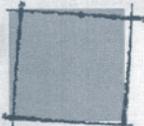


INFORME SOBRE
El Presupuesto Nacional

2004

GRUPO

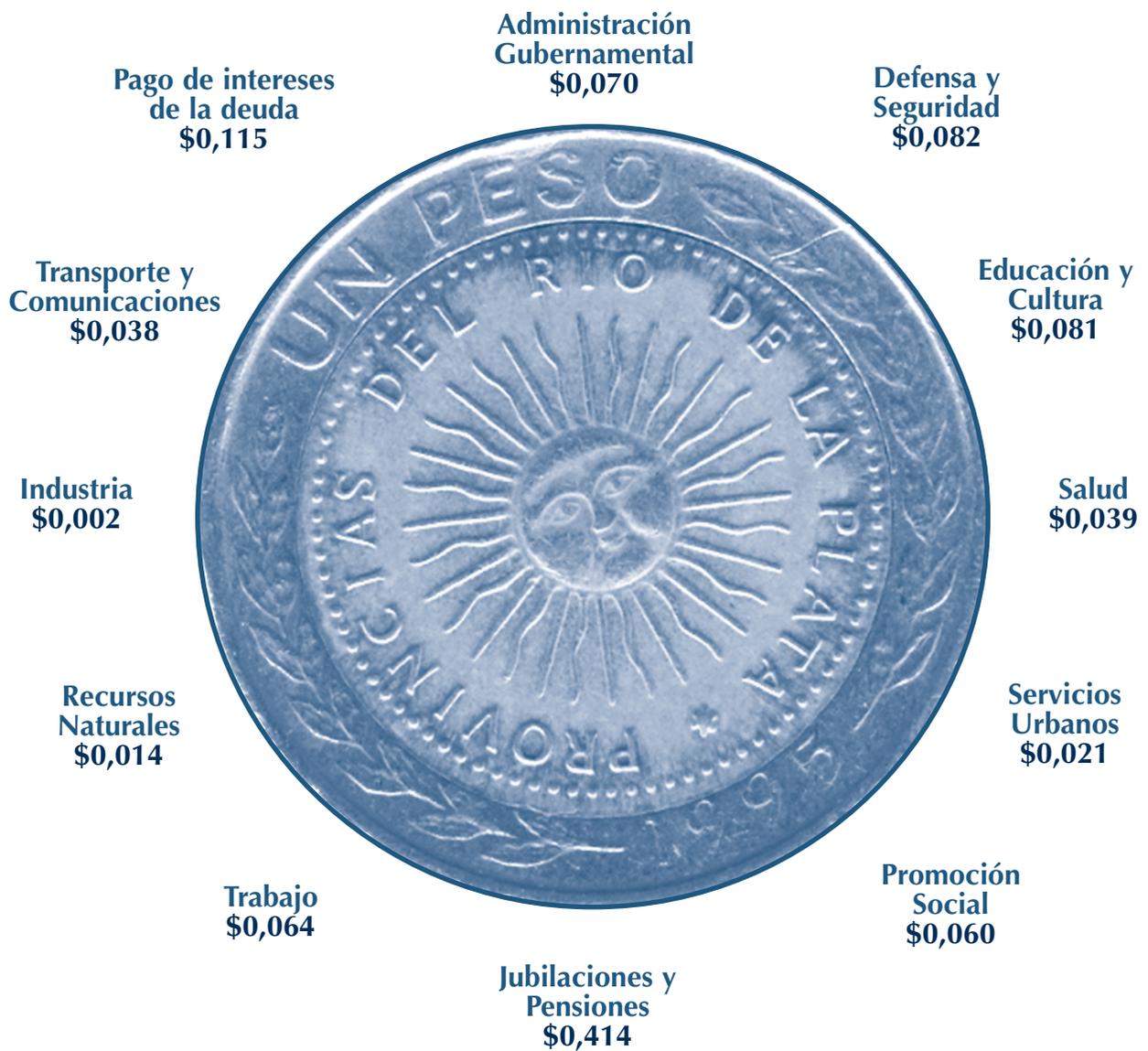


SOPHIA

CIPPEC

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

Cada peso que gasta el **Gobierno Nacional** se destina a...



TOTAL: \$ 1

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto Nacional 2004

Carta al ciudadano

Estimado lector:

Tiene Ud. en sus manos la octava publicación del Informe sobre el Presupuesto Nacional que anualmente elaboramos. En esta publicación encontrará información sobre cómo administra el Estado parte de su dinero. Se trata de la porción de sus ingresos que administra el Estado para satisfacer los objetivos que sus representantes identifican como bien común. En su nombre, el aparato estatal gasta recursos, impone tributos y se endeuda.

En un grupo social pequeño y cercano -como puede ser un consorcio de copropietarios en un edificio- Ud. depende en alto grado de la información que recibe periódicamente de la empresa o individuos encargados de la administración para juzgar si se emplea o no adecuadamente su dinero, y si se lo hace de manera eficiente o no. En una sociedad tanto más vasta y compleja como su Nación, su Provincia o Ciudad, disponer de información clara, completa y confiable es requisito imprescindible para poder ejercer un verdadero control de sus derechos como ciudadano, como contribuyente y como beneficiario de la acción estatal.

A partir de la crisis de diciembre de 2001, los argentinos pareciéramos haber tomado conciencia de que la cuestión pública no es una cuestión ajena o lejana a nosotros. Muy por el contrario, las acciones u omisiones del Estado provocan beneficios o perjuicios que, en forma directa, impactan sobre nuestra calidad de vida.

Por tales motivos, el objetivo de este Informe ha sido el de brindarle la información de forma clara y sencilla a todos los ciudadanos para -a partir de entonces- fomentar la discusión y ejercitar las acciones de control por nuestra parte sobre los gastos del gobierno y la forma en que éstos son financiados, evitando así que la discusión sobre los temas públicos quede reservada solamente a los especialistas. De esta manera, se focalizó este año el análisis en aspectos como el cambio del Presupuesto Nacional a partir de la crisis y el grado de cumplimiento de las funciones del Estado.

En este mismo sentido, como estamos convencidos de que el involucramiento personal es el mecanismo más eficaz para lograr los cambios que a diario se demandan, incluimos un capítulo específico de "Información disponible al Ciudadano", para que el mismo actúe como orientador de la ciudadanía en general a la hora de buscar información sobre el presupuesto.

De esta forma, el objetivo de este Informe de Presupuesto 2004 consiste en fomentar la comprensión y discusión por parte de los ciudadanos sobre la elaboración y ejecución del Presupuesto. Para comprender mejor la situación actual, este informe contempla dos grandes ejes, lo que dice la Ley de Presupuesto y lo que implica la misma medida en términos reales. El objetivo del presente trabajo se verá alcanzado si en estas páginas Ud. encuentra respuestas y explicaciones sencillas sobre los temas que, como son tratados habitualmente, quedan alejados del ciudadano no especializado.

Agradecimientos:

Muchas son las personas que de uno u otro modo participaron e hicieron posible este proyecto. Aunque no podemos incluir a todos, no queremos dejar de mencionar a quienes más se comprometieron y colaboraron con nosotros. En este sentido, agradecemos la valiosa información suministrada por la Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía, la minuciosa revisión y comentarios de Luciana Díaz Frers y los aportes de Roxana Mazzola, Débora Barrera y Alicia Favre, de Evelina Bertranou, Damián Bonari y Caterina Colombo y de la organización UDEF-DGI. Por último queremos reconocer el apoyo constante de Horacio Rodríguez Larreta, Miguel Braun y Nicolás Ducoté y agradecer la confianza de CIPPEC y Grupo Sophia.

CIPPEC agradece a la Fundación Tinker por el apoyo prestado para la realización de esta publicación. A todos ellos, en nombre del equipo que elaboró este informe, muchas gracias.

Este trabajo fue realizado en conjunto por:



CIPPEC es una organización independiente y sin fines de lucro cuya misión es trabajar por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Sus objetivos son: (i) trabajar para que el Estado sea capaz de responder a las necesidades de los ciudadanos, promoviendo el desarrollo de emprendedores públicos y la implementación de mejores prácticas en el sector público, (ii) desarrollar y difundir herramientas que le permitan a la sociedad civil incrementar su capacidad de control y evaluación de las políticas del Estado, (iii) servir como fuente permanente de consulta sobre políticas públicas y contribuir al debate público con propuestas innovadoras y creativas para mejorar el accionar del Estado y el bienestar de la sociedad y (iv) llevar a cabo proyectos de investigación que complementen el trabajo de otros centros de estudio y que se propongan comprender y solucionar los problemas fundamentales de la realidad argentina.



El Grupo Sophia tiene como misión colaborar con el desarrollo del país a través de la formación de un equipo de gente dispuesta y capacitada para asumir responsabilidades en el ámbito público. Desarrolla sus investigaciones con el propósito de analizar, generar y difundir propuestas con un enfoque práctico, que conduzcan a soluciones innovadoras en aquellos temas y preocupaciones de la sociedad.

Equipo de elaboración del Informe:

Laura Malajovich

*Lic. en Economía – UTDT
Master en Políticas Sociales – FLACSO*

Pablo Bourlot

Lic. en Economía - UCA

Magdalena Aguerre

Lic. en Economía – UADE

Federico Marongiu

*Lic. En Economía – UBA
Master en Economía - UTDT*

Daniela Dborkin

Lic. en Economía – UBA

Diseño: Franca Cesareo • **Impresión:** System Image



INDICE

	A- RESUMEN EJECUTIVO	11
	PRINCIPALES RASGOS DE LA LEY DE PRESUPUESTO 2004	11
	PRINCIPALES CAMBIOS EN GASTOS Y RECURSOS	13
	B. EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO	15
	¿QUÉ SE APRUEBA EN ESTA LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL?	15
	¿CUÁLES SON LOS SUPUESTOS MACROECONÓMICOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO?	17
	<i>Crecimiento de la economía</i>	17
	<i>Emisión monetaria</i>	17
	<i>Inflación y el impuesto inflacionario</i>	17
	RESPONSABILIDADES POR NIVEL DE GOBIERNO	19
	EVOLUCIÓN DEL GASTO POR NIVEL DE GOBIERNO	20
	LA COPARTICIPACIÓN NO ES UN JUEGO DE SUMA CERO	21
	C. ¿CÓMO CAMBIÓ EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL EN LA CRISIS?	22
	<i>Los recursos en términos reales</i>	22
	<i>Los gastos en términos reales</i>	23
	D. ¿CÓMO PROPONE FINANCIAR SUS GASTOS EL GOBIERNO NACIONAL?	25
	1- RECURSOS	25
	<i>¿Cómo se estimaron los recursos del Estado Nacional?</i>	25
	<i>¿Cómo se componen los recursos de la Administración Nacional?</i>	25
	<i>Ingresos corrientes</i>	26
	<i>Ingresos tributarios</i>	27
	<i>Contribuciones a la Seguridad Social</i>	28
	<i>Recursos de capital</i>	28
	<i>¿Cómo ha variado la estructura tributaria?</i>	29
	EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	31
	DÍA DE LIBERACIÓN DE IMPUESTOS	30
	2. DEUDA	34
	<i>Consecuencias del default</i>	35
	3. EMISIÓN MONETARIA	36
	EL EFECTO DE LA INFLACION EN LOS PRESUPUESTOS NACIONALES	37
	4. GASTO TRIBUTARIO	38
	<i>¿Qué se entiende por gasto tributario?</i>	38
	<i>¿A cuánto asciende el gasto tributario nacional?</i>	38
	SÍNTESIS DE LOS RECURSOS ESTIMADOS EN EL PRESUPUESTO 2004	40

	E. ¿CUÁNTO SE PRESUPUESTÓ PARA CADA FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL?	41
	1-¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES DEL ESTADO?	41
	¿QUÉ CAMBIOS AL PRESUPUESTO 2004 SE REALIZARON EN EL CONGRESO?	43
	2-¿EN QUÉ GASTARÁ EL GOBIERNO NACIONAL EN 2004?	43
	1 - <i>Administración Gubernamental</i>	46
	2 - <i>Servicios de Defensa y Seguridad</i>	47
	3 - <i>Servicios Sociales</i>	47
	4 - <i>Servicios Económicos</i>	49
	5 - <i>Servicios de la Deuda Pública</i>	50
	<i>RIGIDEZ DEL GASTO</i>	50
	<i>SÍNTESIS DE LOS GASTOS PREVISTOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO 2004</i>	52
	F. ¿EN QUÉ MEDIDA EL PRESUPUESTO RESPONDE A LAS FUNCIONES DEL ESTADO?	53
	1 – REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: PRESUPUESTO Y POBREZA	53
	1.1 <i>La obligación constitucional de buscar la erradicación de la pobreza</i>	53
	1.2 <i>Los programas sociales en la emergencia para combatir la pobreza</i>	54
	<i>IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EN EDUCACIÓN Y SALUD</i>	56
	2- ESTABILIDAD: SOLVENCIA FISCAL	58
	3- ASIGNACIÓN DE BIENES PÚBLICOS: ¿RESPONDE EL PRESUPUESTO 2004 A LAS PRIORIDADES DE LA SOCIEDAD?	59
	G. ¿CÓMO PUEDE CONOCER EL CIUDADANO LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO?	61
	1-¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA TRANSPARENCIA FISCAL?	61
	2- ¿CUÁL ES LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA EL CIUDADANO?	61
	<i>Información de coyuntura</i>	61
	<i>Información de mediano / largo plazo</i>	63
	<i>SÍNTESIS SOBRE LA INFORMACIÓN FISCAL DISPONIBLE</i>	64
	H. CONSIDERACIONES FINALES	65
	ANEXOS	67
	I- <i>Modificaciones del presupuesto al primer trimestre de 2004</i>	67
	II- <i>Clasificaciones de programas nacionales por función del estado</i>	68
	III- <i>Datos y metodología utilizados</i>	75



INDICE de CUADROS y GRAFICOS

<i>Cuadro 1: Variaciones reales y nominales del gasto presupuestado entre 2003 y 2004</i>	12
<i>Cuadro 2: Grandes números de los recursos de la Administración Nacional</i>	13
<i>Cuadro 3: Grandes números de los gastos de la Administración Nacional</i>	13
<i>Cuadro 4: Diagrama del Sector Público Argentino</i>	15
<i>Cuadro 5: Sector Público Argentino y el Presupuesto de la Administración Nacional</i>	16
<i>Cuadro 6: Variación real del PBI proyectada versus efectivamente verificada</i>	17
<i>Gráfico 1: Salarios reales en Argentina 2001 – 2004</i>	18
<i>Gráfico 2: Evolución de los precios minoristas 2002-2004</i>	18
<i>Cuadro 7: Distribución de funciones entre los niveles de gobierno.</i>	19
<i>Cuadro 8: Evolución del Gasto Público Consolidado por nivel de gobierno</i>	20
<i>Cuadro 9: Composición de los Recursos por rubro. Valores nominales y reales</i>	22
<i>Gráfico 3: Evolución de los Recursos, en términos reales y como % del PBI, 2000-2004</i>	23
<i>Gráfico 4: Evolución del gasto de la Administración Nacional, en términos reales y como % del PBI, 2000-2004</i>	23
<i>Cuadro 10: Variación del gasto por finalidad, en términos reales y como % del PBI y del Gasto Total, 2000-2004</i>	24
<i>Cuadro 11: Supuestos macroeconómicos detrás de los recursos de la Administración Nacional</i>	25
<i>Cuadro 12: Composición de los recursos de la Administración Nacional</i>	26
<i>Cuadro 13: Ingresos tributarios de la Administración Nacional 2004</i>	27
<i>Gráfico 5: Ingresos tributarios de la Administración Nacional – Año 2004</i>	28
<i>Gráfico 6: Evolución de la estructura tributaria y de seguridad social</i>	29
<i>Gráfico 7: Evolución del Día de Liberación de Impuestos en Argentina</i>	32
<i>Gráfico 8: Comparación internacional del Día de Liberación de Impuestos</i>	33
<i>Gráfico 9: Evolución de la deuda pública total 1992-2003</i>	34
<i>Cuadro 14: Atrasos de la deuda pública – Año 2003</i>	34

