corresponde a "Otros impuestos"

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal - Ministerio de Economía.

Un aspecto a destacar es la necesidad de algún tipo de debate sobre la estructura tributaria argentina, que fue sufriendo continuas modificaciones para hacer frente a sucesivas crisis fiscales, constituyendo el ejemplo más reciente la introducción del Impuesto sobre los Créditos y Débitos bancarios y las Retenciones a las Exportaciones en un contexto de emergencia económica. Si bien no resulta razonable suponer que aún los impuestos más distorsivos pueden ser eliminados del sistema tributario en el corto plazo, sí es necesario comenzar un debate acerca de los efectos que generan en la actividad económica, las posibilidades de crecimiento de la economía y en la equidad distributiva y cómo, en el futuro, se prevé que estos impuestos operen en la práctica, según las variaciones macroeconómicas. De hecho, ya existen algunas propuestas que sugieren tomar algunos de estos impuestos a cuenta para el pago de otros impuestos, como por ejemplo, Ganancias.

Puntualmente, para el año 2006, el proyecto de Ley de Presupuesto no prevé ningún tipo de alteración de importancia en la legislación tributaria. Más aún, al momento de enviar el Proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso, el Poder Ejecutivo Nacional –a los efectos de

la estimación de los recursos para 2006- dio por sentado que el Parlamento prorrogaría impuestos cuyo vencimiento opera en diciembre del corriente año. El Cuadro 5 detalla a continuación el vencimiento para cada impuesto.

Cuadro 5. Impuestos con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005

TRIBUTO	VIGENTE HASTA	NORMATIVA	Recaudación (Proy. 2006 en millones)
Ganancias	31-12-2005	Ley N° 20.628 (TO 1997) Ley N° 25.558	\$ 27.780
Emergencia sobre premios de juegos de sorteo y concursos deportivos	31-12-2005	Ley N° 20.630 Ley N° 24.602	\$ 30
Bienes Personales	31-12-2005	Ley N° 23.966 Ley N° 25.560	\$ 1.788
Capital de las Cooperativas	31-12-2005	Ley N° 23.427 Ley N° 25.560	\$ 35
Créditos y Débitos en cuentas bancarias	31-12-2005	Ley N° 25.413 Ley N° 25.988	\$ 9.286
Adicional de Emergencia sobre los cigarrillos	31-12-2005	Ley N° 24.625 Ley N° 26.988	\$ 399
Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo)	31-12-2005	Ley N° 25.865	\$ 746

Presión tributaria

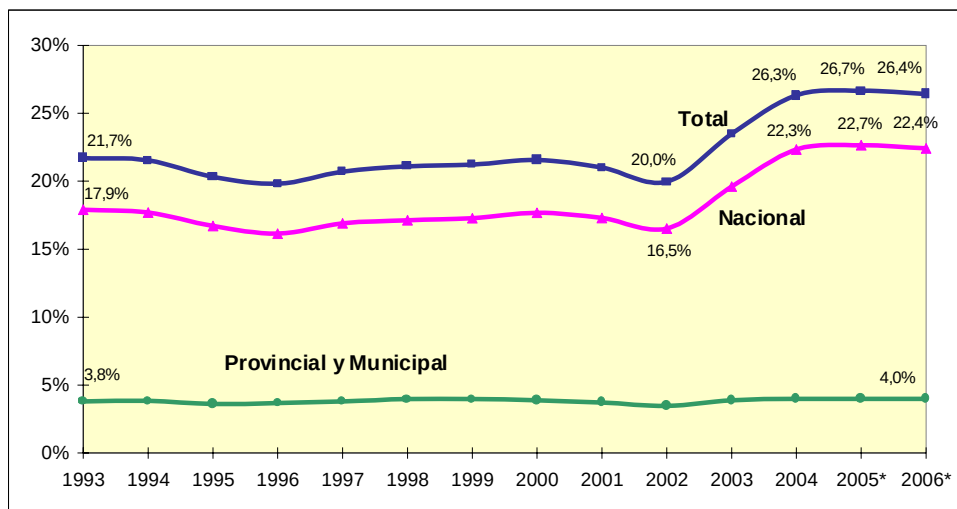
Las sucesivas modificaciones implementadas en los últimos años, además de generar cambios internos en la estructura tributaria, han tenido efectos sobre la presión tributaria total.

Como puede observarse en el Gráfico 3, hasta el año 2002 la presión tributaria total se mantuvo relativamente estable en el orden de 19 y 21%. En el año 2001 se introdujo el impuesto sobre las transacciones financieras (Créditos y Débitos Bancarios) y, luego de la devaluación de 2002, se estableció el régimen de Retenciones a las Exportaciones que se prevé continúe vigente por lo menos hasta fines de 2006. Estos nuevos impuestos, de recaudación creciente, han provocado que -medida en términos de PIB- la recaudación de impuestos nacionales se haya incrementado sensiblemente, pasando de 16,5% a más de 22% del PIB a partir de 2004, incrementando así la presión tributaria total. Por su parte, la presión tributaria provincial y municipal se mantuvo constante, en torno a 3,8%, a lo largo de todo el período.

Ahora bien, analizando lo proyectado para los dos últimos años de la serie, observamos que la presión tributaria nacional se reduce 0,3%, es decir que prácticamente no varía. Esto quiere decir que la recaudación tributaria crecerá igual que proporcionalmente de lo que lo hará el PIB, considerando ambos en términos nominales. Esta circunstancia estaría reflejando en principio -y ante la ausencia de modificaciones sustanciales de la legislación tributaria- que el Poder Ejecutivo Nacional no prevé aumentos significativos de la recaudación como

consecuencia de la reducción del nivel de evasión tributaria actual. Existen dos posibles lecturas de lo anterior. O bien el Ejecutivo prefiere hacer estimaciones conservadoras, de forma tal que toda la recaudación excedente proveniente de la lucha contra la evasión se sume como recursos adicionales sin asignación presupuestaria específica mediante la ley, o bien realmente no se esperan resultados significativos provenientes de la lucha contra la evasión que actualmente se lleva adelante desde AFIP.

Gráfico 3. Presión tributaria total, nacional, provincial y municipal.



(*) Proyectado

Nota: A partir de 2003 la presión tributaria provincial se asume constante y a partir de 2001 la presión tributaria municipal se asume constante.

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Investigaciones y Analisis Fiscal y Proyecto de Presupuesto 2006

EL GASTO PÚBLICO

El proyecto de Ley de Presupuesto 2006 presenta un incremento nominal del gasto público superior a \$10.000 millones con relación al previsto para 2005. Es decir, tal como muestra el Cuadro 6, se prevé un incremento nominal de 12% que, al descontar la inflación, se traduce en un aumento real de algo más de 3%. Por su parte, los intereses de la deuda se mantienen prácticamente constantes, por lo que el gasto primario experimentará un incremento nominal mayor a 13%. En términos del PIB, el gasto total sufre una pequeña disminución, al pasar de 15,9% a 15,7% del producto.

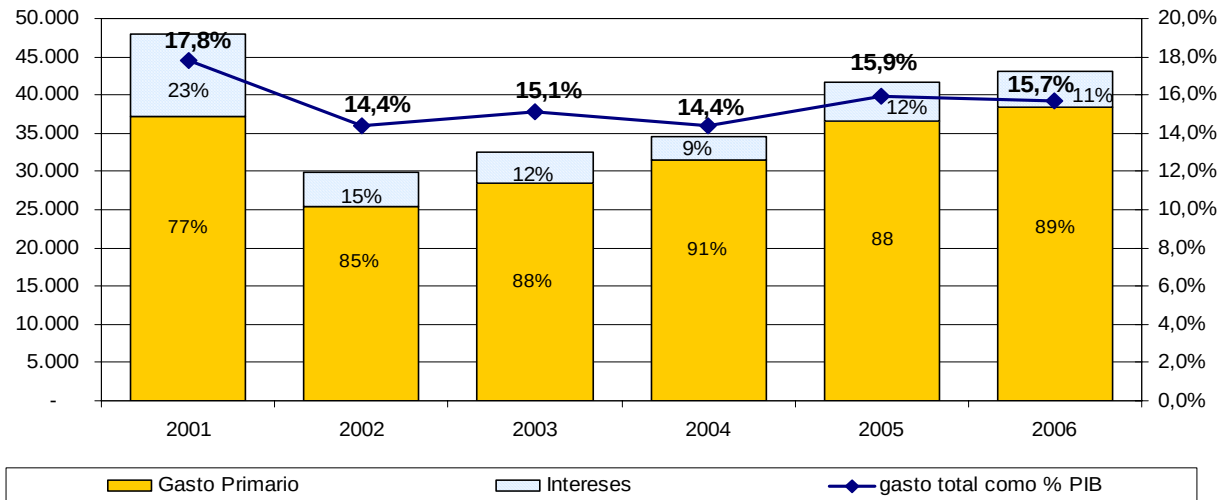
Cuadro 6. Los grandes números del proyecto. En millones de pesos

Administración Nacional	Valores Nominales		Porcentaje PBI		Variación		
	2005	2006	2005	2006	Nominal		Real
					Monto	%	
Gasto Total	83.660,0	93.702,4	15,9%	15,7%	10.042,4	12,0%	3,4%
Intereses	10.212,0	10.385,2	1,9%	1,7%	173,2	1,7%	-6,1%
Gasto primario	73.448,0	83.317,2	14,0%	14,0%	9.869,2	13,4%	4,7%

Nota: Para calcular las variaciones reales se utilizó un índice combinado compuesto por las variaciones promedio de IPC e IPM.

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 e INDEC.

Gráfico 4. Evolución del gasto público de la Administración Nacional



Nota: Valores en millones de pesos de 2001. Para calcular las variaciones reales se utilizó un índice combinado compuesto por las variaciones promedio de IPC e IPM.

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base de Cuentas de Inversión 2001-2004, Proyecto de Presupuesto 2006 e INDEC

A pesar del incremento de los gastos⁵ con relación a 2005 y del aumento continuo que se registra desde 2002, todavía el gasto público no alcanzó, en términos reales, el nivel

⁵ De acuerdo al cierre estimado del año 2005 incluido en el proyecto de ley del presupuesto 2006.