<i>Gráfico 10: Proporción deuda / PBI 1992-2003</i>	35
<i>Gráfico 11: Proyección de pagos de intereses 2004 – 2014</i>	35
<i>Cuadro 15: Cifras presupuestadas proyectadas vs verificadas –Sector Público Nacional</i>	37
<i>Gráfico 12: Gasto de la Administración Nacional por funciones. Año 2004</i>	42
<i>Cuadro 16: Variaciones entre el Proyecto de Ley y la Ley de Presupuesto 2004</i>	43
<i>Cuadro 17: Gasto de la Administración Nacional por finalidad</i>	44
<i>Gráfico 13: Composición de las finalidades del Gasto Nacional, 2003 y 2004</i>	45
<i>Cuadro 18: Gasto de la Administración Gubernamental</i>	46
<i>Cuadro 19: Gasto en Servicios de Defensa y Seguridad</i>	47
<i>Cuadro 20: Gasto en Servicios Sociales</i>	48
<i>Cuadro 21: Gasto en Servicios Económicos</i>	50
<i>Cuadro 22: Análisis de rigidez de las actividades del Estado</i>	51
<i>Cuadro 23: Distribución del gasto social focalizado según jurisdicción del gobierno nacional</i>	54
<i>Cuadro 24 Evolución de la participación del Presupuesto Social Focalizado, 2003 y 2004.</i>	55
<i>Cuadro 25: Impacto distributivo del gasto público consolidado en educación por nivel de gobierno y nivel educativo, 1997-2001</i>	56
<i>Cuadro 26: Impacto distributivo del gasto público consolidado en salud por nivel de gobierno y subsector, 1997-2001</i>	57
<i>Gráfico 14: Resultado Fiscal Total y Primario como porcentaje del PBI, 1961-2002</i>	58
<i>Cuadro 27: Agenda de problemas del país, 2003 -2004</i>	59
<i>Cuadro 28: Variación del Presupuesto Nacional 2003 -2004</i>	60
<i>Gráfico 15: Resultado Financiero de la Administración Nacional</i>	65
<i>Cuadro 29: Modificaciones del Presupuesto Nacional al primer trimestre de 2004</i>	67
<i>Cuadro 30: Producto Bruto Interno (PBI), 2000-2004,</i>	75
<i>Cuadro 31: Deflatores de Gastos y Recursos, 2001-2004</i>	75

A. RESUMEN EJECUTIVO

El Presupuesto 2004 aprobado por el Congreso Nacional refleja la voluntad del gobierno de mantener la estabilidad económica y cumplir con el objetivo de superávit fiscal acordado con el FMI. Al mismo tiempo, deja en claro que el desarrollo social, la inversión en obras públicas y la educación son temas prioritarios. Un rasgo que sobresale, a la luz de la evolución reciente de la economía, es la fuerte subestimación que se hizo de los recursos y del gasto. Los ingresos y los gastos se calcularon utilizando una base baja de ingresos, ya que la economía creció mucho más de lo esperado en 2003. Además, se estima que el crecimiento del año 2004 será mayor al previsto en la Ley de Presupuesto. De este modo, la recaudación superaría a la proyectada en la Ley en casi \$10.000 millones. Esta subestimación le está permitiendo al gobierno nacional asignar recursos adicionales en forma discrecional – sin la necesidad de contar con la aprobación del Congreso - a distintos proyectos de gasto, tales como la resolución de la crisis energética y la renegociación de la deuda.

Otro de los aspectos destacables es la estabilidad en la estructura tributaria respecto del año 2003. No obstante, debe tenerse en cuenta las especiales circunstancias que atraviesa este presupuesto.

En el actual contexto de alto grado de pobreza, de-

empleo y escasez del crédito, con renegociación de la deuda y necesidad de estabilidad económica, debe tenerse especial cuidado en el análisis del presupuesto para el año 2004. El Presupuesto contiene un significativo incremento en las partidas destinadas a educación, obras públicas y promoción social, y al mismo tiempo proyecta un implícito ajuste fiscal en términos reales. En efecto, si bien en términos nominales aumentan todas las finalidades del gasto salvo los intereses de la deuda, las únicas que aumentan en términos reales son la educación y las obras públicas (particularmente las relacionadas al transporte).

En el presente informe se analizará el Presupuesto de la Administración Nacional, detallando las variaciones en términos nominales y reales, cómo se financiará, cómo respondió el presupuesto a la actual crisis y el resultado fiscal producto de la combinación de ingresos estimados y gastos comprometidos por la Administración Nacional.

A lo largo del informe, se presentarán distintos apartados que buscan complementar y brindar información adicional que esperamos sea de utilidad para comprender mejor cómo piensa gastar el gobierno el dinero que obtiene de la sociedad, cómo planea obtener sus recursos y cuáles son las características principales del proceso presupuestario nacional.

PRINCIPALES RASGOS DE LA LEY DE PRESUPUESTO 2004

El Presupuesto Nacional 2004 se caracteriza esencialmente por:

- 1) Subestimación en las estimaciones de recaudación tributaria:** el presupuesto prevé un aumento de \$10.000 millones en la recaudación tributaria, consistente con un crecimiento real del PBI del 4% y una inflación de 10%. Sin embargo, es probable que el crecimiento sea más cercano al 6%. Además, el nivel a partir del cual se calcularon los ingresos es más bajo que el nivel real, porque la economía creció mucho más de lo esperado en 2003. Por lo tanto, se espera que la recaudación sea unos 10.000 millones superior a la estimada en el presupuesto. Esta subestimación de los recursos le da un gran poder discrecional al Poder Ejecutivo, ya que le permite asignar fondos sin necesidad de contar con la aprobación del Congreso. Es interesante destacar que durante los años '90, el patrón común en los cálculos presupuestarios fue la sobreestimación de los recursos. Esto permitía aprobar fácilmente el presupuesto en el Congreso, pero luego le dejaba la discrecionalidad al Poder Ejecutivo de recortar gastos o aumentar el endeudamiento.
- 2) Ajuste fiscal:** si bien según los datos presentados en la Ley de Presupuesto se estima un aumento de 8,8% en el gasto total de la Administración Nacional en términos nominales, tomando en cuenta el presupuesto 2003 actualizado con datos de marzo 2004¹, se observa una reducción de 2,2% no-

1. El escenario ha cambiado mucho al actualizar la información presupuestaria disponible a marzo de 2004 con respecto a la que estaba disponible a septiembre de 2003, en la presentación del Presupuesto al Congreso. Al contar con mayor disponibilidad de recursos, tanto por el crecimiento de la economía como por la renegociación de la deuda con los organismos internacionales, el gobierno ha realizado fuertes acciones para cancelar compromisos previos. Este es el caso de la incorporación, en diciembre, del aumento de la jubilación mínima otorgado a partir de julio de 2003 y de la incorporación de una cuota del Fondo Nacional de Incentivo Docente no prevista en el presupuesto 2003 original. Estos cambios llevan a un incremento de \$6.132,3 millones entre el presupuesto 2003 vigente presentado en el Congreso en septiembre de 2003 y el de marzo de 2004, cambiando así el cálculo de las variaciones entre el Presupuesto 2003 y el Presupuesto 2004. En los cuadros que se presentarán a lo largo del presente documento, la columna del 2003 según el presupuesto, se referirá a las cifras de 2003 presentadas en la Ley de Presupuesto 2004 (en septiembre 2003) y la columna 2003 a los datos actualizados a marzo de 2004. Para las comparaciones respecto al presupuesto 2003 y 2004, se utilizarán las variaciones respecto a la última información disponible, por lo que las mismas diferirán de lo presentado en la Ley de Presupuesto aprobada.



minal y 10,8% en términos reales. Medido como porcentaje del PBI, el gasto total cae del 16,6% a 14,3% pues si bien en términos nominales el gasto aumenta, lo hace en menor magnitud que el producto.

- 3) Cumplimiento de la meta de 3% de superávit primario acordada con el FMI:** se estima un superávit del gobierno nacional de \$10.080 millones, que junto con el superávit proyectado para las provincias de \$2.520 millones alcanza los \$12.600 millones necesarios para lograr la meta. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la mayor recaudación proyectada en estos momentos hace que se esté hablando de obtener un superávit mayor en \$2.500 millones (que sería equivalente al 3% pactado).
- 4) Énfasis en el gasto social y la inversión en infraestructura:** el gasto social sin seguridad social experimenta un aumento nominal del 5% y, si bien disminuye en términos reales (-4,4%), lo hace en menor proporción que el monto total del presupuesto (-10,8%), tal como se observa en el Cuadro 1. Por otra parte, el rubro del gasto social que experimenta el mayor incremento en términos reales es el relacionado con las obras públicas de carácter social, que tiene una variación real del 15,6%.

Cuadro 1: Variaciones reales y nominales del gasto presupuestado entre 2003 y 2004

	Valores Nominales		Porcentaje PBI		Variaciones		
	2003*	2004	2003/PBI	2004/PBI	Nominal	Real**	%PBI
Gasto Total	61.025,1	59.712,0	16,6%	14,3%	-2,2%	-10,8%	-2,3%
Gasto Primario	51.180,9	52.818,2	13,9%	12,7%	3,2%	-6,0%	-1,3%
Gasto Social***	39.193,7	42.097,4	10,7%	10,1%	7,4%	-2,1%	-0,6%
Educación	3.428,3	3.907,1	0,9%	0,9%	14,0%	3,8%	0,0%
Salud***	3.816,3	3.846,0	1,0%	0,9%	0,8%	-8,2%	-0,1%
Promoción Social	3.433,8	3.607,6	0,9%	0,9%	5,1%	-4,3%	-0,1%
Seguridad Social	22.653,9	24.738,3	6,2%	5,9%	9,2%	-0,5%	-0,2%
Obras Públicas****	998,3	1.267,1	0,3%	0,3%	26,9%	15,6%	0,0%
Trabajo	4.044,1	3.812,9	1,1%	0,9%	-5,7%	-14,1%	-0,2%
Ciencia y Técnica	818,9	918,4	0,2%	0,2%	12,2%	2,2%	0,0%
Gasto social sin seguridad social	16.539,8	17.359,0	4,5%	4,2%	5,0%	-4,4%	-0,3%

* Se toma el presupuesto vigente actualizado a marzo de 2004

** Para calcular las variaciones reales se utilizó como deflactor un índice combinado, compuesto por el 50% de IPC y 50% de IPIM

*** En el presupuesto 2004 se modifica la metodología de las transferencias al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP, ex PAMI). Para que la comparación sea consistente con los datos de 2003, no se incluye la disminución de \$1.522 millones destinadas a tal fin. Sin embargo, para que el monto del gasto total coincida con los datos del Presupuesto, esto no se modificó en el total.

**** Incluye Vivienda y Urbanismo y Agua Potable y Alcantarillado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Ley de Presupuesto 2004 y de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía

- 5) Interrogantes sobre la asignación de los recursos excedentes:** Si bien el presupuesto presenta proyecciones de crecimiento moderadas, no explicita mecanismos de ajuste en caso de que el crecimiento económico se vea perjudicado por una severa crisis². Aunque esta carencia es común a todos los presupuestos, este año sería menos relevante porque en contraste con años anteriores, es posible que el gobierno recaude más de lo presupuestado. Lamentablemente, no se explicita qué haría el gobierno con los recursos excedentes, si los destinaría a la cancelación de deuda o a un mayor nivel de gasto. Para disminuir la discrecionalidad del gobierno y aumentar la transparencia del proceso presupuestario, sería valioso que se expliciten estas prioridades en el presupuesto.
- 6) Habrá que monitorear la ejecución:** a pesar del énfasis puesto en el aumento del gasto social en el presupuesto 2004, será necesario monitorear la ejecución efectiva del gasto. A marzo de 2004, aún restan ejecutar partidas del Presupuesto 2003³. Son llamativas áreas como salud donde la ejecución del gasto alcanza apenas un 65%. Esto se explica en parte por ineficiencias administrativas (partidas ejecutadas aún no ingresadas al sistema) y por subejecuciones justificables del gasto, tales como aquéllas causadas por una inflación o por un tipo de cambio menor a los valores estimados al elaborar el presupuesto.

2. Un ejemplo de esto sería un shock que impacte negativamente en los precios del petróleo y la soja. Estos dos productos y sus derivados representaron en 2003 alrededor del 40% de las exportaciones argentinas. Esta disminución en los precios llevaría a una disminución en el valor exportado con la consiguiente reducción en los montos recaudados en concepto de retenciones a las exportaciones que en 2003 generaron alrededor del 17% de la recaudación tributaria.

3. Estos gastos podrán seguir devengándose hasta junio de 2004, mes en que debe cerrarse la Cuenta de Inversión 2003.

PRINCIPALES CAMBIOS EN GASTOS Y RECURSOS

A modo de resumen se exponen aquí los principales agregados de ingresos y gastos y las áreas en las que se registran los cambios más importantes. Tal como se observa en el Cuadro 2, la Ley del Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el año 2004 estimaba que, en términos nominales, se obtendrían \$7.777 millones más de ingresos que en

2003 (+14%). Sin embargo, si se toman los datos actualizados de recaudación del año 2003 se obtiene un incremento nominal de la recaudación del 8,3% respecto a 2003. No obstante, probablemente el crecimiento de la actividad económica supere al proyectado en el Presupuesto, por lo que es de esperar que los recursos queden por encima de los presupuestados.

Cuadro 2: Grandes números de los recursos de la Administración Nacional

En millones de pesos	Recursos 2003 según Presup. 2004 (1)	Recaudación 2003 * (2)	Recursos 2004 según Presupuesto		Variación Nominal (3) - (2)		Variación Real (3) - (2) %
			Nominal (3)	Real** (4)	\$	%	
Recursos	54.236,34	57.266,10	62.014,05	56.504,83	4.747,95	8,3%	-1,3%
I) Corrientes	54.016,30	57.174,20	61.345,03	55.895,24	4.170,83	7,3%	-2,2%
a) Tributarios***	50.672,81	54.764,40	57.175,10	52.095,76	2.410,70	4,4%	-4,9%
b) No tributarios****	3.343,49	2.409,80	4.169,93	3.799,48	1.760,13	73,0%	57,7%
II) De capital	220,04	91,90	669,02	609,59	577,12	628,0%	563,3%

* Se actualiza la información con los datos a diciembre de 2003

** Para calcular las variaciones reales se utilizó un índice compuesto por el 50% del IPC y el 50% del IPIM

*** Incluye Contribuciones a la Seguridad Social

**** Incluye Ventas de Bienes y Servicios de las Administraciones Públicas, Rentas de la Propiedad y Transferencias Corrientes

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento del Ministerio de Economía y de la Ley de Presupuesto 2004

Los gastos previstos en la Ley de Presupuesto 2004 disminuyen en \$1.313 millones (-2,2% nominal), tal como se observa en el Cuadro 3. Sin embargo, al analizar las variaciones reales esta caída alcanza casi el 11%.

Cuadro 3: Grandes números de los gastos de la Administración Nacional

En millones de pesos	2003		2004		Variación 2003-2004		Como % PBI	
	s/Presup. (1)	Vigente* (2)	Nominal (3)	Real** (4)	Nominal (3) / (2)	Real** (4) / (2)	2003	2004
Transporte	1.292,0	1.402,0	1.961,7	1.787,5	39,9%	27,49%	0,38%	0,47%
Vivienda	719,2	784,1	1.020,6	930,0	30,2%	18,60%	0,21%	0,24%
Educación	3.193,5	3.428,3	3.907,1	3.560,0	14,0%	3,84%	0,93%	0,94%
Ciencia y Técnica	765,1	818,9	918,4	836,8	12,2%	2,19%	0,22%	0,22%
Seguridad Social	22.664,6	22.653,9	24.738,3	22.540,6	9,2%	-0,50%	6,16%	5,93%
Promoción Social	2.671,2	3.433,8	3.607,6	3.287,1	5,1%	-4,27%	0,93%	0,87%
Relaciones Interiores	1.733,4	2.135,2	1.644,8	1.498,7	-23,0%	-29,81%	0,58%	0,39%
Deuda Pública	7760,6	9.844,1	6.893,9	6.281,4	-30,0%	-36,19%	2,68%	1,65%
Salud***	2.113,6	3.816,3	2.323,8	2.117,3	-39,1%	-44,52%	1,04%	0,56%
Otros	11.979,6	12.708,4	12.671,4	11.545,7	-0,3%	-9,15%	3,46%	3,04%
TOTAL	54.892,74	61.025,06	59.712,04	54.407,33	-2,2%	-10,8%	16,6%	14,3%

* Se actualiza la información con los datos a marzo de 2004

** Se utiliza como deflactor un índice compuesto por el 50% del IPC y el 50% del IPIM

*** La caída registrada en Salud corresponde a un cambio en la metodología de registración de transferencias al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (ex PAMI).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2004 y de datos de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía.



A pesar que el gasto total presupuestado para 2004 es menor al vigente de 2003, no en todas las áreas sucede lo mismo: ciertas funciones presentan aumentos considerables. Tal es el caso del presupuesto destinado a Transporte y a Vivienda y Urbanismo, que tienen incrementos nominales del 40% y el 30% respectivamente. En ambos sectores las subas tienen que ver con obras públicas, en el primer caso relacionadas con la infraestructura vial y en el segundo con la construcción de viviendas y el mejoramiento de barrios. También en el área de Educación y de Ciencia y Técnica se planifican incrementos del gasto. En el primer caso, el aumento nominal del 14% se debe principalmente a la incorporación del pago total de la cuota del Fondo Nacional de Incentivo Docente correspondiente al año 2002 y del programa "Más Escuelas Mejor Educación", mediante el cual se planean construir 700 escuelas. En Ciencia y Técnica, los principales au-

mentos se encuentran en las partidas destinadas al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Por último, las principales reducciones se encuentran en las áreas de Relaciones Interiores, Deuda Pública y Salud. En el primer caso el motivo central de disminución nominal de \$490 millones es la reducción de los gastos electorales. En el rubro de Deuda Pública, la disminución del pago por intereses de la deuda se explica por la renegociación de la misma con el FMI y el menor tipo de cambio proyectado para 2004, lo que hace que sean necesarios menos pesos para hacer frente a pagos en moneda extranjera. En cuanto a Salud, la caída refleja principalmente una cuestión metodológica debido a que se eliminan del presupuesto la mayor parte de las transferencias de la ANSES al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados⁴.

Síntesis

Si bien el Presupuesto 2004 plantea una reducción con relación al año 2003, las áreas del gasto que sí tienen incrementos se relacionan con las prioridades anunciadas por el Gobierno Nacional: fomentar la inversión pública, la educación y el desarrollo social.

Un punto importante de destacar es, como mencionamos anteriormente, la subestimación que se ha producido en los supuestos de crecimiento de la economía. Esta subestimación trae aparejado un menor nivel de ingresos y de gastos presupuestados. Esta subestimación, si bien a priori podría ser considerada como favorable por la prudencia que transmite, parece tener un claro incentivo por el lado de las negociaciones (específicamente la renegociación de la deuda) que el Gobierno estaba y aún está llevando a cabo. En efecto, presentar un presupuesto subvaluado y un modesto nivel de superávit, tiene como efecto la disuasión —o disminución— de las presiones que se generan sobre la asignación del gasto público (en particular, lo que se destina al servicio de la deuda) que hubiera tenido lugar si las proyecciones reflejaran más adecuadamente las expectativas. Además de ello, el Poder Ejecutivo tiene un incentivo adicional a subestimar los recursos del presupuesto, toda vez que los excedentes de recaudación (que apenas transcurrido un trimestre ya se han verificado) pueden tener un destino discrecional por parte del mismo, sin necesidad de intervención del Congreso Nacional en lo que respecta a la asignación de esos recursos adicionales.

Como ejemplo de esto último, es posible destacar el aumento del gasto corriente (respecto de lo presupuestado) derivado del incremento en las jubilaciones y salarios estatales previsto para mediados de año. También, las políticas gubernamentales tendientes a paliar los efectos de la crisis energética ejercerán una presión ascendente sobre el gasto público.

En conclusión, aparecen entonces dos situaciones a ser especialmente consideradas. Por un lado se encuentra la subestimación que —desde el Poder Ejecutivo— pareciera haberse llevado a cabo respecto del crecimiento esperado de la economía y, por tanto, del nivel de ingresos proyectados. Este comportamiento, si bien en el corto plazo puede generar un mayor margen de negociación del gobierno frente a los acreedores, de repetirse en lo sucesivo, generará indefectiblemente en el mediano y largo plazo, un cierto grado de desconfianza generalizada respecto de las estimaciones públicas.

Por otro lado, y considerando que para los próximos años es de esperar un crecimiento menor de la economía al pronosticado para 2004, es importante que el Gobierno no se deje llevar por el entusiasmo coyuntural y que los incrementos del gasto que realice sean acordes a la restricción presupuestaria de mediano y largo plazo. Es decir, se debe evitar la prociclicidad del gasto, tal como ha sucedido durante casi toda la década pasada.

B. EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO

¿QUÉ SE APRUEBA EN ESTA LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL?

En esta sección se explica que en la Ley de Presupuesto Nacional se aprueba sólo una parte cercana al 50% de lo que gasta el Estado Argentino en su totalidad, tal como se muestra en el Cuadro 4.

El Estado Argentino, incluyendo los tres niveles de gobierno en su totalidad se denomina Sector Público Argentino (SPA). Para conocer cuánto estima recibir y gastar el SPA debe buscarse la información en el mensaje que acompaña el presupuesto que aprueban diputados y senadores, que se refiere mayormente a la Administración Nacional y no al total del Sector Público. Algo que sólo puede parecer una simple distinción de nombres implica para el Presupuesto 2004 una diferencia cercana a los **\$45.000** millones entre la Ley de Presupuesto de Administración Nacional respecto del Sector Público Argentino.

Cuadro 4: Diagrama del Sector Público Argentino



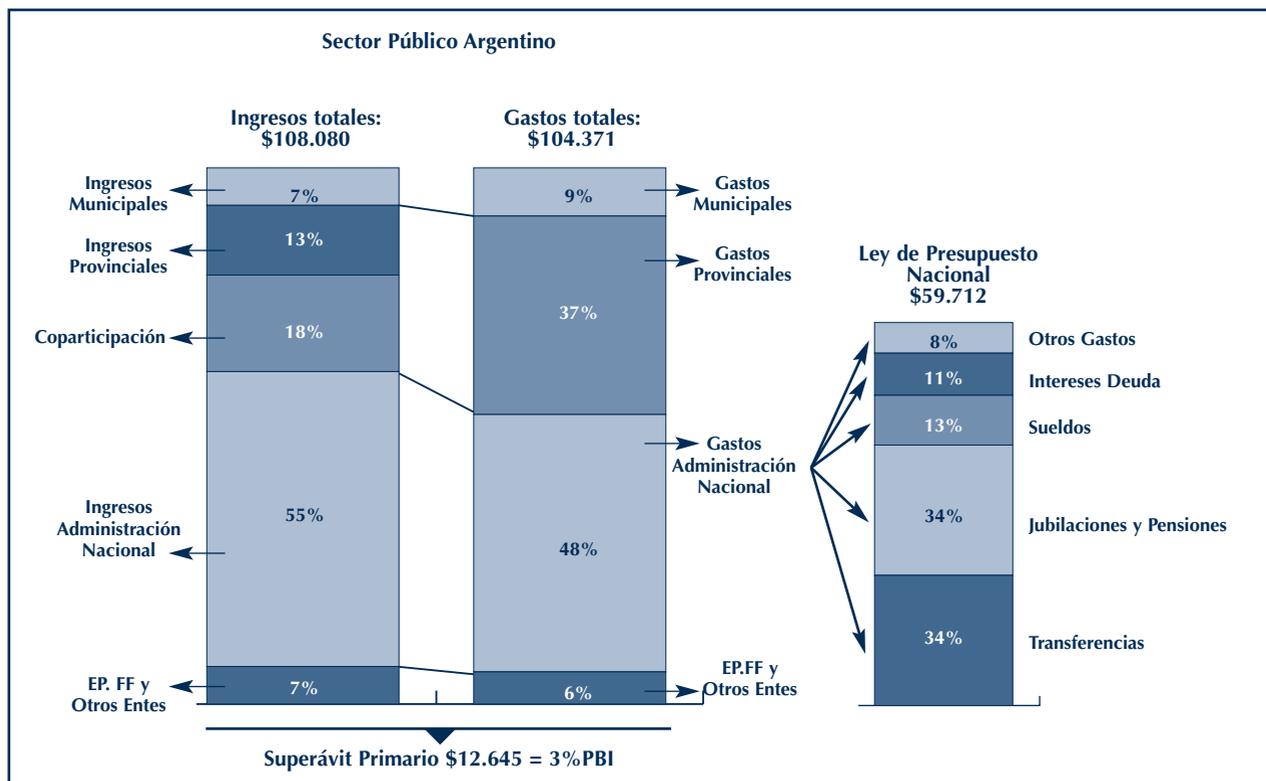
Fuente: *Elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Hacienda*

El Sector Público Argentino consiste en la consolidación del SPN, las provincias y los municipios. La Administración Nacional se encuentra dentro del SPN, pero no comprende su totalidad. Principalmente, no incluye las transferencias por coparticipación federal de impuestos, que para el año 2004 se estiman en alrededor de \$17.000 millones de pesos. Tampoco incluye las empresas públicas, los fondos fiduciarios, y otros entes públicos no empresariales. Estos gastos sí se encuentran dentro del SPN. El gasto de la Ad-

ministración Nacional que se aprueba por ley en el Congreso incluye transferencias al sector público provincial y municipal, que se netean en el proceso de consolidación del gasto cuando se calcula el gasto del SPA.

De este modo, como se observa en el Cuadro 5, cuando se presenta el gasto de la Administración Nacional, se está analizando y aprobando cerca de un 50% del gasto total del Estado Argentino.

Cuadro 5: Sector Público Argentino y el Presupuesto de la Administración Nacional



Fuente: Elaboración propia en base al Mensaje de Ley de Presupuesto 2004.

Otro aspecto a resaltar es que si bien en años anteriores se pactó con el FMI como meta un superávit de la Administración Nacional (y las provincias terminaban con déficits), este año la meta de superávit primario del 3% del PBI comprometida en el acuerdo con el FMI se refiere al Sector Público Argentino (incluyendo provincias), y este aspecto de la discusión tampoco estuvo sujeto a la aprobación de los legisladores en la Ley de Presupuesto 2004.

Una dificultad adicional con la presentación del presupuesto es que los montos asignados a las diferentes áreas suelen expresarse en términos nominales. Sin embargo, para realizar comparaciones respecto de años anteriores, debe tenerse en cuenta el efecto de la inflación. Así, un aumento en una partida puede en realidad no ser tal una vez que se descuenta el efecto del aumento de precios. Un claro ejemplo de esto es el análisis que debe hacerse de las remuneraciones previstas

Mediante la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional se aprueba menos de un 50% del gasto total del Estado Argentino.

en el Presupuesto 2004: si bien en términos nominales la partida destinada a los salarios de la administración pública se incrementa 1,9%, se debe tener en cuenta la inflación (proyectada en el presupuesto de 10,5%) para medir el poder adquisitivo de estas remuneraciones. Realizado esto, se llega a la conclusión de que la masa salarial de los empleados públicos sufrirá en 2004 una caída de 7,8% y que los salarios reales pueden caer aún más según se modifiquen los salarios nominales.

Este tipo de análisis es necesario para comprender mejor el ya de por sí complicado presupuesto nacional y para poder ver cuáles son las prioridades en materia de gasto del gobierno. Es necesario que mucha de la información contenida en el presupuesto sea expuesta de manera más clara, especialmente cuando se trata de reasignaciones de partidas o cuando se excluye a determinados organismos del Presupuesto Nacional.

¿CUÁLES SON LOS SUPUESTOS MACROECONÓMICOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO?

En esta sección se presentan los supuestos macroeconómicos en los que se funda el Presupuesto 2004. La moderación y el realismo en las proyecciones de estas variables son esenciales a la hora de analizar la capacidad que tendrá el Estado de financiar sus gastos con ingresos propios y también de lograr cumplir con la meta de superávit primario acordada con el Fondo Monetario Internacional en septiembre de 2003.

Crecimiento de la economía

La proyección de crecimiento real para el 2004 es de 4%. Esto implica que el PBI medido en términos nominales se incrementará un 13,4% y una vez eliminado el efecto del aumento de precios sobre el producto se obtiene el porcentaje de crecimiento real mencionado anteriormente.



Cuadro 6: Variación real del PBI proyectada versus efectivamente verificada

VARIACION	2002	2003	2004
Presupuestada	-4,9%	3,0%	4,0%
Verificada	-11,0%	8,9%	?

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Proyectos de Presupuesto Nacional y Ministerio de Economía

En el Cuadro 6 pueden observarse las diferencias en las proyecciones del PBI en los últimos presupuestos respecto de los valores que se observaron posteriormente. Como puede verse en el cuadro en el Presupuesto 2002 se subestimó, como era de esperarse dada la impredecible magnitud de la crisis, la caída del nivel de actividad. Asimismo, en el Presupuesto 2003 (así como en el acuerdo firmado con el FMI a principio de año) se pautó un incremento real del producto cercano al 3%, que resulta ser menor a los datos que se verificaron finalmente (8,9%).

En el Presupuesto 2004, al igual que en 2003, el crecimiento proyectado (4%) parece ser bastante moderado, en particular teniendo en cuenta la constante sobreestimación del crecimiento que se dio durante la década del 90. Para 2004, las estimaciones privadas son más cercanas al 7% para todo el año.