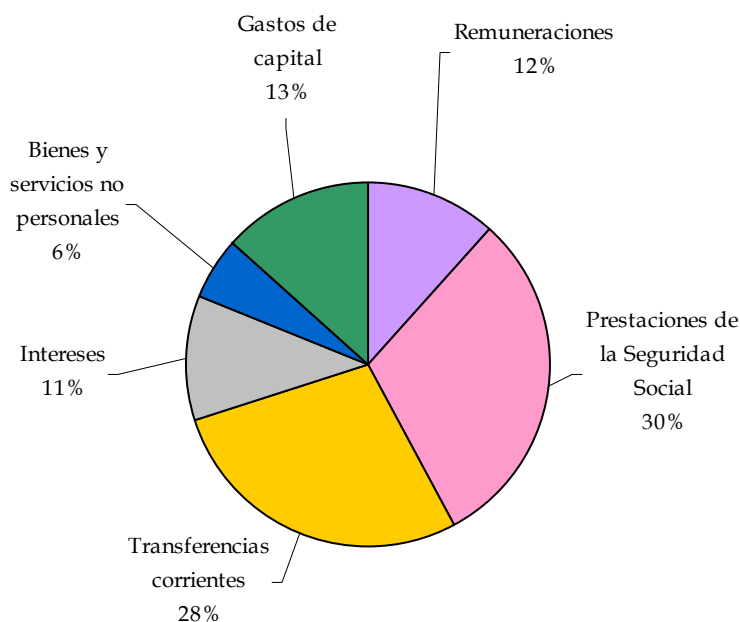
registrado en 2001. Si bien en términos nominales el presupuesto previsto para 2006 es casi el doble que el del año 2001, en términos de poder adquisitivo aún se encuentra 10% por debajo.

Como puede observarse en el Gráfico 4, la proporción de intereses en el gasto total disminuyó considerablemente tras la devaluación y el default, pasando de representar 23% en el año 2001 a 9% en 2004, el mínimo de los últimos 5 años. Para 2006, el proyecto de Ley de Presupuesto prevé que se destine al pago de intereses 11% del total del gasto previsto.

La composición del gasto público en 2006

Ahora bien, ¿a qué se destinará el gasto previsto en el proyecto de Presupuesto? Como puede observarse en el Gráfico 5, los principales componentes del gasto son las prestaciones a la Seguridad Social (principalmente jubilaciones y pensiones) y las transferencias corrientes (detalladas a continuación). En conjunto, estos dos rubros representan para 2006 casi 60% del presupuesto total. Además, 12% del presupuesto total se destinará a las remuneraciones de los empleados públicos y, tal como se mencionó anteriormente, 11% se aplicará al pago de intereses de la deuda (tanto interna como externa). Asimismo, 13% del total se relaciona con gastos de capital, dentro de los que se encuentra la inversión en infraestructura relacionada con áreas tales como Transporte, Vivienda, Energía y Educación. Respecto de 2005, esta distribución del presupuesto se mantiene prácticamente constante, con un leve aumento en la participación de los gastos de capital en detrimento de las transferencias corrientes.

Gráfico 5. Principales componentes del gasto de la Administración Nacional. Año 2006



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006.

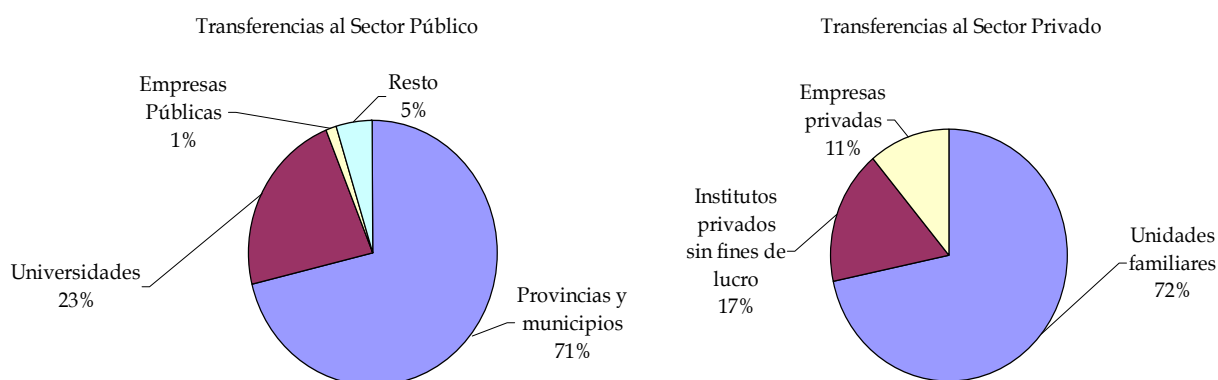
¿Qué gastos se incluyen dentro de las transferencias corrientes? Del total de estas erogaciones, 54% se dirigen al sector público y 45% al sector privado. El restante 1% se

compone de transferencias al sector externo relacionadas con el pago de cuotas a los organismos internacionales de los que el país forma parte.

Dentro de las transferencias corrientes al sector público, más de 70% se destina a las provincias y municipios, principalmente en concepto de gastos de Promoción Social, Seguridad Social, Educación y de la coparticipación a la Ciudad de Buenos Aires y a la provincia de Tierra del Fuego. Por su parte, casi 23% se dirige a las universidades nacionales y 1,4% a las empresas públicas.

Entre las transferencias corrientes al sector privado, las más destacadas son las que se dirigen a Unidades Familiares (72%), que principalmente se relacionan con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y con otras transferencias como el seguro de desempleo, asignaciones familiares, subsidios a jubilados en condiciones de pobreza y las prestaciones médicas para los beneficiarios de las pensiones no contributivas. Dentro de las transferencias al sector privado, 11% se dirige a empresas privadas y, según se explica en el Mensaje que acompaña el Proyecto de Ley de este año, en estas transferencias se incluyen, entre otras, erogaciones destinadas a financiar los concesionarios ferroviarios del servicio metropolitano de pasajeros y el suministro de fuel oil para centrales térmicas.

Gráfico 6. Composición de las transferencias corrientes



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006.

Dentro de los gastos de capital, 33% está destinado a la inversión real directa -más adelante se analiza la distribución geográfica-, 53% a las transferencias de capital -que también se destinan a financiar proyectos de inversión- y las inversiones financieras (15%), relacionadas con préstamos y aportes de capital. Debe destacarse dentro de las transferencias de capital un importante incremento (+184%) de las transferencias a Fondos Fiduciarios. Según se explica en el Mensaje que acompaña el proyecto de Ley de Presupuesto, este aumento se relaciona con el Fondo Fiduciario de Transporte Eléctrico Federal para financiar, entre otras cosas, el Plan Federal de Transporte, el financiamiento de la Inversión Ferroviaria y la ampliación de gasoductos.

Las principales variaciones

Analizar las principales variaciones en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 resulta útil para evaluar cuáles son las áreas a las que el Gobierno planea dar preponderancia el

próximo año. Para ello, es necesario estudiar no sólo las variaciones absolutas sino también el peso de cada área en el total de las erogaciones previstas.

Tal como puede apreciarse en el Cuadro 7, los aumentos del presupuesto de la Administración Nacional se concentran en el Gasto Social (+\$7.420 millones, que representan una suba de 14%) y en los Servicios Económicos, es decir, las erogaciones relacionadas con la provisión de infraestructura para el desarrollo de la actividad económica (+\$2.060 millones, equivalentes a un incremento de casi 26%).

Dentro del Gasto Social, 54% del aumento se relaciona con el área de Seguridad Social, que experimenta un incremento nominal de más \$4.000 millones (+13%) por los aumentos de las jubilaciones y pensiones realizados durante 2005, que tendrán vigencia para todo el año 2006. El resto del incremento se relaciona principalmente con el presupuesto educativo, que se incrementa en casi \$1.500 millones (+27%) y sube también en casi un punto porcentual su participación en el gasto total. Tal como se analizará más adelante, parte de este aumento se vincula con previsiones para cumplir con el proyecto de Ley de Financiamiento Educativo que impulsa el Gobierno y actualmente se encuentra en discusión en el Congreso Nacional.

Otras áreas del presupuesto social que también presentan incrementos son Promoción y Asistencia Social y Vivienda. El único sector que sufre una caída dentro del Gasto Social es Trabajo, cuyo presupuesto disminuye 7%.

Respecto al aumento del área de Servicios Económicos, se destaca el incremento en Energía (+20,2%) y Transporte (+20%). En el primer caso, los aumentos se relacionan con la atención de la política energética, mientras que en el segundo, tal como se analizará más adelante, se incluyen principalmente obras públicas a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad.