Emisión monetaria

Durante 2003 el Banco Central incrementó la emisión monetaria pero su objetivo no fue financiar al Tesoro tal como había hecho en 2002. El Banco Central tuvo una intervención importante en el mercado de divisas para sostener el tipo de cambio en los valores deseados por el gobierno para poder realizar una interacción coherente entre política monetaria y fiscal.

En 2003 la base monetaria se incrementó cerca de \$17.240 millones, alcanzando los \$46.391 millones. Si bien la cantidad de dinero se ha incrementado notoriamente en el último año, esto no ha ejercido aún presión inflacionaria. Para 2004 lo acordado con el FMI es una base monetaria máxima de \$53.800 millones, es decir

que el aumento estimado será bastante inferior al evidenciado en 2003. Al 31 de marzo de 2004 el monto de la base monetaria asciende a \$50.000 millones. Debe señalarse que los precios y el tipo de cambio son variables de fundamental importancia para el logro de esta meta.

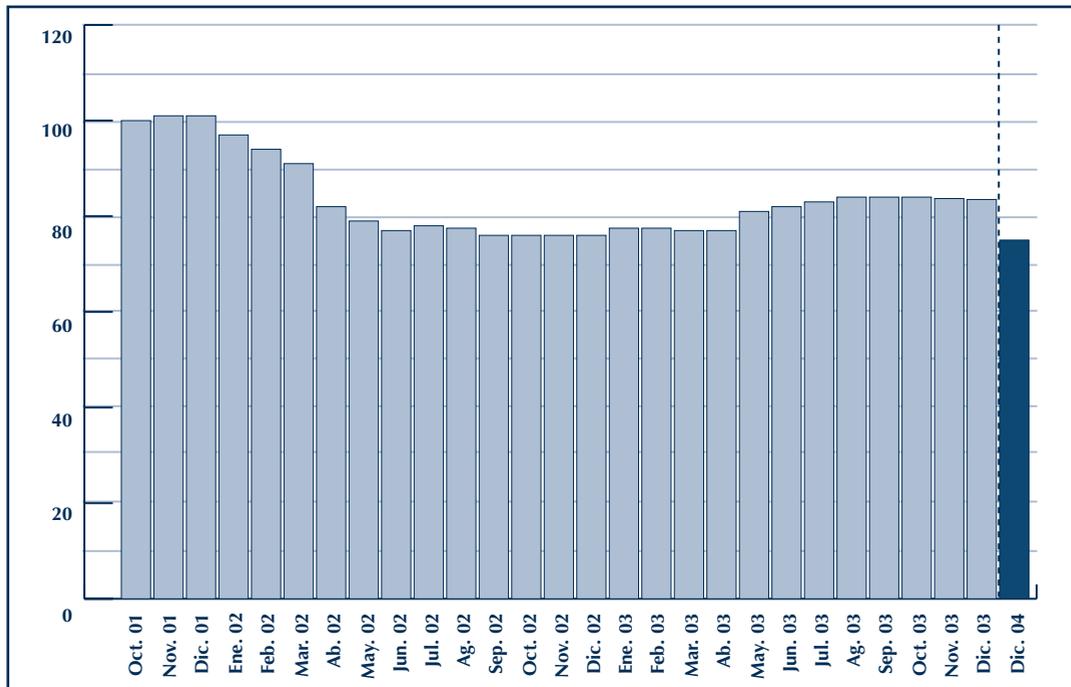
Inflación y el impuesto inflacionario

La inflación minorista de alrededor de un 10% proyectada para 2004, parece contener un componente de incremento en las tarifas. A marzo, las tarifas de los servicios de gas y electricidad se están incrementando para grandes consumidores y se estima un gradual aumento del resto de los servicios.

La inflación tiene un impacto en el poder adquisitivo del dinero que se encuentra en poder del público y esto implica una reducción importante en el poder de compra de los salarios. Considerando la inflación presupuestada para 2004 y comparando con la evolución del salario real desde fines de 2001, puede apreciarse que como no está previsto en el presupuesto ningún tipo de ajuste nominal de los salarios públicos para 2004, el salario real continuará reduciéndose. En el Gráfico 1 puede apreciarse que el poder adquisitivo de los salarios en la Argentina terminará 25% por debajo del nivel real en el que se encontraban a fines de 2001. Este cálculo se realiza teniendo en cuenta tanto los incrementos en los salarios ocurridos en este período como la inflación verificada y la proyectada. Este efecto del incremento de los precios sobre el salario de los trabajadores se conoce como el "impuesto inflacionario", porque es equivalente a un impuesto sobre el bolsillo del consumidor y del asalariado.

En el Presupuesto 2004, al igual que en 2003, el crecimiento proyectado (4%) parece ser bastante moderado y la inflación estimada (10%) parece estar sobreestimada.

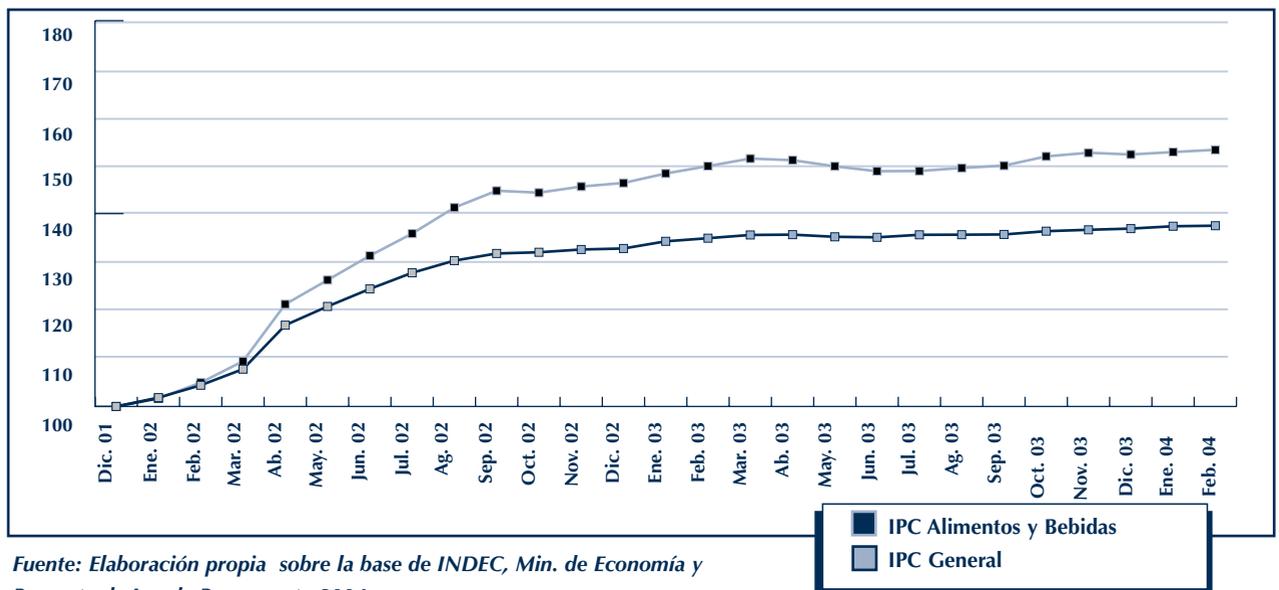
Gráfico 1: Salarios reales en Argentina 2001 – 2004



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Min. de Economía y Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

Es de esperar que un incremento de cerca de un 10% en los precios minoristas como el proyectado para 2004 implique un aumento aún mayor en los productos de las canastas básicas, alimentaria y total que son las que determinan los niveles de pobreza e indigencia en la Argentina.

Gráfico 2: Evolución de los precios minoristas 2002-2004



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Min. de Economía y Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

RESPONSABILIDADES POR NIVEL DE GOBIERNO

La provisión de bienes y servicios públicos se suele dividir en dos grandes categorías. Por un lado, aquellos bienes que tienen incidencia territorial delimitada, como la construcción de un hospital o una escuela, suelen recaer en provincias o municipios. Por el otro, aquellos bienes cuyos beneficios son territorialmente indivisibles, como el gasto en defensa, recaen en el Gobierno Nacional. En el **Cuadro 7** se describen las distribuciones de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.

Cuadro 7: Distribución de funciones entre los niveles de gobierno.

Función	Nación	Provincias	Municipios
Administración General	Responsable de los ministerios y dependencias del Gobierno Nacional	Responsable de los ministerios y dependencias de los gobiernos provinciales	Responsable de las dependencias de las municipalidades
Justicia	A cargo de justicia federal	A cargo de justicia provincial	-
Defensa y Seguridad	A cargo de la defensa nacional y de la Policía Federal	A cargo de policías provinciales	-
Educación	Provisión de educación superior	Provisión de educación inicial, primaria, media, terciaria y especial	Provisión de educación inicial, primaria y especial
Ciencia y Técnica	Desarrollo del área de ciencia y técnica	-	-
Salud	Provisión de servicios médicos y de medicamentos gratuitos	Atención gratuita de la salud de 1º, 2º y 3º nivel	Provisión gratuita de servicios de salud de 1º nivel
Obras Sociales	Regulación y fiscalización del sistema de obras sociales nacionales	Administración de las obras sociales provinciales	-
PAMI	Financiamiento de las prestaciones médicas del INSSyP y de los beneficiarios de pensiones no contributivas	-	-
Vivienda	Desarrollo del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)	Supervisión y ejecución del FONAVI	Supervisión y ejecución del FONAVI
Promoción y Asistencia Social	Desarrollo de programas de atención de grupos vulnerables	Ejecución de programas sociales nacionales y provinciales	Ejecución de programas sociales de todos los niveles de gobierno
Seguridad Social	Cobertura de retiros, jubilaciones y pensiones y atención a ex - cajas provinciales	Cobertura de retiros, jubilaciones y pensiones	-
Trabajo	Desarrollo de programas de empleo y capacitación laboral. Atención del sistema de asignaciones familiares y del seguro de desempleo	Desarrollo de programas de empleo	Desarrollo de programas de empleo
Servicios Urbanos	Financiamiento de inversiones de infraestructura	Provisión de infraestructura urbana	Provisión de infraestructura urbana
Producción Primaria	Formulación de políticas para el sector primario. Desarrollo de programas de promoción al sector agrícola	Desarrollo de infraestructura y mantenimiento de desagües y drenajes. Desarrollo de programas de promoción al sector agrícola	-
Energía y Combustible	Regulación y formulación de políticas energéticas	Explotación de recursos energéticos	-
Industria	Fomento a actividades industriales	Promoción industrial a emprendimientos menores	-
Transporte y Comunicaciones	Regulación y formulación de políticas para el transporte terrestre, aerocomercial, fluvial y marítimo. Construcción y mantenimiento de rutas nacionales.	Construcción y mantenimiento de infraestructura para el transporte vial provincial	Construcción mantenimiento de caminos municipales

Fuente: Elaboración propia en base a datos Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía



Las funciones del Estado responden a la lógica resultante de la descentralización realizada desde fines de los '80 y durante la década de los '90 de los servicios de educación y salud, mientras que Nación conserva funciones como Defensa, Seguridad Social y Educación Universitaria entre otras.

El cuadro anterior muestra que los distintos niveles de gobierno en muchos casos se superponen respecto de sus funciones. Sin embargo, sería necesario efectuar un análisis pormenorizado de cada una de las funciones del gasto (como programas de Promoción Social) para verificar si existen o no superposiciones negativas o ineficiencia del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos.

EVOLUCIÓN DEL GASTO POR NIVEL DE GOBIERNO

En este apartado se puede observar el efecto de la crisis a partir de los datos de 2001 tanto en la evolución real del gasto del Sector Público Argentino como en la distribución del gasto por nivel de gobierno. En primer lugar se observa un fuerte ajuste real del gasto en todos los niveles de gobierno y en segundo lugar una redistribución del presupuesto desde las provincias hacia Nación.

En el **Cuadro 8** se puede ver que el monto presupuestado para el Sector Público Argentino para el 2004 es de \$104.371 millones, mientras que en 2003 se estima que fue de \$98.122 millones y en 2002 de \$91.322 millones. Sin embargo, la inflación hace que los valores nomina-

les no sean aconsejables para una comparación adecuada. Por este motivo, en el **Cuadro 8** se presenta la comparación manteniendo constante la unidad de medida en pesos de diciembre de 2002 y midiendo la participación en el PBI.

Alí se observa que si bien el Gasto Consolidado en términos nominales presupuestado para 2004 es un 6% superior al estimado para 2003, medido en millones de pesos de diciembre de 2002 cae un 3%. Asimismo, puede observarse el efecto de la crisis, donde entre 2001 y 2004, el presupuesto total cae de un 36% del PBI a un 25%, y en términos reales se reduce en un 30% (\$43000 millones).

Cuadro 8: Evolución del Gasto Público Consolidado por nivel de gobierno

	Nivel de gobierno	En millones de \$	En millones de \$ de dic. 2002*	En porcentaje del PBI
2001	Nación	49.033	68.675	18,2%
	Provincias	39.221	54.932	14,6%
	Municipios	7.951	11.136	3,0%
	Total	96.205	134.743	35,8%
2002	Nación	46.851	46.851	15,0%
	Provincias	37.119	37.119	11,9%
	Municipios	7.352	7.352	2,4%
	Total	91.322	91.322	29,2%
2003	Nación**	53.662	51.790	14,6%
	Provincias	35.931	34.677	9,8%
	Municipios	8.529	8.231	2,3%
	Total	98.122	94.699	26,7%
2004	Nación**	56.041	49.159	13,4%
	Provincias	39.032	34.239	9,4%
	Municipios	9.298	8.156	2,2%
	Total	104.371	91.554	25,0%

* Para deflactar el gasto consolidado se construyó un Índice de Precios compuesto en un 25% por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) nivel general, 25% por el Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM) nivel general y 50% por el Índice de Salarios (IS) del sector público. Para el período enero-septiembre 2001 se asumió que el Índice de Salarios para el sector público fue el mismo que en octubre 2001 (primer dato disponible).

** Se suma al monto del presupuesto 2003 y 2004 de Nación, el monto correspondiente a Fondos Fiduciarios y Empresas Públicas Nacionales. Fuente: Para el año 2001 y 2002 se tomó el gasto ejecutado, en base a datos de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados, Ministerio de Economía. Para el año 2003 y 2004 se tomó el gasto presupuestado en el Mensaje de la Ley de Presupuesto Nacional 2004.

Otro aspecto relevante que surge del cuadro, es la redistribución de los recursos hacia Nación a partir de 2001. Esto se puede notar si se analiza el gasto de cada nivel de gobierno como porcentaje del gasto total, donde a partir del año 2002, la proporción del gasto que ejecuta Nación creció notablemente, pasando de un 51% a un 53,7%, mientras que el presupuesto que ejecutan las provincias se reduce de un 41% a un 37%. Esta concentración del gasto a nivel nacional puede explicarse por la centralización de la recaudación en impuestos nacionales, cuya contrapartida de gasto se dirigió esencialmente a los programas de emergencia social, que se incrementaron significativamente en el año 2003 y 2004 frente a la actual crisis.

LA COPARTICIPACIÓN NO ES UN JUEGO DE SUMA CERO

Argentina enfrenta un desafío fiscal enorme. La crisis reciente ha dejado al país con la necesidad imperiosa de generar superávits fiscales durante varios años para hacer frente a sus compromisos de endeudamiento (actualmente en 143% del PBI), en un contexto de fuerte crisis social y, en consecuencia, de mayores demandas de gasto público. Para enfrentar este desafío, el país necesitará reformas profundas a sus instituciones fiscales, determinantes fundamentales de los resultados fiscales. Entre las instituciones fiscales más importantes se encuentra el federalismo fiscal.