Cuadro 7. Variaciones en el Presupuesto 2006 por función

Finalidad - Función	2005	2006	% Gasto total		Variaciones			
			2005	2006	Nominal		Real	% Gto. Total
					Monto	%		
Administración Gubernamental	5.885,6	6.074,8	7,0%	6,5%	189,2	3,2%	-4,7%	-0,6%
Defensa y Seguridad	6.011,1	6.792,0	7,2%	7,2%	780,9	13,0%	4,3%	0,1%
Gasto Social	52.701,5	60.114,7	63,0%	64,2%	7.413,2	14,1%	5,3%	1,2%
<i>Seguridad Social</i>	31.185,2	35.209,4	37,3%	37,6%	4.024,2	12,9%	4,3%	0,3%
<i>Educación</i>	5.560,0	7.052,0	6,6%	7,5%	1.492,0	26,8%	17,1%	0,9%
<i>Promoción y Asistencia Social</i>	5.562,6	6.261,1	6,6%	6,7%	698,5	12,6%	3,9%	0,0%
<i>Vivienda</i>	2.032,3	2.643,0	2,4%	2,8%	610,7	30,0%	20,1%	0,4%
<i>Salud</i>	2.948,5	3.423,9	3,5%	3,7%	475,4	16,1%	7,2%	0,1%
<i>Ciencia y Técnica</i>	1.267,6	1.528,2	1,5%	1,6%	260,6	20,6%	11,3%	0,1%
<i>Agua Potable y Alcantarillado</i>	351,5	471,5	0,4%	0,5%	120,0	34,1%	23,9%	0,1%
<i>Trabajo</i>	3.793,8	3.525,6	4,5%	3,8%	(268,2)	-7,1%	-14,2%	-0,8%
Servicios Económicos	8.014,5	10.075,0	9,6%	10,8%	2.060,5	25,7%	16,1%	1,2%
<i>Energía</i>	2.955,2	4.185,4	3,5%	4,5%	1.230,2	41,6%	30,8%	0,9%
<i>Transporte</i>	3.471,3	4.172,7	4,1%	4,5%	701,4	20,2%	11,0%	0,3%
<i>Otros Serv. Econ.</i>	1.588,0	1.716,9	1,9%	1,8%	128,9	8,1%	-0,2%	-0,1%
Servicios Deuda Pública	11.047,3	10.645,9	13,2%	11,4%	(401,4)	-3,6%	-11,0%	-1,8%
TOTAL	83.660,0	93.702,4	100,0%	100,0%	10.042,4	12,0%	3,4%	0,0%

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006

Analizado por Ministerio, el mayor aumento absoluto se registra en el Ministerio de Trabajo, que administra las erogaciones destinadas a la Seguridad Social. Tal como muestra el Cuadro 8, el incremento en esta jurisdicción supera los \$3.400 millones (+11%). Por su parte, el Ministerio de Planificación Federal –dentro del cual se encuentra la Dirección Nacional de Vialidad- es el que mayor aumento relativo presenta, con un incremento de más de \$2.400 millones, que representa casi 30% respecto de sus erogaciones en 2005.

Una mención aparte merecen las Obligaciones a Cargo del Tesoro, que se ubican en tercer lugar en el orden de las jurisdicciones con mayor aumento (+\$1.718 millones, equivalentes a 23% del presupuesto asignado en 2005). Bajo esta jurisdicción se encuentran gastos que no pueden asignarse a otras jurisdicciones y que principalmente se relacionan con las transferencias a provincias en concepto de asignaciones específicas de ciertos impuestos, como Ganancias o Combustibles. También se incluye la coparticipación a la Ciudad de Buenos Aires y a la provincia de Tierra del Fuego que, a diferencia del resto de las provincias, se encuentran dentro del Presupuesto Nacional. Sin embargo, en esta jurisdicción también se incluyen montos considerables ligados a contingencias (como el caso de \$560 millones destinados a cumplir con la Ley de Financiamiento Educativo, que aún no fue sancionada) y otras transferencias sobre las que no se brindan demasiados datos. Por ejemplo, se incluyen \$676 millones para transferencias a provincias “emergentes de distintos convenios firmados oportunamente” sin brindar mayores precisiones. O se destinan más de \$387 millones para “Atención de Política Salarial” a fin de atender convenios sectoriales todavía en discusión, aunque sin dar información detallada⁶. La poca precisión brindada en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 hace necesario un mayor monitoreo sobre los fondos de esta jurisdicción.

Cuadro 8. Variación del presupuesto por Ministerio.

Jurisdicción	2005	2006	Variación			
			Nominal		Real	% gasto total
			Monto	%		
Ministerio de Trabajo	31.654,2	35.058,5	3.404,3	10,8%	2,3%	-0,4%
Ministerio de Planificación Federal	8.170,0	10.578,9	2.408,9	29,5%	19,6%	1,5%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	7.491,4	9.209,6	1.718,2	22,9%	13,5%	0,9%
Ministerio de Educación	5.344,8	6.054,8	710,0	13,3%	4,6%	0,1%
Ministerio de Defensa	5.163,9	5.713,9	550,0	10,7%	2,2%	-0,1%
Ministerio de Desarrollo Social	3.081,4	3.559,3	477,9	15,5%	6,7%	0,1%
Ministerio de Economía y Producción	1.403,4	1.727,1	323,7	23,1%	13,6%	0,2%
Ministerio de Salud y Ambiente	1.833,8	2.110,8	277,0	15,1%	6,3%	0,1%
Ministerio del Interior	4.237,2	4.441,3	204,1	4,8%	-3,2%	-0,3%
Poder Judicial Nacional	1.095,5	1.216,7	121,2	11,1%	2,6%	0,0%
Presidencia de la Nación	777,1	845,6	68,5	8,8%	0,5%	0,0%
Ministerio de Relaciones Exteriores	791,7	842,9	51,2	6,5%	-1,7%	0,0%
Jefatura de Gabinete de la Nación	262,6	311,8	49,2	18,8%	9,7%	0,0%
Ministerio Público	252,4	291,0	38,6	15,3%	6,5%	0,0%
Poder Legislativo Nacional	560,2	594,7	34,5	6,2%	-2,0%	0,0%
Ministerio de Justicia	627,3	640,1	12,8	2,0%	-5,8%	-0,1%
Servicio de la Deuda Pública	10.913,1	10.505,4	(407,6)	-3,7%	-11,1%	-1,8%
TOTAL	83.660,0	93.702,4	10.042,5	12,0%	3,4%	0,0%

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006

⁶ Si bien se han dado explicaciones oficiales acerca de estos puntos, sería altamente deseable que esta información se presentara con mayor detalle en el Proyecto de Ley de Presupuesto.

Ley de Responsabilidad Fiscal: más interrogantes que certidumbre

Con el objeto de aumentar la previsibilidad e inducir a un mayor equilibrio en las cuentas fiscales, se implementó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917 o LRF), supuestamente vigente desde 2005. Lamentablemente, dada la escasa información disponible, hoy todavía no se puede decir si los objetivos se van a cumplir este año. Peor aún, ni siquiera se sabe si es obligatorio que el Gobierno cumpla con esos objetivos este año, ya que cuando se elaboró el Presupuesto 2005, aún no era posible enviar al todavía inexistente Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal el marco macrofiscal adjunto en aquel Presupuesto.

No obstante, es válido analizar, aunque sea como antecedente, si en 2005 se respetará el límite al aumento del gasto impuesto por esta ley. Dado que los recursos (+23%) aumentarán más que el PIB (+17%), la restricción aplicable es que el gasto corriente primario no aumente más que el crecimiento estimado del PIB en el marco macrofiscal (+12%). Sin embargo, utilizando los datos del Presupuesto 2006, estimamos que esta partida aumentará más del 25% en 2005, superando ampliamente el tope de 12% comprometido en el marco macrofiscal 2005 e incluso el crecimiento nominal verificado en 2005, hoy proyectado entre 17%⁷ y 17,4%⁸. Es decir, en 2005, parece que empezamos mal.

También es grave la dificultad que implica el monitoreo de esta ley porque el Gobierno no publica la información necesaria para vigilar su cumplimiento. Con todo esto, lo cierto es que la LRF presenta más interrogantes que la supuesta certidumbre que implicaba su sanción.

La política social

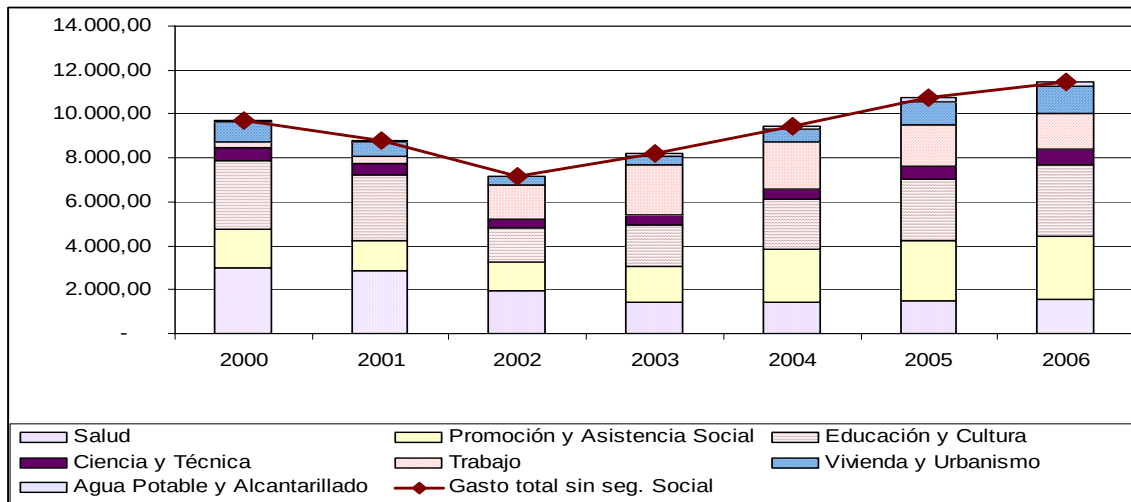
Tal como antes se mencionó, el presupuesto constituye una herramienta que permite vislumbrar las políticas públicas encaradas por el Gobierno. En particular, analizar el Gasto Social resulta de utilidad para evaluar las estrategias adoptadas para hacer frente a los principales problemas que enfrenta la Argentina, como el desempleo, la pobreza y el estado de la salud y la educación.

Luego de la crisis de fines de 2001, el Poder Ejecutivo Nacional debió implementar acciones de emergencia, principalmente a través del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Desde el año 2003, y de forma más acentuada desde 2004, se registra un giro en la política social del Gobierno, a raíz del cual se observa una disminución en el área de Trabajo y una recuperación de las demás áreas, principalmente las relacionadas con la Infraestructura Social (Vivienda y Urbanismo y Agua Potable y Alcantarillado), Educación y Promoción Social.

⁷ Según Relevamiento de Expectativas de Mercado del Banco Central de la República Argentina (BCRA)

⁸ Según Proyecto de Ley de Presupuesto 2006.

Gráfico 7. Evolución del gasto social sin seguridad social



Nota: Valores en millones de pesos de 2001. Para calcular las variaciones reales se utilizó un índice combinado compuesto por las variaciones promedio de IPC e IPM. La disminución registrada en el área de Salud se relaciona con la exclusión del Presupuesto de las transferencias que se realizaban desde ANSES al INSSJyP en concepto de aportes de los trabajadores activos, que ahora se realizan directamente desde la AFIP.

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base de Cuentas de Inversión 2000-2003, Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 e INDEC

En el año 2006, la tendencia recién descripta se mantiene. Tal como puede observarse en el Cuadro 9, el Gasto Social sin Seguridad Social aumenta en casi 16% en términos nominales, un incremento mayor al del total del Presupuesto (+12%). El Gasto Social también eleva su participación en el gasto total en casi un punto porcentual. Si se analizan los principales impulsos a este aumento, se encuentra que las áreas de Vivienda, Agua Potable y Alcantarillado y Educación son las que más aumentan, en detrimento del presupuesto del área de Trabajo (principalmente Plan Jefas y Jefes). Esta situación indica un cambio de enfoque de la política gubernamental contra el desempleo desde el pago de subsidios hacia la generación de puestos de trabajo a través de la inversión en infraestructura pública.

A continuación se analizarán los principales componentes del gasto educativo nacional, y en la sección siguiente se pondrá énfasis en el presupuesto destinado a las obras públicas.

Cuadro 9. Variación del gasto social sin Seguridad Social.

Gasto social sin Seguridad Social	2005	2006	Variación			
			Nominal		Real	% Gto. Total
			Monto	%		
Salud	2.948,5	3.423,9	475,4	16,1%	7,2%	0,1%
Promoción y Asistencia Social	5.562,6	6.261,1	698,5	12,6%	3,9%	0,0%
Educación y Cultura	5.560,0	7.052,0	1.492,0	26,8%	17,1%	0,9%
Ciencia y Técnica	1.267,6	1.528,2	260,6	20,6%	11,3%	0,1%
Trabajo	3.793,8	3.525,6	(268,2)	-7,1%	-14,2%	-0,8%
Vivienda y Urbanismo	2.032,3	2.643,0	610,7	30,0%	20,1%	0,4%
Agua Potable y Alcantarillado	351,5	471,5	120,0	34,1%	23,9%	0,1%
TOTAL	21.516,30	24.905,30	3.389,00	15,8%	6,9%	0,9%

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 e INDEC.

El gasto educativo nacional

Con la Ley de Transferencias de Servicios Educativos, la educación básica, media y terciaria no universitaria quedó a cargo de las provincias. De acuerdo con datos para 2003, el gasto consolidado (Nación, provincias y municipios) en Educación representó 4,05% del PBI, de los cuales a Nación sólo corresponde menos de un punto porcentual. En otros términos, del total del gasto en Educación en 2003 la Nación estuvo a cargo de menos de 25%. Es importante tener en cuenta estas proporciones al analizar el gasto educativo dentro del Presupuesto Nacional.

De este modo, los principales componentes del gasto educativo a nivel nacional se relacionan principalmente con la educación superior, con la provisión de infraestructura y con las acciones compensatorias (como becas y material de estudio). También corresponde a Nación la capacitación docente y la formación tecnológica. Asimismo, dentro del Presupuesto Nacional se encuentra el Fondo Nacional de Incentivo Docente. Como puede observarse en el Cuadro 10, de los \$5.254 que el Ministerio de Educación destina al área de Educación y Cultura⁹, el programa “Desarrollo de la Educación Superior” alcanza los \$2.945 millones y el Fondo Nacional de Incentivo Docente asciende a \$1.318 millones. En conjunto, estos dos programas representan más de 80% del presupuesto educativo del Ministerio de Educación.

En comparación con 2005, los principales incrementos se encuentran relacionados con los acuerdos salariales en las universidades nacionales y con el programa de Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica, que ve incrementado su financiamiento como consecuencia de la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional. Esta ley constituye el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, a cuyo financiamiento debe destinarse 0,2% de los ingresos corrientes del Sector Público Nacional.

Cuadro 10. Principales programas del Ministerio de Educación

Educación y Cultura Principales Programas del Ministerio de Educación	2005 (vigente al 30-10)*	2006	Variación nominal		Variación real
			Monto	%	
TOTAL	4.365,84	5.254,44	888,60	20,4%	11,1%
Desarrollo de la Educación Superior	2.439,32	2.945,15	505,83	20,7%	11,5%
Fondo Nacional de Incentivo Docente	1.313,04	1.318,00	4,96	0,4%	-7,3%
Acciones compensatorias en educación	267,04	295,51	28,46	10,7%	2,2%
Innovación y desarrollo de la formación tecnológica	14,06	282,23	268,17	1907,7%	1753,9%
Infraestructura y Equipamiento	90,93	108,39	17,46	19,2%	10,1%
Fortalecimiento de la Educación Básica	25,28	20,25	(5,04)	-19,9%	-26,1%
Mejoramiento de la calidad educativa	63,09	96,87	33,78	53,5%	41,8%
Gestión curricular, capacitación y formación docente	72,63	87,70	15,07	20,7%	11,5%
Otros	80,45	100,35	19,90	24,7%	15,2%

* Datos de la ejecución del presupuesto al 30 de octubre. El total de 2005 no coincide con el dato citado en el Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2006 (para 2005) debido a que todavía pueden incorporarse aumentos en el Presupuesto 2005, que no aparecen reflejados en los datos de la ejecución disponibles en el Ministerio de Economía.

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 y de la Ejecución del Presupuesto Nacional, Ministerio de Economía, e INDEC.

⁹ Debe aclararse que el Ministerio de Educación destinará 13% de su presupuesto de 2006 a otras áreas, principalmente Salud y Ciencia y Técnica.

Con la crisis de 2002, el gasto educativo nacional sufrió una fuerte disminución en términos reales. Luego de tres años de crecimiento económico, esta partida se ha recuperado, y para 2006 se prevé que será más de 9% superior al gasto educativo de 2001 y 5% más alta que el gasto de 2000 en términos reales. A lo largo de todo este período, los principales incrementos se relacionan, por un lado, con el incremento del presupuesto de las universidades nacionales por el aumento de los salarios docentes y, por el otro, con el incremento de la cuota del FONID. Por otra parte, también se han registrado incrementos relacionados con la construcción de escuelas, bajo el programa “Más Escuelas, Mejor Educación”, que se lleva adelante bajo la órbita del Ministerio de Planificación.

No todo el gasto educativo se canaliza a través del Ministerio de Educación: más de 25% del presupuesto de Educación y Cultura se encuentra repartido entre otras jurisdicciones, principalmente en el Ministerio de Defensa y en el Ministerio del Interior, por las actividades de capacitación y formación de las fuerzas de seguridad y militares.

Cuadro 11. Presupuesto en Educación y Cultura por Jurisdicción. Año 2006

Educación y Cultura	Monto	% del total
Ministerio de Educación	5.254,4	74,5%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	560,2	7,9%
Ministerio de Defensa	513,9	7,3%
Ministerio de Planificación	288,5	4,1%
Ministerio del Interior	193,6	2,7%
Presidencia de la Nación	114,9	1,6%
Jefatura de Gabinete	68,2	1,0%
Poder Legislativo Nacional	44,1	0,6%
Ministerio de Justicia	14,1	0,2%
TOTAL	7.052,0	100%

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006.

El proyecto de Ley de Financiamiento Educativo¹⁰

El principal componente del proyecto de Ley de Financiamiento Educativo es la propuesta de aumentar sustancialmente los recursos destinados a Educación, Ciencia y Tecnología, pasando del actual 4,3% del PBI¹¹ a 6% en el año 2010. La magnitud de este aumento es muy significativa, lo cual puede constatarse al comparar la posición actual de la Argentina frente a los demás países en este indicador social específico: si en la última medición oficial de la UNESCO (año 2003), la Argentina ocupaba el puesto 67 entre 102 países en el porcentaje del presupuesto educativo frente al Producto Interno Bruto (PIB), de cumplirse la ley (llegando a 6% del PIB) pasaría a ocupar el puesto 27 de ese mismo ranking.

En cuanto a las responsabilidades por lograr la meta de 6% del PIB, la división del esfuerzo financiero entre la Nación y las provincias llevaría a un aumento de la participación del Estado nacional en la distribución de la inversión educativa. Si actualmente la Nación

¹⁰ Este recuadro se basa en Rivas, A: “Tiempos de Inversión Educativa”, Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2005.

¹¹ La última cifra oficial señala que en el año 2003 se dedicó un 4,05% del PBI a Educación, Ciencia y Tecnología (Fuente: Secretaría de Política Económica, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales). Las últimas estimaciones indican que para el año 2005 ese porcentaje llegaría al 4,3% del PBI.

financia 26% del gasto educativo consolidado y las provincias¹², 74%, para el año 2010 la Nación podría llegar a financiar 30% del total. De esta manera, se asume un doble mecanismo:

- la Nación realiza el mayor esfuerzo (en relación con su inversión actual), con 40% del aumento del gasto educativo, pero se conforma como actor-guía del proceso,
- las provincias deben invertir como mínimo lo mismo que hasta ahora (tanto en el gasto anual por alumno como en el gasto educativo frente al gasto público total) y asumir una asignación específica para Educación que provendrá del aumento de los recursos coparticipables de los próximos 5 años y que implicará el restante 60% del esfuerzo adicional por la inversión educativa. En la práctica, esto significa para 2006 un aumento de 21,5% frente a la inversión educativa provincial del año 2005.

Siguiendo estimaciones propias (véase el **Cuadro 12**), para llegar a 4,7% del PIB en el año 2006, a los \$1.718 millones de la Nación deberían agregarse \$3.600 millones de las provincias. Si a partir de 2007 el país creciera un 4% anual y mantuviese desde 2007 una inflación de 5%, el total del aumento de los recursos para Educación, Ciencia y Tecnología se incrementaría en 70% en términos reales. Estos datos muestran el poderoso impacto que tendría el proyecto de convertirse en ley, aumentando notablemente los recursos actuales del sector en 5 años.