Los problemas del sistema de coparticipación han sido tema de debate durante un período demasiado extenso. Ya desde la Constitución Nacional de 1994 existe el compromiso de reformar el sistema de coparticipación atacando sus principales defectos. Adicionalmente, la Argentina ha reforzado este compromiso en los acuerdos recientes con el FMI, en los cuales se establece este año como fecha límite para la sanción de una ley convenio de reforma.

No obstante, existe la percepción generalizada de que la reforma al sistema de coparticipación es un juego de suma cero. Es percibido así porque se entiende que, dentro de un monto fijo a ser distribuido, lo que gana una de las jurisdicciones lo debe perder otra. Esta percepción nos obliga a pensar que estamos condenados a "cambios en el margen"; es decir, a dejar todo como está para que nadie pierda y la reforma se apruebe. Esta visión de la coparticipación como un juego de suma cero es miope, tanto por no tener en cuenta el largo plazo como por no contemplar los beneficios de atacar los defectos más importantes del actual sistema de coparticipación. Los problemas de la actual coparticipación son muchos y complejos. En primer lugar, genera prociclicidad: debido a que la masa coparticipable es un porcentaje de la recaudación, aumenta en épocas de crecimiento y cae durante las recesiones. Esta definición de la masa coparticipable ha propiciado una exacerbación del ciclo económico y la falta de financiamiento en situaciones de crisis. Esto es particularmente negativo para el gasto social, que al recortarse en la fase negativa del ciclo, impide atender las crecientes necesidades de los más pobres cuando más lo necesitan.

El segundo gran problema del sistema de coparticipación es que es complejo y poco transparente: nadie sabe bien por cuánto nos estamos peleando. El "laberinto de la coparticipación" está plagado de deducciones, exenciones y asignaciones específicas, algunas de las cuales fueron creadas para financiar al sistema de seguridad social. Pero además, existen otros mecanismos de transferencias (el Presupuesto, los Aportes del Tesoro Nacional o fondos específicos) creados para intentar corregir algunas de las distorsiones del sistema de coparticipación. Es tiempo de rever muchas de estas decisiones, reducir la discrecionalidad con que se manejan estos fondos y atacar los problemas con una visión actualizada de la Argentina, simplificando el sistema de coparticipación de manera que se cristalicen las prioridades.

Y si de desactualización se trata, no se puede obviar la distribución secundaria, es decir, los coeficientes con que se distribuyen los recursos coparticipables entre las provincias. Estos coeficientes son los que se utilizaron en los años '80, en épocas de alta inflación, según las negociaciones que el Poder Ejecutivo tenía en aquel entonces con los gobiernos provinciales. Poca relación guardan con algún criterio objetivo de equidad, devolución o eficiencia, lo cual terminó resultando en la actual distribución arbitraria e inicua. En el fondo, nadie puede referirse con certeza a la equidad del sistema, en gran parte por la opacidad y complejidad expuestas anteriormente. La equidad no es un valor que debe ser defendido únicamente por los altruistas. Incluso hasta los menos altruistas deben admitir que la iniquidad tiene costos sobre las provincias más ricas. Por citar un simple ejemplo, la pobreza de las provincias pobres termina afectando a las vecinas, a través de una mayor demanda sobre sus sistemas de salud, de seguridad y eventualmente a través de movimientos migratorios.

La organización fiscal federal también incide sobre la solvencia fiscal, identificada como un componente clave del desarrollo. No se trata de culpar a las provincias o al gobierno nacional por la insolvencia. Lo importante es que el sistema actual tiene un sesgo al déficit. Los gobiernos provinciales más chicos tienen pocos incentivos a recaudar (porque buena parte de sus ingresos proviene de Nación) y los distritos más grandes tienen pobres estímulos a contribuir con Nación en la recaudación en sus jurisdicciones (ya que la recaudación de Nación no se queda en la provincia). Por su parte, el gobierno nacional tampoco tiene incentivos a reducir la evasión ya que le conviene crear impuestos nuevos no coparticipables. Si a esto sumamos que el poder ejecutivo tiene gran discrecionalidad en el uso de los fondos y que no se implementan castigos creíbles a la indisciplina fiscal, el equilibrio resultante es obvio. Cuando se suma lo que gasta Nación, provincias y municipios, sistemáticamente es más de lo que recaudan en conjunto. Es preciso alinear los incentivos de los distintos niveles de gobierno para disminuir la evasión y solidificar una estructura tributaria más eficiente, justa y estable.

Como si esto fuera poco, la reforma de la coparticipación tiene que pasar necesariamente por la aprobación de una Ley Convenio, primero en la Cámara de Senadores, luego en Diputados y finalmente por cada una de las legislaturas provinciales, lo cual limita seriamente la viabilidad política de una reforma integral.

La importancia de los recursos coparticipables para la mayoría de las provincias, la complejidad del sistema actual y las dificultades políticas de la reforma, llevan a una visión cortoplacista en que cada actor intenta defender al menos lo que recibía y llorar más fuerte con la esperanza de conseguir una tajada mayor de una torta aparentemente fija. Esto es un severo error. Dejar el sistema tal cual como está con modificaciones marginales pero sin cambiar su prociclicidad, falta de transparencia, iniquidad e incentivos, disminuye el potencial desarrollo del país. En cambio, si nos animamos a corregir estos defectos, el mayor crecimiento y equidad harán crecer la torta a repartir, dejando entonces de ser un juego de suma cero y podremos aspirar a una reforma más ambiciosa del sistema de coparticipación que permita corregir los profundos problemas del actual sistema y así aspirar a un mejor futuro para todos.



C. ¿CÓMO CAMBIÓ EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL EN LA CRISIS?

En esta sección se presentan los cambios en los distintos rubros de los recursos y los gastos de la Administración Nacional a partir de la crisis social, política y económica desatada en 2001. En particular, se observó que a partir de 2001 se genera una fuerte caída del Presupuesto -tanto como porcentaje del producto como medido en términos reales-, se producen cambios en la estructura tributaria - a partir de la implementación de nuevos impuestos -, se modifica la composición interna del gasto y se incorpora la variable de la inflación que afecta la variación en términos reales del presupuesto. A continuación se profundizará sobre estos aspectos para comprender el efecto de la crisis en el Presupuesto Nacional.



Los recursos en términos reales

Si bien el gobierno nacional espera obtener \$62.014,05 millones para solventar sus gastos, lo cual representa un 8% más que lo recaudado en el año 2003⁵, dicha comparación no considera el efecto de la inflación. Desde comienzos del año 2002, el poder adquisitivo del peso argentino se vio reducido por el proceso inflacionario que se ha desatado desde entonces. Es por ello que se procedió a *deflactar* los recursos estimados para "quitarles" el efecto de la inflación y así poder expresar dichos montos de acuerdo al poder adquisitivo de la moneda a diciembre del año 2000 con el objetivo de mostrar el valor real de los mismos. En el Cuadro 9 se presentan los resultados de dicho procedimiento:

Cuadro 9: Composición de los Recursos por Rubro. Valores nominales y reales.

Rubro	Año 2000	Año 2004		Variación real
		Nominal	Real*	
Ingresos Corrientes	43.258,8	61.345,0	32.474,9	-25%
Ingresos Tributarios	27.385,2	46.588,2	24.662,9	-10%
Impuestos Directos	7.428,0	11.946,1	6.324,0	-15%
Impuestos Indirectos	19.957,2	34.642,1	18.338,9	-8%
Contribuciones a la Seg. Social	10.874,5	10.586,9	5.604,5	-48%
Ingresos No Tributarios	2.275,9	1.643,5	870,0	-62%
Ventas de Bienes y Servicios	239,3	382,1	202,3	-15%
Rentas de la Propiedad	1.057,6	1.087,0	575,4	-46%
Transferencias Corrientes	1.426,3	1.057,4	559,8	-61%
Recursos de Capital	595,9	669,0	354,2	-41%
TOTAL	43.854,7	62.014,1	32.829,0	-25%

*Para deflactar los recursos de 2004 se construyó un Índice de Precios compuesto en un 50% por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) nivel general y en un 50% por el Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM) y se acumuló el mismo desde 2000 a 2004. Los datos utilizados se encuentran en el Anexo Metodológico

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Leyes de Presupuesto Nacional 2001 y 2004.

Tal como puede observarse, los recursos en términos reales (\$32.829,04) son un 47% inferiores a la estimación de recursos nominales para el año 2004. Si comparamos el valor de los recursos estimados para el año 2004 en términos reales con los recursos en términos nominales del año 2000 – ya que los primeros han sido reconvertidos a poder adquisitivo del año 2000 – se observa que son inferiores en más de \$10.000 millones, es decir que **los recursos que el gobierno nacional espera obtener a lo largo del corriente año se encuentran, en términos reales, un 25% por debajo de los percibidos 4 años atrás**. Similar comportamiento presentan los recursos medidos en términos del PBI, los cuales pasan de representar el 15,4% en el año 2000 al 14,8% en el año 2004.

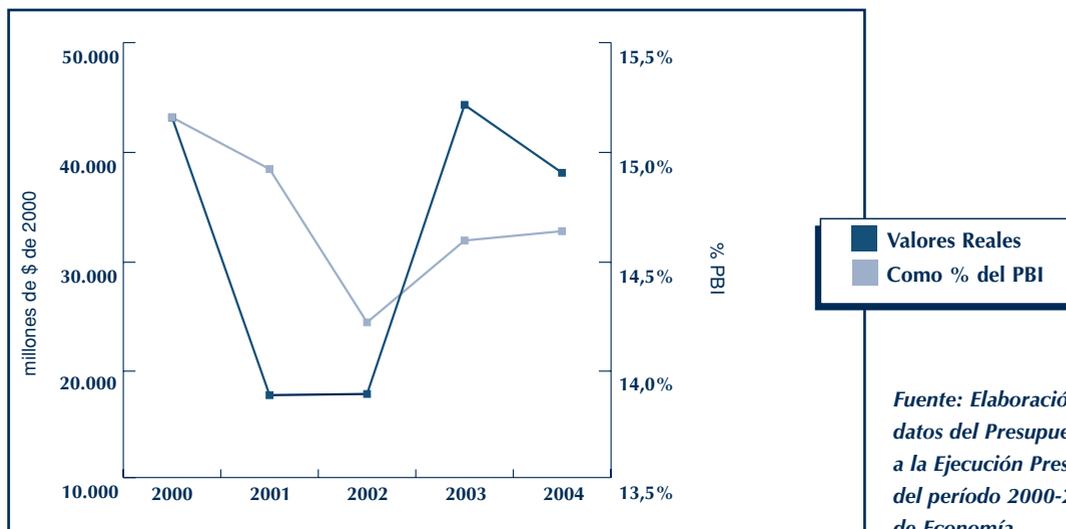
Un punto que debe remarcar de el **cuadro 9** es el cambio que se presenta en la estructura tributaria. En el año 2000 los ingresos tributarios de la Administración Nacional alcanzaban un 62% del total de los recursos y en 2004 los mismos alcanzan un 75%. Esto se puede explicar por la creación de impuestos como el ITF (impuesto indirecto) y las retenciones a las exportaciones (impuesto directo) que lleva a una mayor concentración en la recaudación de impuestos de la Administración Nacional.

5. El incremento del 8% corresponde al monto recaudado a diciembre de 2003, tomando como fuente los datos del informe de ejecución del Sector Público Nacional de la Secretaría de Hacienda. Según los datos que se presentaron en septiembre de 2003 en el Presupuesto Nacional, el incremento sería de un 15%.

Tal como puede observarse en el **Gráfico 3**, tanto los recursos en términos reales como expresados en porcentaje del PBI presentan una fuerte caída en el período 2000-2001, debido a la profunda crisis en la cual se

encontraba inmersa la Argentina. A partir del año 2002 se observa una recuperación de dichas variables, las cuales aún permanecen por debajo de los niveles en los cuales se encontraban antes de la crisis.

Gráfico 3: Evolución de los Recursos, en términos reales y como % del PBI, 2000-2004

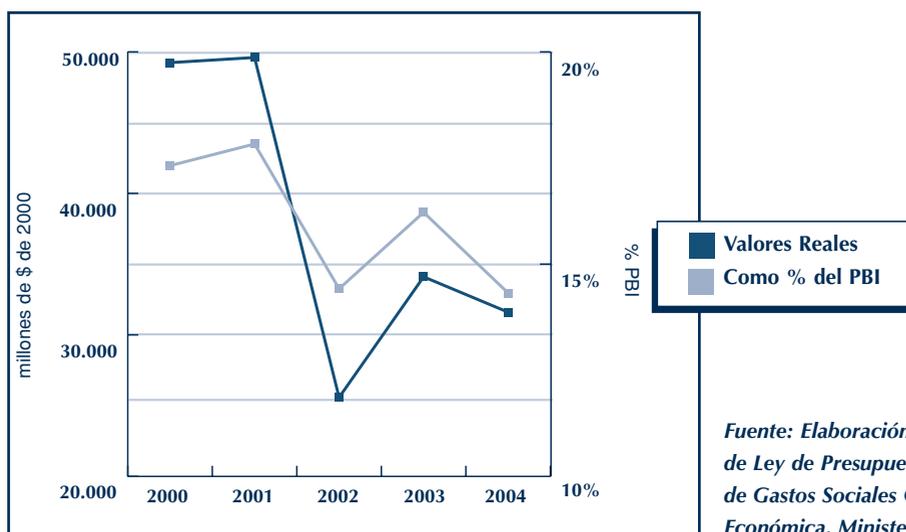


Los gastos en términos reales

Si se analiza la evolución del gasto presupuestado de la Administración Nacional desde 2000 a 2004 como porcentaje del producto bruto interno, como se observa en el Gráfico 4, hay una fuerte reducción del mismo, que pasa de un 17% del PBI en 2000 a un 14% en 2004⁶ como consecuencia de la crisis. Debe destacarse, sin embargo, que la disminución del gasto presupuestado para 2004 como porcentaje del PBI se debe esencialmente al crecimiento del producto bruto in-

terno, que se estima será mayor al aumento del presupuesto y no a una disminución nominal del mismo. Ahora bien, si se descuenta el efecto de la inflación, y se mira la evolución en términos reales, la historia no es muy distinta. El gasto total cae un 48% en 2002 respecto de 2001 debido al efecto de la inflación, y si bien aumenta de manera considerable (+31%) en 2003, entre el año 2000 y 2004, la caída del gasto total en términos reales es de un 36%.

Gráfico 4: Evolución del gasto de la Administración Nacional, en términos reales y como % del PBI, 2000-2004



6. Estos datos difieren del Cuadro 8 ya que en la mismo se presenta el gasto nacional consolidado, es decir, no contempla transferencias a provincias para evitar la doble contabilización del gasto. Por este motivo, los datos como porcentaje del PBI del Gráfico 4 son menores a los que se observan en el Cuadro 8.