Cuadro 12- Estimación de la inversión educativa proyectada a partir de la Ley de Financiamiento Educativo

Escenario 1) Crecimiento constante						
En millones de pesos	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PBI	525.331,0	593.974,0	648.619,6	708.292,6	773.455,5	844.613,4
Gasto Educativo	22.589,2	27.916,8	32.431,0	37.539,5	43.313,5	50.676,8
Como % del PBI	4,3%	4,7%	5,0%	5,3%	5,6%	6,0%
Nación	5.778,6	7.484,1	8.951,0	10.624,4	12.530,0	15.034,1
Provincias	16.810,6	20.432,7	23.480,0	26.915,1	30.783,5	35.642,7
Variación anual (monto)		5.327,55	4.514,20	5.108,53	5.774,00	7.363,30
Nación	-	1.705,4	1.466,9	1.673,4	1.905,6	2.504,1
Provincias	-	3.622,1	3.047,3	3.435,1	3.868,4	4.859,2
Variación anual (%)		23,6%	16,2%	15,8%	15,4%	17,0%
Nación	-	29,5%	19,6%	18,7%	17,9%	20,0%
Provincias	-	21,5%	14,9%	14,6%	14,4%	15,8%
Participación porcentual						
Nación	26%	27%	28%	28%	29%	30%
Provincias	74%	73%	72%	72%	71%	70%
Gasto No Educativo	128.180,76	142.553,76	153.722,85	165.740,47	178.668,23	191.727,25
Variación % del Gasto No Educativo	-	11,2%	7,8%	7,8%	7,8%	7,3%
Supuestos:						
Años 2005 y 2006: datos proyecto de Presupuesto 2006						
Años 2007 - 2010: crecimiento 4%; inflación 5%						
Gasto total como % PBI: 28,7%						

Un aspecto que este proyecto de ley no aborda se refiere a sus posibilidades concretas de cumplimiento, dado que no señala explícitamente qué ocurrirá si en estos 5 años el país no crece tanto como está previsto o qué ocurrirá si caen los recursos en algún año (véase el **Cuadro 13** con un escenario alternativo de recesión en el año 2008). Implícitamente, la ley

¹² Cada vez que se señala las "provincias", se incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene las mismas atribuciones en materia educativa que las demás jurisdicciones.

descarga esa presión sobre el resto del gasto público¹³. En este escenario, el primer año de recesión económica o de caída en la recaudación obligaría a quitar recursos a otras áreas de gobierno. Ese escenario se vislumbra como una gran amenaza al cumplimiento del proyecto de ley: si bien es posible redistribuir en momentos de crecimiento, resulta muy difícil hacerlo teniendo que recortar los recursos de otras carteras en malas épocas.

De esta manera, consideramos que la ley debería ser más explícita en este punto, para ganar en confianza institucional, es decir, para garantizar que pueda y deba ser cumplida en todo momento. Así, por ejemplo, se podría agregar cierta flexibilidad en el cumplimiento de la meta final que es llevar al gasto en educación a 6% del PIB, garantizando todas las cláusulas actuales y sumando un punto que indique que en casos en los que el PIB o los recursos no crezcan, se podrá exceptuar o postergar el cumplimiento de la meta (siempre manteniendo constante la inversión educativa) para no afectar negativamente a otras áreas del gasto. Esto no quiere decir que haya que favorecer que la ley pueda ser violada, sino justamente prevenir esta posibilidad garantizando al máximo su poder de institucionalización.

Cuadro 13- Estimación de la inversión educativa proyectada a partir de la Ley de Financiamiento Educativo con caída del PBI en el año 2008

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PBI (en millones de pesos)	525.331,0	593.974,0	648.619,6	642.133,4	701.209,7	765.721,0
Variación nominal PBI		13,1%	9,2%	-1,0%	9,2%	9,2%
Gasto Educativo (en millones de pesos)	22.589,2	27.916,8	32.431,0	34.033,1	39.267,7	45.943,3
Variación anual Gasto Educativo		23,6%	16,2%	4,9%	15,4%	17,0%
Gasto No Educativo (en millones de pesos)	128.180,8	142.553,8	153.722,8	150.259,2	161.979,4	173.818,7
Variación anual Gasto No Educativo	-	11,2%	7,8%	-2,3%	7,8%	7,3%

Supuestos:

Años 2005 y 2006: datos proyecto de Presupuesto 2006

Año 2007: crecimiento 4%; inflación 5%

Año 2008: caída 1%, inflación 0%

Años 2009 y 2010: crecimiento 4%, inflación 5%

Gasto total: 28,7% del PBI

La distribución geográfica del presupuesto

Una de las cuestiones más interesantes al analizar el presupuesto es cómo se distribuyen los recursos entre todas las provincias. Sin embargo, antes de realizar esta comparación deben realizarse algunas aclaraciones. En primer lugar, si bien las transferencias por coparticipación se encuentran por fuera del Presupuesto de la Administración Nacional, sí se incluyen la coparticipación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CBA) y de la provincia de Tierra del Fuego. De este modo, al realizar las comparaciones deben descontarse estos montos. Asimismo, es necesario advertir que existen gastos que no están específicamente asignados a una jurisdicción, como es el caso del gasto clasificado como

¹³ Decimos “implícitamente” porque no se estipula qué ocurrirá en momentos de recesión o caída de la recaudación. Dos lecturas son posibles al respecto: que al tratarse de una ley nacional, sea la Nación quien deba hacerse responsable de cumplir con las metas estipuladas y realizar un mayor esfuerzo financiero, o que al ser las provincias quienes tienen la mayor proporción del gasto educativo a su cargo, deban ser principalmente ellas las que deban responder para cumplir con la Ley. En ambos casos, aquí pretendemos llamar la atención sobre la falta de claridad y de mecanismos que permitan el cumplimiento de las metas en cualquier escenario que no sea de crecimiento económico.

“Nacional”, “Interprovincial”, “Binacional” o directamente sin clasificación. Por otra parte, hay que tener en cuenta que en la ciudad de Buenos Aires se contabilizan gastos que son nacionales (como los sueldos de los empleados públicos de los ministerios, entre otros), lo que acrecienta su presupuesto, por lo que se debe ser cauteloso al momento de extraer conclusiones.

Cuadro 14. Presupuesto 2006 por ubicación geográfica

Provincias	2006 En millones	2006 % del gasto total	2006 per cápita En pesos	Variación con respecto a 2005			
				Nominal		Real	% gasto total
				Monto	%		
Ciudad de Bs. As.*	25.075,6	27,0%	8.287,3	2.725,8	12%	4%	-0,58%
Buenos Aires	18.835,8	20,3%	1.274,1	1.828,0	11%	2%	-0,18%
Catamarca	950,8	1,0%	2.549,5	130,1	16%	7%	0,04%
Córdoba	4.615,1	5,0%	1.405,9	790,4	21%	11%	0,37%
Corrientes	1.230,7	1,3%	1.241,1	197,3	19%	10%	0,08%
Chaco	1.234,5	1,3%	1.194,1	65,5	6%	-2%	-0,08%
Chubut	943,7	1,0%	2.094,6	181,9	24%	14%	0,10%
Entre Ríos	1.796,2	1,9%	1.461,1	361,1	25%	16%	0,21%
Formosa	826,4	0,9%	1.574,7	127,3	18%	9%	0,05%
Jujuy	1.084,4	1,2%	1.638,9	161,0	17%	8%	0,06%
La Pampa	691,5	0,7%	2.123,5	66,9	11%	2%	-0,01%
La Rioja	871,2	0,9%	2.661,2	12,4	1%	-6%	-0,10%
Mendoza	2.188,3	2,4%	1.292,3	278,4	15%	6%	0,06%
Misiones	1.104,0	1,2%	1.055,9	115,0	12%	3%	0,00%
Neuquén	724,6	0,8%	1.366,5	46,9	7%	-1%	-0,04%
Río Negro	1.075,6	1,2%	1.820,3	159,6	17%	8%	0,06%
Salta	1.517,2	1,6%	1.283,7	207,4	16%	7%	0,06%
San Juan	1.179,4	1,3%	1.744,1	156,6	15%	7%	0,04%
San Luis	684,3	0,7%	1.634,6	62,2	10%	2%	-0,01%
Santa Cruz	964,2	1,0%	4.425,8	145,0	18%	9%	0,05%
Santa Fe	4.514,9	4,9%	1.411,2	443,7	11%	2%	-0,04%
Santiago del Estero	1.365,0	1,5%	1.609,3	204,8	18%	9%	0,07%
Tucumán	1.956,7	2,1%	1.359,2	206,1	12%	3%	0,00%
Tierra del Fuego*	415,0	0,4%	3.490,1	84,7	26%	16%	-0,29%
Interprovincial	2.255,9	2,4%	-	1.324,1	142%	124%	1,31%
Nacional	6.137,3	6,6%	-	1.355,7	28%	19%	0,86%
Binacional	460,2	0,5%	-	107,6	31%	21%	0,07%
No Clasificado	8.149,3	8,8%	-	-933,4	-10%	-17%	-2,15%
TOTAL*	92.847,6	100,0%	2.382,5	10.612,4	13%	4%	-

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006

* No incluye Coparticipación Federal de Impuestos

En el Cuadro 14 puede observarse cómo se distribuirá el gasto de la Administración Nacional por ubicación geográfica, así como las variaciones con respecto a 2005. Tal como allí se muestra, en cuanto a la participación en el total del gasto no se presentan importantes modificaciones con respecto al presupuesto de 2005. Además del gasto clasificado como interprovincial y nacional, la jurisdicción que más aumenta su participación en el total es la provincia de Córdoba, mientras que las principales provincias que reducen su participación son la ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego y la provincia de Buenos Aires.

La provincia de Misiones exhibe el menor gasto per cápita en relación con el resto del país. El mayor aumento relativo con respecto a 2005 se encuentra en Entre Ríos, Chubut y Córdoba. Si bien el gasto en ninguna provincia disminuye en términos nominales, al considerar el impacto de la inflación esperada, observamos que sufre una caída en La Rioja (-6%), Chaco (-2%) y Neuquén (-1%). El nivel de gasto asignado a cada provincia está fuertemente influenciado por la cantidad de habitantes. Es por ello que interesa comparar también el gasto per cápita. Excluyendo a la ciudad de Buenos Aires, el mayor nivel de gasto per cápita se encuentra en la provincia de Santa Cruz seguida por Tierra del Fuego y La Rioja.

A fin de analizar la evolución en los últimos años de la asignación geográfica del presupuesto, el Cuadro 15 presenta los cocientes entre el gasto nacional per cápita de cada provincia y el promedio para todas las provincias. Las provincias que presentan un coeficiente mayor a uno son aquellas en las que el gasto per cápita supera al promedio. Según el proyecto de Presupuesto 2006, las provincias que están por encima del promedio son: ciudad de Buenos Aires, Santa Cruz, Tierra del Fuego, La Rioja y Catamarca. Por su parte, La Pampa y Chubut apenas superan el promedio.

Cuadro 15. Cociente entre el gasto nacional per cápita en cada provincia y el promedio para todas las provincias

Provincia	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ciudad de Bs. As.*	5,14	5,51	5,93	4,22	4,02	3,98
Buenos Aires	0,42	0,56	0,57	0,57	0,63	0,61
Catamarca	0,81	1,00	1,00	1,26	1,22	1,22
Córdoba	0,47	0,49	0,57	0,62	0,64	0,67
Corrientes	0,66	0,49	0,46	0,56	0,57	0,60
Chaco	0,56	0,65	0,43	0,55	0,62	0,57
Chubut	1,05	0,81	0,83	0,84	0,93	1,01
Entre Ríos	0,50	0,53	0,53	0,61	0,64	0,70
Formosa	0,75	0,52	0,51	0,67	0,73	0,76
Jujuy	0,69	0,67	0,72	0,79	0,77	0,79
La Pampa	1,17	1,13	1,24	1,19	1,05	1,02
La Rioja	1,82	1,94	1,69	1,56	1,45	1,28
Mendoza	0,47	0,62	0,62	0,61	0,62	0,62
Misiones	0,62	0,42	0,45	0,52	0,52	0,51
Neuquén	1,00	0,68	0,62	0,70	0,71	0,66
Río Negro	0,72	0,82	0,84	0,81	0,85	0,87
Salta	0,55	0,58	0,55	0,63	0,61	0,62
San Juan	0,67	0,80	0,82	0,90	0,83	0,84
San Luis	0,82	0,97	0,88	0,82	0,83	0,78
Santa Cruz	1,64	1,49	1,45	2,14	2,08	2,12
Santa Fe	0,37	0,61	0,68	0,67	0,70	0,68
Santiago del Estero	0,49	0,73	0,73	0,80	0,75	0,77
Tucumán	0,48	0,62	0,64	0,65	0,67	0,65
Tierra del Fuego*	2,15	1,35	1,24	1,30	1,56	1,68

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base de datos del Ministerio de Economía y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 y 2006. Proyecciones de población: INDEC, 2005. * No incluye Coparticipación Federal de Impuestos

Al analizar la evolución de este indicador desde 2001, se observa un aumento sostenido en Santa Cruz (que desde 2004 duplica el promedio), Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Santa

Fe, Tucumán, Santiago del Estero, Mendoza, San Juan y provincia de Buenos Aires. Excepto por Santa Cruz y Catamarca, las provincias en las que el gasto per cápita ha estado por encima del promedio en los años analizados muestran de todos modos una tendencia decreciente, como es el caso de La Rioja, La Pampa y la ciudad de Buenos Aires.

Un tema particular al analizar la ubicación geográfica del gasto público es la distribución del presupuesto destinado a la obra pública. De acuerdo con el Proyecto de Ley de Presupuesto 2006, el próximo año se destinarán \$3.424 millones a proyectos de inversión, que estarán a cargo principalmente del Ministerio de Planificación Federal, en particular de la Dirección Nacional de Vialidad. Si bien no se trata del total de obras públicas, constituye una porción significativa, por lo que resulta interesante analizar cómo se distribuyen entre las provincias y las variaciones respecto del Presupuesto 2005.

Cuadro 16. Ubicación geográfica de los proyectos de inversión. En millones de pesos.

Provincia	2005 (inicial)		2006		Variación		
	Monto	% total	Monto	%	Nominal	Real	% total
Ciudad de Bs. As.	122,06	6,3%	314,42	9,2%	158%	137,9%	2,9%
Buenos Aires	450,01	23,1%	494,93	14,5%	10%	1,6%	-8,6%
Catamarca	12,83	0,7%	52,53	1,5%	309%	278,0%	0,9%
Córdoba	206,62	10,6%	222,18	6,5%	8%	-0,7%	-4,1%
Corrientes	10,87	0,6%	97,91	2,9%	801%	731,8%	2,3%
Chaco	38,93	2,0%	52,29	1,5%	34%	24,0%	-0,5%
Chubut	46,14	2,4%	111,57	3,3%	142%	123,3%	0,9%
Entre Ríos	96,21	4,9%	232,46	6,8%	142%	123,1%	1,9%
Formosa	33,91	1,7%	135,32	4,0%	299%	268,5%	2,2%
Jujuy	40,83	2,1%	81,08	2,4%	99%	83,4%	0,3%
La Pampa	51,51	2,6%	107,26	3,1%	108%	92,3%	0,5%
La Rioja	23,79	1,2%	56,31	1,6%	137%	118,6%	0,4%
Mendoza	78,86	4,0%	126,22	3,7%	60%	47,8%	-0,4%
Misiones	28,12	1,4%	77,53	2,3%	176%	154,6%	0,8%
Neuquén	23,28	1,2%	71,74	2,1%	208%	184,6%	0,9%
Río Negro	40,84	2,1%	117,46	3,4%	188%	165,6%	1,3%
Salta	81,90	4,2%	137,17	4,0%	67%	54,7%	-0,2%
San Juan	16,18	0,8%	57,29	1,7%	254%	227,0%	0,8%
San Luis	10,60	0,5%	37,56	1,1%	254%	227,2%	0,6%
Santa Cruz	210,13	10,8%	108,17	3,2%	-49%	-52,5%	-7,6%
Santa Fe	142,08	7,3%	202,65	5,9%	43%	31,7%	-1,4%
Santiago del Estero	42,58	2,2%	145,55	4,3%	242%	215,7%	2,1%
Tucumán	41,40	2,1%	62,05	1,8%	50%	38,4%	-0,3%
Tierra del Fuego	15,48	0,8%	17,36	0,5%	12%	3,5%	-0,3%
Interprovincial	15,81	0,8%	223,28	6,5%	1312%	1204,1%	5,7%
Nacional	46,54	2,4%	53,17	1,6%	14%	5,5%	-0,8%
Binacional	0,30	0,0%	1,53	0,0%	409%	369,7%	0,0%
No Clasificado	22,85	1,2%	27,28	0,8%	19%	10,2%	-0,4%
TOTAL	1.950,6	100,0%	3.424	100,0%	76%	62,1%	-

Fuente: Ley de Presupuesto 2005 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2006

Como puede apreciarse en el Cuadro 16, entre 2005 y 2006 existe un incremento nominal de 76% en los recursos destinados a los proyectos de inversión.¹⁴ Son muchas las

¹⁴ Debe destacarse que a fin de realizar esta comparación se tomaron para 2005 los datos correspondientes al presupuesto inicial. Puede suceder que en el transcurso del año se hayan realizado modificaciones en el presupuesto de estos proyectos, lo que alteraría estas conclusiones.

provincias que presentan incrementos mayores al 100%, entre las que se destacan Corrientes, Catamarca, Formosa, San Luis y San Juan. Santa Cruz es la única provincia que presenta una disminución nominal, y es, junto con la provincia de Buenos Aires, una de las dos jurisdicciones que más ven caer su participación en el total de proyectos de inversión.

En síntesis, las provincias que presentan un mayor gasto nacional per cápita - exceptuando a la ciudad de Buenos Aires - son Santa Cruz, Tierra del Fuego, La Rioja y Catamarca. En estas provincias el gasto per cápita supera - y en algunas más que duplica - el promedio de todas las provincias. Respecto a la evolución del gasto per cápita, se encuentran aumentos sostenidos (respecto del promedio) en Santa Cruz, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, Tucumán, Santiago del Estero, Mendoza, San Juan y la provincia de Buenos Aires. En términos relativos, La Rioja es la provincia que menor aumento nominal tiene en 2006 con respecto a 2005, y la que más disminución sufre en términos reales.

¿El Gobierno no tiene más “superpoderes” sobre el Presupuesto Nacional?

En el proyecto de Presupuesto Nacional 2006 no está incluida la delegación de facultades al Jefe de Gabinete que permite realizar modificaciones al destino de los fondos públicos sin estar sujeto a las restricciones de las leyes de Administración Financiera y de Responsabilidad Fiscal. Sería el primer Presupuesto que la gestión de Néstor Kirchner envía con estas características, ya que en 2004 y 2005 el proyecto de Presupuesto fue remitido por el Poder Ejecutivo Nacional, y aprobado por el Congreso con esta delegación de facultades. Sin duda que la combinación del contexto político -proximidad de elecciones legislativas al elevar el proyecto de Presupuesto- y económico - la Argentina crecería por cuarto año consecutivo- pueden haber influido sobre esta decisión del Presidente. Sin embargo, caben varias posibilidades: que finalmente el Congreso agregue esta delegación o que suceda lo mismo que en 2002 o 2003, cuando fueron otorgadas por Decretos de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo.

Si bien la utilización de la delegación de facultades fue prudente -los cambios realizados no afectaron más de 1% del monto total- no es ésta la herramienta principal por la que el Poder Ejecutivo Nacional realiza aumentos al presupuesto. Los incrementos se realizan mediante la utilización directa de DNU. Por ejemplo, en el año 2004 mediante dos decretos el gasto se incrementó en \$6.700 millones (+11%), sin intervención del Congreso. El total del aumento del Presupuesto en 2004 fue de \$8.900 millones (+15%) y, en 2005, ya se estima un incremento de \$6.380 millones (+8%), dentro de los que se incluyen los aumentos anunciados para los jubilados. Además, el Congreso presenta un bajo nivel de control de la ejecución presupuestaria tanto durante la ejecución como en el control ex post.