Si bien de la evolución del gasto total puede desprenderse la política de fuerte ajuste y centralización del gasto (que se presentó en la Sección B) adoptada por el gobierno frente a la crisis, para poder evaluar esta política, resulta necesario analizar qué partidas del gasto aumentaron en mayor medida y cuáles se redujeron. Por ejemplo, si se distingue entre el gasto social y el gasto total, se puede notar que el gasto social como porcentaje del gasto total aumenta significativamente (8,3%) entre 2000 y 2004 (es decir, se le otorgan mayores recursos relativamente a otras finalidades del gasto). De este modo, en el Cuadro 10 se puede observar el cambio en la composición del gasto como

respuesta a la crisis. Mientras se incrementan los recursos destinados al gasto social, se observa que esto es a costa de una fuerte disminución (-9,1%) de los recursos destinados al pago de intereses de la deuda. Por otro lado, si se evalúa la variación en términos reales y como porcentaje del PBI el gasto social, se puede observar que disminuye significativamente en términos reales (-26,9%) y se mantiene casi constante como porcentaje del PBI (-0,6%). Nuevamente, se muestra que el tanto el pago de intereses de la deuda como la administración gubernamental, caen en mayor medida, mostrando así cierta priorización del sector social como respuesta a la crisis.

Cuadro 10: Variación del gasto por finalidad, en términos reales y como % del PBI y del Gasto Total, 2000-2004

Rubro	2000	2004		Variación		
		Nominal	Real*	Real	%PBI	% Gasto total
Admin. Gubernamental	4.153,6	4.158,9	2.201,1	-47,0%	-0,5%	-1,5%
Defensa y Seguridad	3.381,7	4.871,3	2.578,2	-23,8%	0,0%	1,3%
Servicios Sociales	29.366,9	40.575,2	21.474,8	-26,9%	-0,6%	8,3%
Servicios Económicos	2.193,8	3.212,7	1.700,4	-22,5%	0,0%	0,9%
Deuda Pública	10.142,1	6.893,9	3.648,7	-64,0%	-1,9%	-9,1%
Total	49.238,1	59.712,0	31.603,2	-35,8%	-3,0%	0%
Gasto Primario	39.096,0	52.818,2	27.954,5	-28,5%	-1,1%	9,1%

**Para deflactar los recursos de 2004 se construyó un Índice de Precios compuesto en un 50% por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) nivel general y en un 50% por el Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM) y se acumuló el mismo desde 2000 a 2004. Los datos utilizados se encuentran en el Anexo Metodológico.*

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mensaje de Ley de Presupuesto 2004 y de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía.

Puede concluirse que mediante el presupuesto se puede observar la priorización del gasto social que realizó el gobierno luego de la crisis de 2001 (aunque en 2002 en términos reales haya disminuido). Esto se puede notar principalmente por el importante incremento que tiene el porcentaje del presupuesto destinado a fines sociales respecto a otras áreas del presupuesto. Las partidas que más disminuyeron en la reestructuración del presupuesto son el pago de intereses de la deuda (que

a medida que se recupera la economía, aumenta nuevamente) y el gasto en actividades de la administración gubernamental (tareas legislativas, de administración fiscal y dirección ejecutiva). Asimismo, se mostró la fuerte caída del Presupuesto - tanto como porcentaje del producto como medido en términos reales-, los cambios en la estructura tributaria y el impacto de la inflación a la hora de analizar la evolución del presupuesto desde 2000 en términos reales.

A partir de la crisis de 2001 se observa una fuerte caída real del presupuesto, aumentan impuestos no participativos y se modifica la estructura interna del gasto priorizando los servicios sociales



D. ¿CÓMO PROPONE FINANCIAR SUS GASTOS EL GOBIERNO NACIONAL?

1- RECURSOS

¿Cómo se estimaron los recursos del Estado Nacional?

La diferencia fundamental entre los gastos y los ingresos es que los primeros son cifras comprometidas, en tanto que los segundos son estimaciones. Es así como en el texto de la Ley de Presupuesto para el año 2004 el artículo 1° expresa "fíjense en la suma de (...) los gastos...", mientras que en el artículo 2° dice "estímense en la suma de (...) el cálculo de recursos...".

Estos recursos, en un país como el nuestro, están fuertemente condicionados por las diversas contingencias que pueden producirse –internas o externas, políticas o económicas, entre otras-. La importancia de esta consideración radica en que, al analizar la Ley de Presupuesto Nacional, se debe tener en cuenta que los recursos podrán ser mayores o menores a la cifra estimada si no se cumplen los supuestos de crecimiento, recaudación e inflación previstos⁷.

Durante el año 2004 la Administración Nacional espera obtener \$62.014,05 millones para cubrir sus gastos, los que representan un monto 8% mayor al recaudado

a lo largo del 2003. Esta variación se origina, principalmente, en las proyecciones respecto de los aumentos en la actividad económica. Así se explica que, sobre el aumento esperado en los recursos de más de \$4.700 millones para el año 2004, más de \$3.500 millones correspondan a ingresos tributarios.

De todos modos, tal como se observa en el Cuadro 11, mientras que el Presupuesto 2004 se basa en una proyección de crecimiento de la actividad económica del 4%, las estimaciones actuales indican que el producto crecerá 7% en términos reales. De darse esta mayor tasa de crecimiento, la recaudación podría superar en casi \$10.000 millones a la estimada en la Ley de Presupuesto. Si bien la menor inflación prevista en el Presupuesto respecto a la estimada actualmente (10,5% y 6,5% respectivamente) tendería a impactar en el sentido contrario sobre la recaudación, se calcula que el primer efecto (mayor crecimiento) tendría un impacto considerablemente mayor.

Cuadro 11. Supuestos macroeconómicos detrás de los recursos de la Administración Nacional

Supuestos macroeconómicos	2003 según Presupuesto 2004	2003 verificado	2004 según Presupuesto 2004	Proyección 2004*
PBI a precios corrientes (en millones de pesos)	367.592	376.231	416.865	432.647
Variación real	5,5%	8,9%	4,0%	7,0%
Inflación	6%	3,7%	10,5%	6,50%
Recursos totales (en millones de pesos)	54.236	57.266	62.014	72.000

* *Proyección propia con datos al 30 de abril de 2004*

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004, Indec y Secretaría de Hacienda

¿Cómo se componen los recursos de la Administración Nacional?

Los **recursos corrientes** son los ingresos de dinero que *no modifican el patrimonio público*. El principal componente de este rubro son los impuestos, o también denominados ingresos tributarios. Los recursos de capital, en cambio, son ingresos que sí modifican el patrimonio del Estado, como es el caso, por ejemplo, de una privatización.

7. A pesar de lo comprometido en el Presupuesto, los gastos devengados al final del ejercicio también pueden no coincidir con el Presupuesto aprobado en el Congreso Nacional, debido a las facultades que tiene el Poder Ejecutivo para la modificación de los créditos presupuestarios y a la posible existencia de sobre o sub- ejecuciones.



Cuadro 12: Composición de los recursos de la Administración Nacional, en millones de pesos

Rubro	Recursos 2003 s/Presupuesto (1)	Recaudación 2003 (2)	Recursos 2004 s/Presupuesto (3)	Variación (3) - (2)		2004 real
				\$	%	
Ingresos Corrientes	54.016,3	57.174,2	61.345,0	4.170,8	7%	55.895,2
Ingresos Tributarios	41.358,1	43.075,4	46.588,2	3.512,8	8%	42.449,4
Impuestos Directos	8.877,3	9.261,2	11.946,1	2.684,9	29%	10.884,9
Impuestos Indirectos	32.480,8	33.814,2	34.642,1	827,9	2%	31.564,6
Contribuciones a la Seg. Social	9.314,7	11.689,0	10.586,9	-1.102,1	-9%	9.646,3
Ingresos No Tributarios	1.602,0	1.458,0	1.643,5	185,47	13%	1.497,5
Ventas de Bienes y Servicios	324,1	305,1	382,1	77,02	25%	348,2
Rentas de la Propiedad	1.245,4	500,6	1.087,0	586,37	117%	990,4
Transferencias Corrientes	172,0	146,1	1.057,4	911,27	624%	963,4
Recursos de Capital	220,0	91,9	669,0	577,12	628%	609,6
TOTAL	54.236,3	57.266,1	62.014,1	4.747,95	8%	56.504,8

Fuente: (1) Recursos 2003 al momento de elaboración de la Ley de Presupuesto Nacional 2004; (2) Resultado de las Cuentas del Sector Público no Financiero – Base Caja – a diciembre año 2003; (3) Ley de Presupuesto Nacional 2004..

Tal como puede observarse, en la primera columna del **Cuadro 12** se presentan los recursos estimados en el Presupuesto Nacional 2004, que toman para el 2003 las proyecciones de recaudación vigentes al momento de la elaboración del Presupuesto, entre los meses de junio y agosto del 2003. En la segunda columna se encuentran los recursos efectivamente recaudados en el año 2003. Consideramos conveniente a los efectos comparativos centrar nuestro análisis sobre los montos estimados para el 2004 con respecto a la recaudación efectiva del año 2003, debido a que los recursos vigentes al momento de la elaboración de la Ley de Presupuesto 2004 se encuentran "desactualizados".

Ingresos corrientes

En el análisis de los recursos que se detalla a continuación se descuentan las transferencias de recursos hacia las provincias por Coparticipación, debido a que en el presente informe sólo se analiza el nivel nacional de gobierno.

Tanto en Argentina como en el resto del mundo, los recursos corrientes constituyen la principal fuente de ingresos públicos. La categoría más importante está constituida por los ingresos provenientes de la recaudación impositiva, que durante el año 2004 se prevé que aporten, de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Presupuesto, el 75% (\$46.588,24 millones) de los ingresos totales de la Administración Nacional.

Las Contribuciones a la Seguridad Social (cuyo principal componente son los aportes jubilatorios a la ANSES) son el segundo rubro en importancia, con el 17% de los recursos totales (\$10.586,86 millones). Si se compara este último monto con la recaudación efectiva del año 2003 (\$11.689 millones) se observa una reducción del 9%. Sin embargo, si comparamos los ingresos por este concepto estimados para el corriente año con los valores de recaudación de dicho ru-

bro para el año 2003 proyectados al momento de la elaboración de la Ley de Presupuesto 2004 (\$9.314,75 millones) se observa un incremento de los mismos de un 14%. La diferencia se explica principalmente por el hecho de que al momento de elaborar la Ley de Presupuesto 2004, los aumentos salariales del sector privado consistían en sumas no remunerativas, que se incorporaron al salario básico progresivamente en la segunda mitad del año⁸ y que se encuentran reflejados en la recaudación efectiva del año 2003.

Los ingresos no tributarios, compuestos por tasas de servicios públicos, regalías, alquileres, multas, etc., aportan 2,65% de los ingresos (\$1.643,47 millones) y se prevé que aumentarán 13% respecto a lo recaudado en el 2003. Los ingresos por Rentas de la Propiedad (1,75% del total) se refieren a los ingresos por arrendamientos, intereses, dividendos y derechos derivados de la propiedad de activos fijos, intangibles y financieros de las entidades públicas. Bajo el rubro Transferencias Corrientes (1,71% del total de recursos) figuran los fondos recibidos por el Estado Nacional sin contraprestación alguna (como son las donaciones, por ejemplo).

El 99% de los recursos de la Administración Nacional se financian por ingresos corrientes, de los cuales un 75% son ingresos tributarios.

8. Por el Decreto 392/2003 del 10 de julio se incorpora a la remuneración básica \$28 por mes durante 8 meses, hasta la suma de \$224. De acuerdo al artículo 2 "Cada incremento mensual percibido por los trabajadores (...) será deducido del monto total de la asignación fijada por el artículo 1º de los Decretos N° 2641/02 y N° 905/03, hasta su extinción. El importe remanente de dicha asignación deberá continuar abonándose, conservando transitoriamente su carácter no remunerativo y alimentario.

Ingresos tributarios

Los impuestos son la fuente de financiamiento público por excelencia. En el Cuadro 13 figuran los principales impuestos que financian la Administración Nacional⁹. Cabe destacar que esta proyección de los recursos tributarios estimados para el año 2004 no contempla modificaciones de los tributos vigentes.

Cuadro 13: Ingresos tributarios de la Administración Nacional 2004

Impuestos	2004	
	En millones de \$	%
Sobre Ingresos		
Ganancias	11.228,86	24,10%
Ganancia Mínima Presunta	10.531,70	
Premios de Juegos de Azar y Concursos Deportivos	685,50	
	11,66	
Sobre el Patrimonio	717,27	1,54%
Activos	0,37	
Bienes Personales	716,90	
Sobre la Producción, el Consumo y las Transacciones	21.537,60	46,23%
Valor Agregado	11.420,20	
Internos Unificados	1.203,30	
Combustibles Líquidos	3.084,30	
Consumo de Energía Eléctrica	260,40	
Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias	5.569,40	
Sobre el Comercio Exterior	11.030,80	23,68%
Aranceles de Importación	2.311,60	
Aranceles de Exportación	8.646,90	
Estadística	72,30	
Otros Impuestos	2.073,71	4,45%
Otros	2.073,71	
TOTAL	46.588,24	100,00%

Fuente: Ley de Presupuesto Nacional 2004

El Gráfico 5 muestra la participación relativa de cada grupo de impuestos sobre el total de los ingresos tributarios de la Administración Nacional estimados para 2004.

Los tributos sobre la producción, el consumo y las transacciones financieras constituyen el principal rubro de ingresos tributarios para el 2004. Dentro de estos, los más relevantes son el impuesto al valor agregado o IVA (24,5% del total de la recaudación impositiva de la Administración Nacional) y el impuesto sobre los débitos y créditos en cuentas bancarias (12%). Los impuestos Internos Unificados son impuestos selectivos al consumo de una serie de bienes (tabacos, bebidas, aceites, entre otros). Se complementan con el IVA, gravando con alícuotas que varían de acuerdo a cada bien.

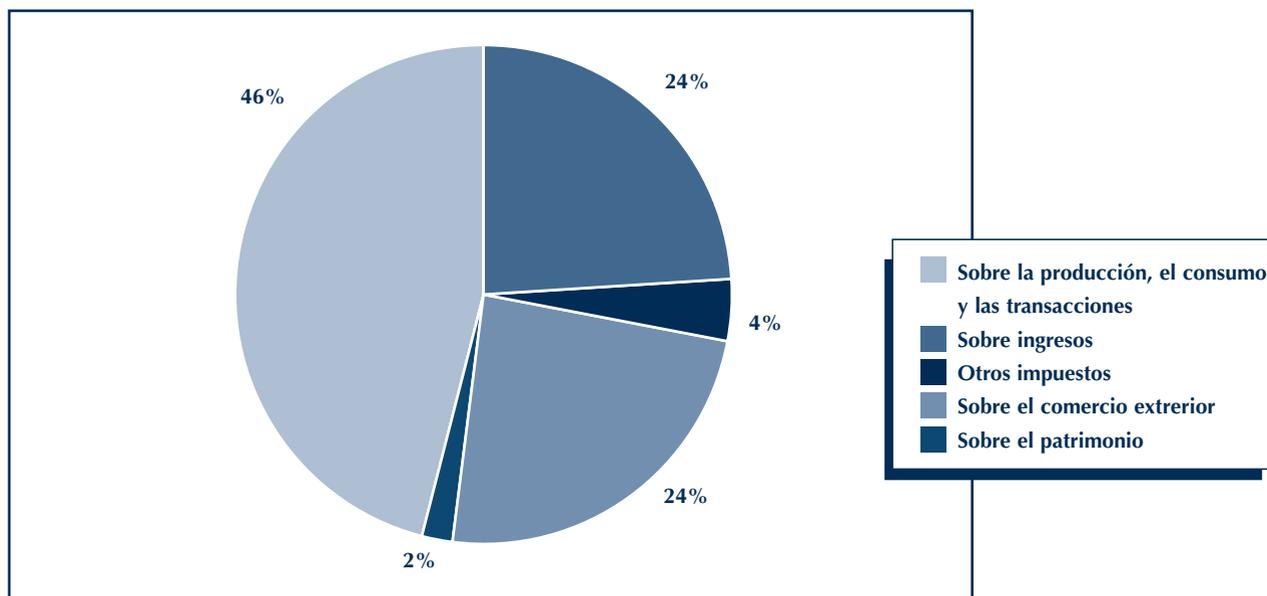
El segundo rubro en importancia dentro de los ingresos tributarios lo constituyen los impuestos sobre los

ingresos, dentro de los cuales el de mayor importancia es el impuesto a las ganancias (22,6% de los impuestos). La particularidad de este impuesto es que, junto con el de ganancia mínima presunta, no se ven tan afectados por la situación económica del año en curso, debido a que su cálculo se realiza sobre resultados obtenidos en el ejercicio del año anterior. Es decir que las estimaciones de crecimiento del PBI para el 2004 en teoría no deberían afectar la recaudación esperada de este tributo, ya que el impuesto fue determinado en base a las variaciones de la actividad económica del año 2003. No obstante, la actual coyuntura de reactivación puede aumentar la capacidad de pago de los contribuyentes; sumada a la subestimación del crecimiento de 2003 en el Presupuesto 2004 (5,5% contra el 8,9% finalmente registrado), la recaudación de Ganancias en 2004 podría ser significativamente mayor a la estimada.