Los “superpoderes”, entonces, no son sólo la delegación de facultades al jefe de Gabinete en el Presupuesto, sino la utilización de los DNU para aumentar el nivel de gastos y la constatación de un muy bajo nivel de control del Poder Legislativo sobre la ejecución del presupuesto. De esta forma, centrar el debate parlamentario del Presupuesto en la inclusión o no de las facultades delegadas al jefe de Gabinete es acotar la discusión a sólo un aspecto de la administración del Presupuesto, y no debatir sobre los puntos estructurales de la gestión del gasto público.

LOS FONDOS FIDUCIARIOS¹⁵

A partir de la sanción de la Ley 24.441, marco jurídico que regula la figura del fideicomiso, se constituyeron en el ámbito estatal los denominados Fondos Fiduciarios (FF) creados por leyes o decretos, con el objetivo último de satisfacer necesidades colectivas de trascendencia económica y social. Los primeros FF fueron creados en el año 1995 con el fin de amortiguar los efectos de la devaluación de la moneda mexicana en la economía argentina, como es el caso del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial¹⁶.

Desde entonces, se han creado otros fondos, incrementando el número y volumen de activos que los componen. En el año 2001 existían ocho Fondos Fiduciarios consolidados en el Presupuesto del Sector Público Nacional, número que se duplicó para el año 2005. En efecto, el Proyecto de Presupuesto 2006 prevé el funcionamiento de 16 Fondos Fiduciarios. Es importante aclarar que existen otros fondos cuyos flujos financieros no se encuentran dentro de la Ley de Presupuesto, a pesar de lo que establece la Ley de Solvencia Fiscal 25.512¹⁷ en tal sentido. Ese es el caso de los fondos que aún se encuentran en su etapa de implementación¹⁸ (Fondo para atender Inversiones en Transporte y Distribución de Gas, el Fondo para atender la Contratación de Transporte y Adquisición de Gas Natural y el Fondo para atender la Financiación de las Ampliaciones de Transporte de Energía Eléctrica) y aquellos en los cuales el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) es quien transfiere los fondos al fiduciario (el Fideicomiso Cuota Hilton, el Fideicomiso para la Industria Lechera, el Fideicomiso para Promover la Actividad Exportadora de la Industria Frigorífica Argentina, entre otros).

El proyecto de Ley de Presupuesto 2006, en su artículo 14, establece: “Apruébase, de acuerdo al detalle obrante en la Planilla Anexa al presente artículo, los flujos financieros y el uso de fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente por bienes y/o fondos del Estado Nacional para el presente ejercicio (...)”. Por tanto, de aprobarse este texto y su planilla anexa, el Poder Ejecutivo Nacional estará autorizado a realizar gastos por esta vía, por \$4.178 millones, lo que equivale a 4,46% del monto total presupuestado para la Administración Nacional. A su vez, para financiar este gasto, se prevé contar con \$ 4.168 millones de recursos adicionales. Por lo tanto, si bien la aprobación de los presupuestos de los Fondos Fiduciarios Públicos sigue el mismo curso que la aprobación del presupuesto de la Administración Nacional por parte del Congreso Nacional, el presupuesto de los fondos no se consolida con el presupuesto de esta última, sino que mantiene una expresión separada.

Si se analiza la evolución del gasto destinado a Fondos Fiduciarios en el período 2001-2006, se observa que, en dicho período, el crecimiento real de los gastos presupuestarios fue de 290%.

¹⁵ Esta sección se basa en:

Rinaldi, O.; Salazar, C. y Staffa, D.: “Fondos Fiduciarios Estatales: dinero público con escaso control”, Octubre 2005.

Auditoría General de la Nación: “Relevamiento de la actividad fiduciaria del Sector Público Nacional”, Año 2005.

Manzano, C.: “El tratamiento presupuestario y contable de los Fondos Fiduciarios Públicos”, Octubre de 2002.

¹⁶ Decreto 286/95

¹⁷ La Ley 25.152, publicada en el Boletín Oficial el 21/09/1999, establece entre otros temas, que se debe incluir en la Ley de Presupuesto Nacional los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los Fondos Fiduciarios, sin efectuar ninguna distinción entre éstos. Además esta ley establece que no se podrán crear fondos que impliquen gastos extrapresupuestarios.

¹⁸ Sin embargo, existen fondos que, a pesar de estar en etapa de implementación según la Auditoría General de la Nación, si forman parte del presupuesto, como ser el fondo para la Promoción de la Industria Software y el de Refinanciación hipotecaria.

Cuadro 17. Gasto de los Fondos Fiduciarios.

En millones de pesos constantes de 2006.

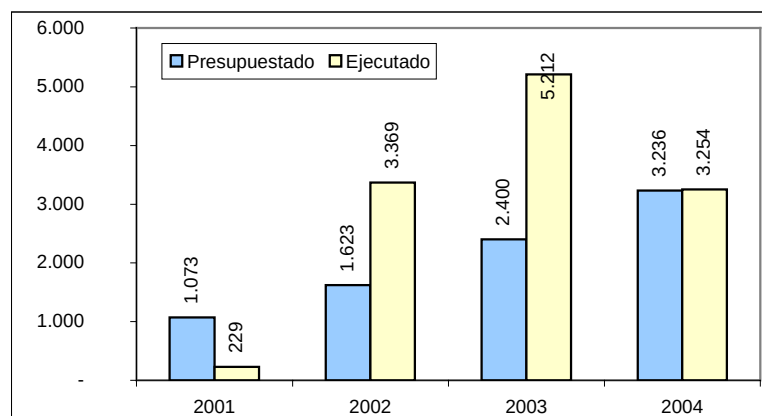
Años	Presupuestado	Ejecutado	% Ejecutado
2001	1.073	229	21%
2002	1.623	3.369	208%
2003	2.400	5.212	217%
2004	3.236	3.254	101%
2005	4.014	S/D	S/D
2006	4.178	S/D	S/D

Fuente: Fondos Fiduciarios Estatales (2005), en base a Cuenta Inversión 2001-2004, Presupuesto Nacional 2005 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2006.

Este importante crecimiento también se verifica a nivel ejecutado. En efecto, para el período 2001-2004, se registra un crecimiento real de los gastos efectivamente realizados del orden de 1319%. Variadas son las explicaciones de este notable crecimiento. Por un lado, están quienes sostienen¹⁹ que el incremento en el uso de este tipo de “herramienta” se relaciona con una de las formas que adoptaron las autoridades gubernamentales para enfrentar la crisis de 2001. Por otro²⁰, están quienes argumentan que su mayor uso tiene que ver con intentos por flexibilizar la disciplina impuesta por la Ley 24.156 de Administración Financiera respecto al establecimiento del sistema de cuenta única y de ejecución presupuestaria (cuotas trimestrales) a los que sí están sujetos las jurisdicciones y entidades que integran la Administración Nacional.

Gráfico 8. Gasto de los Fondos Fiduciarios. Crédito inicial versus ejecutado.

En millones de pesos constantes de 2006.



Fuente: Fondos Fiduciarios Estatales (2005), en base a Cuenta Inversión 2001-2004, Presupuesto Nacional 2005 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2006

¹⁹ Alconada Mon, H. “La historia del presupuesto paralelo”. *La Nación*, 20/04/2003. Abuelafia, E.; Berensztein, S.; Braun, M. y Di Gresia, L. (2005): “Who decides on public expenditure? A political analysis of the budget process”.

²⁰ Exposición del diputado Oscar Lamberto en Jornada “Fideicomisos Públicos y Control Republicano”, Fundación Ricardo Rojas – CEPP.

En resumen, analizando la relación entre el gasto presupuestado y el ejecutado a través de Fondos Fiduciarios, se observa que en los años 2002 y 2003 los gastos devengados más que duplicaron los gastos proyectados en un inicio.

Si bien es cierto que esta marcada diferencia entre el crédito inicial y el gasto finalmente ejecutado hace necesario el replanteo de la etapa de aprobación del gasto como forma de medir la verdadera dimensión de los Fondos Fiduciarios, es importante aclarar que la Ley 25.565 impone un límite a la ejecución, fijando reglas que deben respetarse a la hora de implementar modificaciones presupuestarias. Efectivamente, en el artículo 50, se establece que toda alteración del presupuesto aprobado de los Fondos Fiduciarios que “implique una modificación con signo negativo del resultado económico o financiero o el incremento del endeudamiento bruto autorizado” deberá ser aprobada por Resolución del ministro de Economía, previo dictamen de la Oficina Nacional de Presupuesto. El resto de los cambios presupuestarios deberán ser aprobados a través de una Resolución de la autoridad responsable del Fondo Fiduciario, debiendo luego informar tal modificación a la mencionada oficina. Así, por ejemplo, un incremento del gasto del fondo vial financiado con el aumento de la recaudación de la tasa al gas oil, no necesita ser aprobado por el Ministerio de Economía. Debe destacarse que en esta etapa el Congreso no tiene participación alguna.

Sin embargo, en los años 2002 y 2003, gran parte de la brecha entre el gasto aprobado y el devengado obedeció a la instrumentación del Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales a través del Fondo para el Desarrollo Provincial²¹, cuyas modificaciones presupuestarias fueron establecidas por Decretos de Necesidad y Urgencia²² y ratificadas sólo posteriormente por el Congreso con la aprobación de la Ley de Presupuesto 2004.

En cuanto a su dependencia orgánica, todos los Fondos Fiduciarios se administran dentro del ámbito de una jurisdicción de la Administración Nacional, la cual varía según el fondo de que se trate. De esta forma, 8 de los 16 fondos incluidos en el proyecto de Ley de Presupuesto 2006 son administrados por el Ministerio de Economía; cinco por el Ministerio de Planificación Federal, dos por el de Educación y uno por el de Desarrollo Social. Las jurisdicciones que administran Fondos Fiduciarios podrán gastar 19% más respecto de lo que fue autorizado por el Presupuesto de la Administración Nacional.