9. Debe destacarse que de no descontarse los recursos que se transfieren por Coparticipación, los ingresos tributarios ascienden a \$62.606 millones.



Gráfico 5: Ingresos tributarios de la Administración Nacional – Año 2004



Fuente: Ley de Presupuesto Nacional 2004

El tercer rubro en importancia dentro de los ingresos tributarios lo constituyen los impuestos sobre el comercio exterior, compuestos en su mayoría por las retenciones a las exportaciones introducidas en el año 2002 (que constituyen 23,7% del total de impuestos).

Bajo el título "otros impuestos", que representan el 4,45% del total, se incluye el impuesto a los intereses pagados, internos no coparticipados, sellos, activos residual (moratoria del impuesto a los activos) e impuestos específicos a la energía eléctrica y la aeronavegación. Por último, el impuesto a los bienes personales afecta a los argentinos con bienes en nuestro país y en el exterior, y a aquellos extranjeros con bienes en Argentina, representando el 1,54% del total.

El IVA es el impuesto más importante (24,5%) del total de la recaudación, luego ganancias (22,6%) y las retenciones al comercio exterior.

te, la recaudación estimada en el Presupuesto Nacional 2004 para 2003 resulta inferior a la recaudación efectiva del año 2003, debido a que no ha sido tenido en cuenta – al momento de la elaboración de la Ley – la incorporación al salario básico de las sumas no remunerativas otorgadas al sector privado que tuvo lugar en el segundo semestre del año 2003. Sin embargo, se espera que la recaudación en concepto de contribuciones a la seguridad social aumente con respecto al año pasado, debido a los incrementos esperados en la cantidad de cotizantes efectivos –por el incremento de la demanda laboral y la formalización del empleo no registrado– y a los incrementos salariales esperados en el sector privado en el transcurso del corriente año.

te, la recaudación estimada en el Presupuesto Nacional 2004 para 2003 resulta inferior a la recaudación efectiva del año 2003, debido a que no ha sido tenido en cuenta – al momento de la elaboración de la Ley – la incorporación al salario básico de las sumas no remunerativas otorgadas al sector privado que tuvo lugar en el segundo semestre del año 2003. Sin embargo, se espera que la recaudación en concepto de contribuciones a la seguridad social aumente con respecto al año pasado, debido a los incrementos esperados en la cantidad de cotizantes efectivos –por el incremento de la demanda laboral y la formalización del empleo no registrado– y a los incrementos salariales esperados en el sector privado en el transcurso del corriente año.

Contribuciones a la Seguridad Social

Las Contribuciones de la Seguridad Social representan el segundo rubro en importancia del total de recursos percibidos por la Administración Nacional, estimándose para el año 2004 en \$10.586,86 millones (17% del total). Las mismas tienen por fin específico cubrir contingencias individuales como jubilación, invalidez, asistencia médica, desocupación, etc.. Estas cargas gravan el empleo de mano de obra y los ingresos derivados del trabajo en relación de dependencia y en forma autónoma. Tal como ha sido mencionado anteriormente,

Recursos de capital

Los ingresos de capital son los que surgen –por ejemplo– de la venta de maquinarias, edificios, instalaciones, acciones, participación de capital y cuotas partes en poder del Estado Nacional, entre otros.

Para el año 2004 se prevé un ingreso total por estos conceptos de \$669 millones, es decir, \$449 millones más que el año anterior. Este monto se explica principalmente por la disminución de la inversión financiera y por las transferencias de capital (Fondo para el Desarrollo Vial).



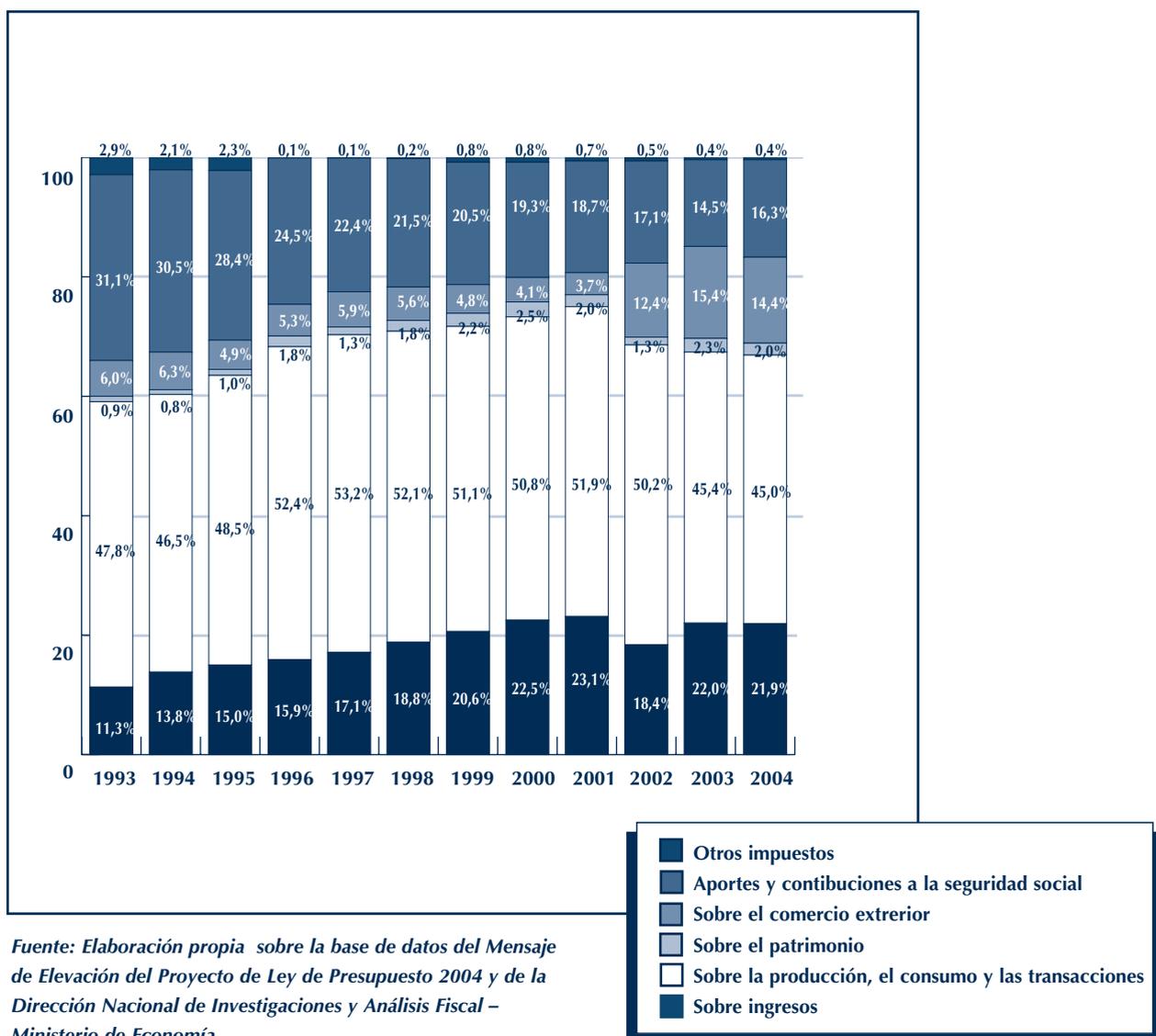
¿Cómo ha variado la estructura tributaria?

A lo largo de los 90 se sucedieron diversas modificaciones en las alícuotas de impuestos como el IVA o las contribuciones a la seguridad social. Además, aparecieron impuestos como el monotributo, el impuesto a la ganancia mínima presunta y el impuesto a los intereses. En diciembre de 1999 se aprobó en nuestro país, junto a la Ley de Presupuesto, un importante cambio en los impuestos nacionales que afectó principalmente al impuesto a las ganancias y a una serie de bienes de consumo específico, como cigarrillos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, telefonía celular, entre otros.

En 2001 se introdujo el impuesto a los créditos y débitos bancarios. Y en 2002 se introdujeron las retenciones a las exportaciones. Los cambios tributarios tan frecuentes, muchos de ellos sin que contribuyan a perseguir la consistencia en materia de política tributaria, generan costos en términos de seguridad jurídica y complejidad.

Algunas de las modificaciones a la estructura tributaria argentina se pueden observar en el Gráfico 6. Los cambios estructurales más importantes se evidencian a partir de 2002.

Gráfico 6: Evolución de la estructura tributaria y de seguridad social



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004 y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal – Ministerio de Economía.



Observando la evolución para el período analizado, es posible realizar las siguientes observaciones:

- √ Se ha producido un aumento significativo de la participación porcentual de los impuestos sobre los ingresos, pasando de representar el 11,3% en el año 1993 a 21,9% en el año 2004. Este incremento se encuentra explicado casi en su totalidad por el impuesto a las ganancias derivado del aumento en la base imponible (principalmente de ganancias de sociedades), como así también de las alícuotas. También es notoria la declinación que ha tenido este impuesto sobre el total a partir del año 2002, explicado por la caída en la base imponible, como así también por el fuerte incremento en la participación relativa de otros impuestos (ej. retenciones a la exportación). En el año 2003 y en las proyecciones para el 2004 aumenta su participación, pero sin llegar al pico alcanzado en 2001. Este aumento se explica por los incrementos esperados tanto en los pagos de sociedades como de las personas físicas debidos principalmente al crecimiento de la actividad económica. Otro factor que contribuiría a una mayor recaudación en este impuesto sería el aumento de los anticipos por la eliminación de la exención del pago del impuesto a la ganancia mínima presunta que rigió para aquellas empresas que gozaban de los beneficios de los Planes de Competitividad.
- √ Tanto las contribuciones patronales como los aportes de empleados en relación de dependencia y autónomos han visto reducida su participación sobre el total durante la última década. Esta circunstancia se ve explicada por la rebaja de alícuotas –principalmente para los empleadores- que se registraron en las contribuciones destinadas a la Seguridad Social. Al mismo tiempo, se incrementaron las condiciones de precarización laboral por el aumento del desempleo, el subempleo y el empleo informal. Para el año 2004 se espera un incremento en la participación de los impuestos a la Seguridad Social sobre el total debido a los aumentos esperados tanto en los salarios nominales como en el número de cotizantes efectivos. Además se esperan aumentos de la demanda de trabajo.
- √ Los impuestos sobre el patrimonio aumentaron su participación relativa hasta el año 2000. Este incremento está básicamente explicado por el aumento de la base imponible (a partir del revalúo de los bienes gravados) y el aumento de las alícuotas. A partir del año 2001, su participación se mantuvo relativamente constante (2% del total), al igual que la recaudación en términos nominales.
- √ Los impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones no modificaron sustancialmente su participación hasta el año 2002 inclusive, registrándose a partir de entonces una reducción en su participación relativa en el total de la recaudación. En el caso del año 2004, aunque su participación relativa es similar a la del año 2003, se presenta un incremento nominal en la recaudación esperada. Esto se debe principalmente a los aumentos esperados en la recaudación tanto del impuesto al valor agregado (IVA) como del impuesto a los créditos y débitos, debido a la reactivación de la actividad económica, el crecimiento de las importaciones y de los precios. De esta manera, si bien se registran incrementos en términos nominales, en términos relativos no se registran variaciones debido a que dichos aumentos fueron compensados con incrementos en otras categorías, como por ejemplo, la Seguridad Social.
- √ Finalmente, los impuestos sobre el comercio exterior han incrementado su participación en el total de recursos a partir de la introducción en 2002 de las retenciones a las exportaciones, las cuales se han convertido en una importante fuente de recaudación. De esta manera, se ha revertido la situación de constante disminución de la participación sobre el total de recursos de dichos impuestos, los cuales habían pasado de representar el 6% en 1993 al 3,7% en el año 2001, obteniendo en 2004 una participación esperada del 14,4%.



EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Por UDEF DGI

Lejos de contar con una carga impositiva alta –como es la percepción generalizada– la Argentina cuenta con una presión tributaria en línea con los países de su mismo grado de desarrollo y relativamente baja si se compara con países más desarrollados. Por ejemplo, de acuerdo a comparaciones internacionales, en el año 2000 la recaudación impositiva argentina en términos del PBI fue del 22,8%, en Chile del 19,4% y en Uruguay del 27,8%, mientras que en Suecia alcanzó el 52%, en Dinamarca el 49,8% y en Finlandia el 46,2%.

No obstante, al analizar las características del sistema impositivo, se observa que Argentina cuenta con alícuotas relativamente altas respecto a países de desarrollo similar y semejantes a la de los países avanzados. Al tener en cuenta la carga tributaria relativamente baja respecto a estos últimos países, surge que la Argentina no recauda en relación con lo que debería dadas sus altas alícuotas. Se deduce entonces la existencia de un problema de baja eficiencia de la administración tributaria.

Si bien la estructura del incremento de la recaudación en el 2003 está inserta en un contexto económico de reactivación coyuntural de la economía, también es cierto que podría estar marcando un potencial cambio en la tendencia del régimen tributario nacional. Por ejemplo, los impuestos más regresivos que recaen sobre el consumo han quedado postergados frente a otros tributos directos, esencialmente sobre la renta y el comercio internacional. Los datos sobre la incidencia relativa de cada grupo de impuestos sobre el total del incremento de la recaudación obtenida en el ejercicio fiscal 2003 son ilustrativos al respecto, observando la mayor incidencia del impuesto sobre la renta.