La jurisdicción que mayor monto absoluto de gasto adicional concentra por administrar Fondos Fiduciarios es el Ministerio de Planificación: \$3.291 millones; suma que respecto de 2005 registra un incremento nominal de 18,31% y que se agrega al incremento de los gastos propios del Ministerio (+36,7%) para atender sus funciones dentro del presupuesto de la Administración Nacional. En consecuencia, el Ministerio de Planificación recibe fondos extras por administrar FF que le permitirán incrementar su gasto en 31%.

El Ministerio de Economía obtiene un incremento del monto autorizado a gastar de 50%; equivalente a \$1.727 millones, en tanto que el Ministerio de Educación -por manejar el Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica- administrará un presupuesto que será 0,08% superior .

²¹ DNU N° 2263/02

²² DNU N° 2737/02 y 297/03

Cuadro 18. Gasto de las jurisdicciones que administran Fondos Fiduciarios.

En millones de pesos - Año 2006

Ministerios	Por Presupuesto de la AN	Por Fondos Fiduciarios	TOTAL	Incremento
de Planificación	10.579	3.291	13.870	31,1%
de Economía	1.727	861	2.588	49,8%
de Desarrollo Social	3.559	22	3.581	0,6%
de Educación	6.055	5	6.059	0,1%
TOTAL	21.920	4.178	26.098	19,1%

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2006

Si se ordenan los Fondos Fiduciarios en función de la magnitud de sus gastos, se obtendrá que los mayores fondos en el Presupuesto 2006 son:

- ✓ El Sistema de Infraestructura de Transporte (\$1.936 millones) creado por el Decreto 976/01 y 1377/01 para financiar el desarrollo de proyectos de infraestructura vial y compensar a los concesionarios viales por la reducción de tarifas.
- ✓ El Fondo para el Desarrollo Provincial (\$827 millones) creado por el Decreto 286/95 con el objeto de financiar programas de reforma fiscal, financiera, económica o administrativa de los Estados Provinciales o que contemplen el saneamiento de las deudas de dichos estados, su renegociación y/o cancelación.
- ✓ El Fondo para el Transporte Eléctrico Federal (\$630 millones), creado por la Ley 25.401, destinado a prestar financiación a obras relacionadas con el transporte de energía eléctrica que la Secretaría de Energía identifique.
- ✓ El Fondo de Infraestructura Hídrica (\$531 millones) creado por el Decreto 1381/01 con el objeto de financiar el desarrollo de obras hídricas.

Estos fondos concentran 94% del gasto total presupuestado en Fondos Fiduciarios.

De acuerdo con los datos aquí presentados, puede observarse que la importancia de los Fondos Fiduciarios ha crecido en los últimos años. El uso de este instrumento como forma de asignar recursos se ha vuelto una práctica reiterada. Por ello, es necesario homogeneizar el tratamiento de esta figura con el del resto de las jurisdicciones de la Administración Nacional, no sólo en lo que se refiere a la formulación presupuestaria, sino también en lo referente al proceso de ejecución, control y rendición de cuentas. El control de los Fondos Fiduciarios está en manos de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación; sin embargo, la difusión de información detallada correspondiente al grado de cumplimiento de sus objetivos, distribución geográfica, modalidades de ejecución y uso específico de los fondos es aún limitada.

Se han producido ciertos avances: la Ley 25.152 establece que los fideicomisos públicos deben incluirse en el marco del presupuesto, aunque no se los consolida en el gasto total de la Administración Nacional y la Ley 25.565 impone restricciones a la ejecución (además de establecer normas que rigen la estructura del personal de los Fondos). Pero aún queda mucho camino por recorrer a fin de incrementar la transparencia en la utilización de dichos recursos.

La falta de participación del Congreso en materia de control y su escasa injerencia en la formulación y ejecución²³ hacen de los Fondos Fiduciarios una herramienta muy atractiva para el Poder Ejecutivo Nacional. Así, éste fija políticas trascendentes, como las vinculadas con decisiones estratégicas para la provisión de energía y el desarrollo de infraestructura básica, sin que el Congreso asuma una participación activa en el proceso de toma de decisiones. En este contexto, el Ejecutivo incrementa poder y recursos, al mismo tiempo que goza de mayor discrecionalidad. Por ello, es de fundamental importancia no sólo mejorar los sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información sobre los Fideicomisos Estatales sino también definir un marco normativo específico que los regule²⁴. Se debería restringir el uso de estas estructuras para casos particulares y cuyos objetivos no puedan ser alcanzados por otros entes de la Administración Nacional, evitar la competencia por la asignación de recursos entre los Fondos Fiduciarios y las jurisdicciones de las cuales dependen e incrementar el control sobre la gestión de los responsables de los fondos en lo que hace al cumplimiento del mandato encomendado.

²³ Si bien el Congreso debe aprobar el flujo financiero y el uso de los Fondos Fiduciarios, según la Ley de Administración Financiera, éste no participa, es decir no tiene ninguna facultad para modificar o intervenir en el Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional, el cual es aprobado por el Ejecutivo y sólo remitido al Congreso para su conocimiento.

²⁴ Es preciso aclarar que la ley 24.441 que regula la figura del fideicomiso no contempla en forma específica al fideicomiso público.

RESULTADO

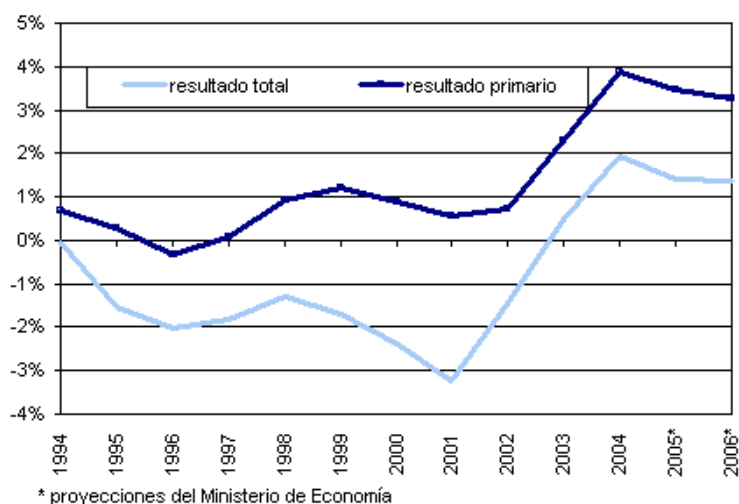
El Proyecto de Ley de Presupuesto para 2006 prevé un resultado superavitario, tal como viene ocurriendo desde el año 2003. El superávit fiscal para 2005 es de \$7.439 millones para la Administración Nacional y de \$8.188 millones para el Sector Público Nacional. Esto es equivalente a un resultado positivo equivalente a 1,2% y al 1,38% del PIB, respectivamente.

Si se analiza el resultado en millones de pesos, se observa un incremento en el superávit total para el Sector Público Nacional en 2006 respecto de las proyecciones oficiales de resultado para el corriente año. Sin embargo, como porcentaje del PIB, se observa una leve disminución, pasando del 1,41% proyectado para 2005 al mencionado 1,38%.

La disminución en la proporción del resultado sobre el producto se explica fundamentalmente por la leve disminución de la participación de los ingresos totales que pasan de 23,9% a 23,7%. Los gastos totales también presentan una leve disminución en proporción al PIB aunque menor a la variación de la proporción de los ingresos.

Si se toma en cuenta el resultado primario (sin intereses de la deuda) que es sobre el cual se pactan las metas en los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, este ascendería en 2006 a 3,26% del PIB, representando esto una leve disminución respecto de las proyecciones para 2005 que son cercanas a 3,5%. El superávit primario del Sector Público Nacional para 2006 sería de unos \$19.348 millones, y los intereses y servicios de la deuda ascenderían a \$11.160 millones. Estos serían levemente superiores a los verificados en 2005 ya que ascenderían en el corriente año a \$10.906 millones.

Gráfico 9. Evolución del resultado fiscal del Sector Público Nacional 1995 - 2006
(como % del PIB)



FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC y Grupo Sophia sobre la base de Ministerio de Economía e INDEC.

Tal como puede apreciarse en el Gráfico 9, los valores de superávit proyectados en proporción al PIB son elevados respecto de los obtenidos en los últimos diez años. Sin

embargo, resultan inferiores a los verificados en el año 2004. Debe ponerse énfasis en que las proyecciones hechas para 2005 son moderadas y el superávit en el corriente año puede resultar mayor al estimado en las proyecciones oficiales.

Para la Administración Nacional el superávit primario ascendería en 2006 a \$17.824,7 millones, equivalente a 3% del PIB. Esto implicaría que los intereses que desembolsará la Administración Nacional serán unos \$10.385 millones (1,75% del PIB). Este monto es levemente superior a lo proyectado para todo 2005 (\$10.212 millones, equivalente a 1,94% del PIB). En el Gráfico 9 pueden observarse las variaciones de recursos, gastos y resultados entre 2005 y 2006.

Cuadro 19. Administración Nacional: Recursos, gastos y resultado 2005-2006

Concepto	2005		2006		Variación	
	En millones de pesos	Como % del PIB	En millones de pesos	Como % del PIB	En millones de pesos	Como % del PIB
Total Recursos	90.364	17,20	101.142	17,03	10.778	-0,17
Total Gastos	83.660	15,93	93.702	15,78	10.042	-0,15
Intereses	10.212	1,94	10.385	1,75	173	-0,19
Resultado Primario	16.916	3,22	17.825	3,00	910	-0,22
Resultado Financiero	6.704	1,28	7.440	1,25	736	-0,03

FUENTE: Mensaje de elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006

En síntesis, por cuarto año consecutivo se prevé alcanzar un resultado fiscal positivo. Si para 2006 se estima que tanto el superávit primario como el total serán menores -en términos del PIB- a los de 2005, debe destacarse que los valores de superávit proyectados en proporción al PIB continúan siendo elevados, sobre todo si se tiene en cuenta la larga historia de déficit fiscales de la Argentina.