GRADO DE IMPORTANCIA EN EL INCREMENTO 2003	INCREMENTO en millones	INCIDENCIA PORCENTUAL RELATIVA SOBRE EL TOTAL
IMPUESTOS SOBRE LA RENTA	6.657,3	31,3 %
IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL	5.989,1	28,2 %
IMPUESTOS A LAS TRANSACCIONES Y AL CONSUMO	4.692,8	22,1 %
RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	2.792,4	13,1 %
IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD	1.081,0	5,1 %
OTROS	45,9	0,2 %

Acciones de efectividad de la administración tributaria nacional

Para hacer un análisis realista sobre la evolución de la eficiencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), no serviría comparar los datos de 2003 con los de 2002 dado que implicaría tomar valores sumergidos en los peores años de la economía nacional y donde los sucesos producidos distorsionan todo tipo de análisis serio e idóneo. Es necesario comparar, por lo tanto, la recaudación de 2003 con la del año 2000, en moneda constante de diciembre de 2003, utilizando la metodología de medir la evolución del impuesto "testigo" más importante de la estructura tributaria argentina: el Impuesto al Valor Agregado.

El IVA DGI grava el consumo final. Por lo tanto, subas o bajas en el consumo debería repercutir directa y simétricamente en la recaudación. En consecuencia, si el IVA DGI evoluciona mejor o peor que el consumo es un indicador directamente vinculado a una mejora o un empeoramiento de la gestión de la Administración Tributaria.

La evolución de estas variables permite:

1. Ver la evolución real de recursos respecto del último período "normal" (desde la perspectiva de que no hubo alteraciones severas de orden institucional ni económico) y,
2. Analizar diferencias en la composición de la recaudación de dos períodos entre los cuales se produjeron modificaciones significativas de la estructura macroeconómica.

Disponibles los datos de consumo publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y de la recaudación del IVA DGI, se obtiene lo siguiente (en pesos constantes de 1993):

AÑO	CONSUMO (1)	IVA DGI (2)	TASA EFECTIVA (3)=(2)/(1)
2000	228.715	13.375	5,8 %
2003	201.872	10.966	5,4 %
VARIACIÓN (en monto)	- 26.843	- 2.408	
VARIACIÓN (porcentual)	- 12 %	- 18	



El consumo retrocede entre 2000 y 2003 un 12% y el IVA DGI cae un 18%, lo que se refleja en un deterioro de la tasa efectiva IVA/consumo de 5,8% a 5,4%. Para medir lo que se dejó de recaudar en moneda corriente debe aplicarse la merma de tasa efectiva al consumo de 2003 en moneda corriente, esto es $0.004 \times \$ 279.323 \text{ millones} = \$ 1.161 \text{ millones}$, o sea el 85% de la recaudación de un mes promedio.

Es evidente que la suba de la recaudación tributaria en 2003 está generada por la reactivación económica y no por una mejora en la participación de la Administración Tributaria, cuyo funcionamiento no está de acuerdo a la performance de los impuestos que ingresan con modalidad de retenciones directas, ya sea por las operaciones de exportación o por intervención de las entidades financieras.

Debe destacarse que en el Presupuesto del año 2004, en términos medidos sobre el PBI, se repite el ingreso previsto sin efectuar variantes sobre el 2003, dándose a entender que no se esperan mejoras en el rendimiento de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

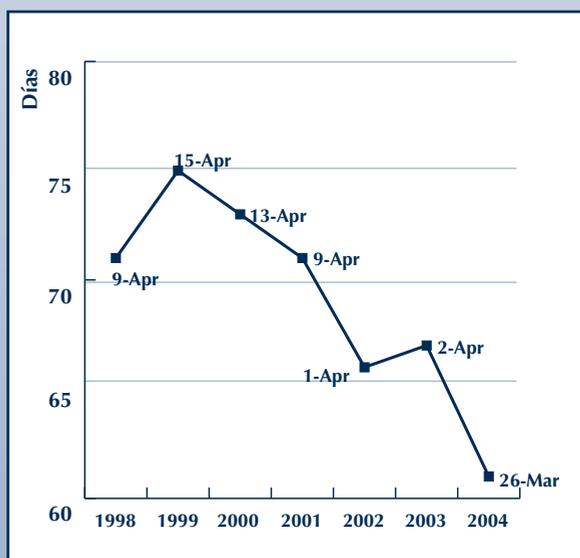
DÍA DE LIBERACIÓN DE IMPUESTOS

El día de liberación de impuestos (DLI) permite ilustrar qué día del año los ciudadanos argentinos terminarían de pagar las obligaciones impositivas anuales con el Estado si dedicáramos todos nuestro ingreso a ello. Este concepto se puede estimar a través de la presión tributaria nacional, provincial y municipal sobre la actividad económica, aplicada sobre los días laborales del año¹⁰. Asimismo, el DLI medido a través de la presión tributaria total representa una medida muy útil para aproximarse a una comparación de los sistemas tributarios de diversos países.

La presión tributaria esperada según el presupuesto 2004, tomando en cuenta sólo los ingresos tributarios del Sector Público Nacional, es de 19,1% del Producto Bruto Interno. Sumando impuestos provinciales y municipales, se estima que este porcentaje puede aumentar en 4,4 puntos, alcanzando un 23,5%. Este porcentaje, traducido a días de trabajo dedicados al pago de impuestos, indica que el 26 de marzo habríamos terminado de pagar los impuestos si dedicásemos todos nuestros ingresos a ello. Esta fecha es similar a la estimada para 2003 en la Ley de Presupuesto 2004. Sin embargo, tomando la recaudación y PBI efectivos de 2003, el DLI es posterior alcanzando el 2 de abril. Dicho de otra manera, como la presión tributaria disminuye en 2004 y no se calculó con cambios en la estructura tributaria, el aumento en la recaudación parece explicarse solo por el crecimiento de la economía y no muestra mejoras en la eficiencia en la recaudación.

En el Gráfico 7 se muestra la evolución del DLI en Argentina, donde se observa desde 1999 –año de recesión- una constante disminución. Esto muestra que las caídas de la recaudación en años recesivos superaron la caída del nivel de actividad y en los años de crecimiento, el aumento de la recaudación fue menor al del producto hasta 2002. Esto refleja el alto grado de vulnerabilidad de los ingresos públicos a las fluctuaciones de la economía. En 2003, la presión tributaria permanece casi constante y en 2004 se estima una caída.

Gráfico 7: Evolución del Día de Liberación de Impuestos en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y de INDEC.

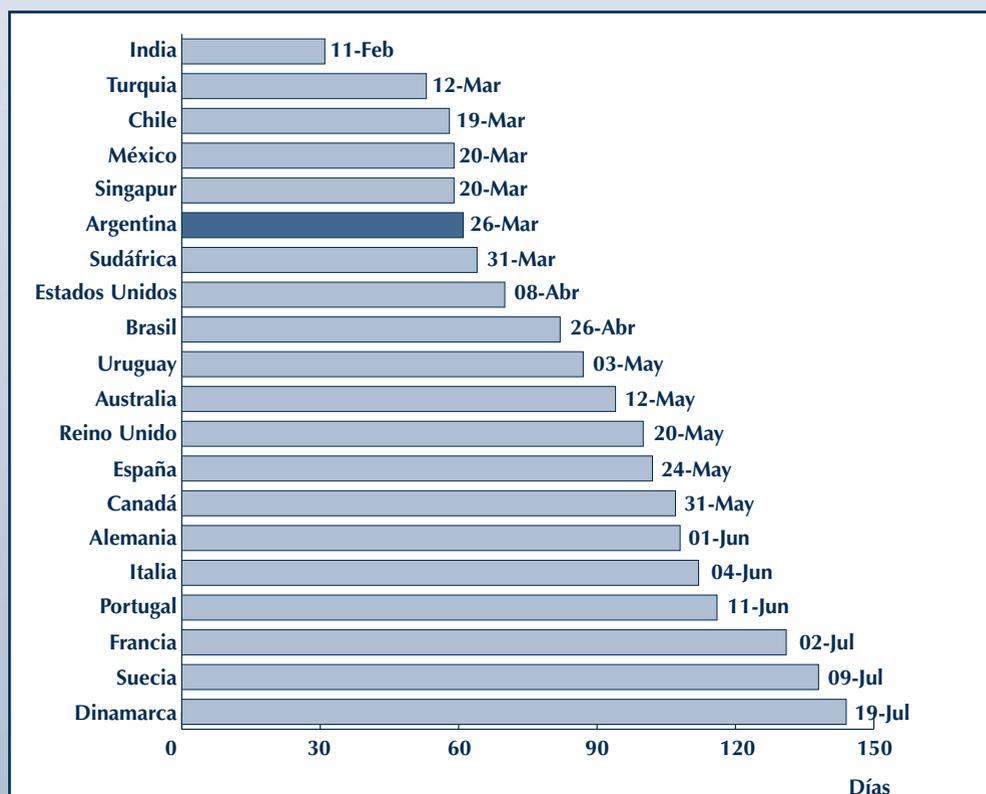


Debe destacarse, para 2004, que si bien se muestra una disminución del DLI según los datos verificados para 2003, se estima una presión tributaria mayor a la prevista en el Presupuesto. Esto es, tomando en cuenta las proyecciones estimadas del aumento de la recaudación y del nivel de actividad mayor, el DLI que se alcanzaría sería similar al de 2003.

Algunas comparaciones con otros países

En una comparación internacional acotada, la presión tributaria de Argentina no se destaca por ser muy alta ni muy baja. Una comparación más sofisticada agruparía a los países subdesarrollados por un lado y a los industrializados por otro. Como el Gráfico 8 muestra, los países subdesarrollados tienen menor presión tributaria que los desarrollados. El promedio de recaudación de impuestos en los países europeos asciende a 45% del PBI mientras que en América Latina alcanza un 26%, aunque países como Brasil superan esta cifra. En este contexto, la presión tributaria argentina estaría en línea con su grado de desarrollo relativo. Una diferencia importante con los países desarrollados es el tipo de impuestos que se recauda. En los países subdesarrollados cobran mayor relevancia los impuestos de fácil recaudación como el impuesto al consumo de bienes y servicios. En cambio, en los países industrializados se obtiene mayor recaudación por impuestos al ingreso, utilizado como herramienta de política redistributiva.

Gráfico 8: Comparación Internacional de Día de Liberación de Impuestos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP, INDEC y de "Special Data Dissemination Standard (SDDS)", IMF

Otro aspecto que resalta, al realizar la comparación internacional es la baja recaudación de la Argentina, a pesar de sus relativamente altas alícuotas impositivas. Esto habla de una baja eficacia de la administración tributaria y se deduce un alto nivel de evasión y elusión. Esto hace que la carga tributaria se concentre en quienes no cuentan con los instrumentos para evadirlos, originando múltiples distorsiones y fomentando sentimientos de injusticia generalizada.

En Argentina, además se genera un círculo vicioso ya que la percepción de un bajo nivel de prestaciones ofrecidas por el Estado desincentiva la voluntad de los ciudadanos de pagar impuestos.

10. La metodología para la elaboración de este concepto consiste en: calcular la presión tributaria (recaudación sobre PBI) y transformarla en días del año para obtener así los días que deben trabajarse para pagar impuestos. Para este último paso se toma el total de los días laborales del año como 100% (en el caso de 2004 son 260 días) y se aplica el porcentaje de presión tributaria de cada país (el total de producción destinado al pago de impuestos). A partir de ahí se calcula el día exacto en que se dejaría de pagar impuestos.



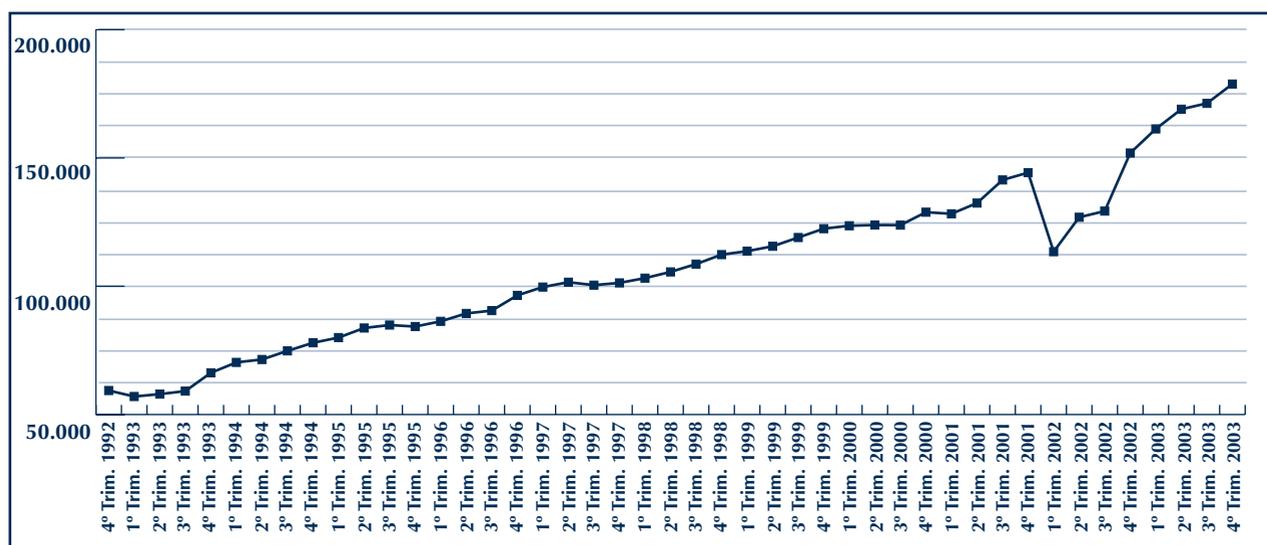
2 - DEUDA

La deuda pública alcanzó US\$178.820 millones al 31 de diciembre de 2003, equivalente a \$521.708,9 millones. Esto implica un incremento de US\$25.841 millones respecto de diciembre de 2002 (equivalente a un 17%). Este aumento en la deuda se explica en su mayor parte (64%) por los atrasos de pagos y servicios de intereses derivados de la parte de la deuda que se encuentra en default.

Otra parte del incremento se explica por los aumentos en la deuda en Títulos Públicos en pesos (US\$3.300 millones) y de los Préstamos Garantizados (US\$2.480 millones). Es importante remarcar que parte del incremento de la

deuda medida en dólares (US\$3.700 millones, aproximadamente) corresponde al efecto de la apreciación del Euro (moneda en la cual está denominada el 23% de la deuda pública argentina). También de relevancia ha sido la inflación, ya que parte de la deuda se encuentra ajustada por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), directamente vinculado con la inflación minorista, que se incrementó en un 3,6% durante 2003. Otro factor que contribuyó al aumento de la deuda fue el Programa de Unificación Monetaria mediante el cual el gobierno nacional rescató las cuasimonedas emitidas por los gobiernos provinciales.

Gráfico 9: Evolución de la deuda pública total 1992-2003 (en millones de dólares)



FUENTE: Ministerio de Economía

Tal como puede apreciarse en el gráfico, con posterioridad al default de fines de 2001 la deuda total disminuyó considerablemente como resultado de operaciones realizadas a principios de 2002 tales como la pesificación de los Préstamos Garantizados resultantes del canje de noviembre de 2001. Luego de esa caída inicial, la deuda total vuelve a incrementarse notoriamente fruto de los atrasos en pagos y de los factores anteriormente mencionados. El Cuadro 14 muestra la evolución de los atrasos de la deuda durante 2003.

Cuadro 14: Atrasos de la Deuda Pública - Año 2003

Fecha	Capital	Intereses	Total
30/03/2003	9491,0	5832,6	15323,6
30/06/2003	12611,5	7436,9	20048,5
30/09/2003	13791,3	8348,8	22140,1
31/12/2003	18041,1	9974,3	28015,4

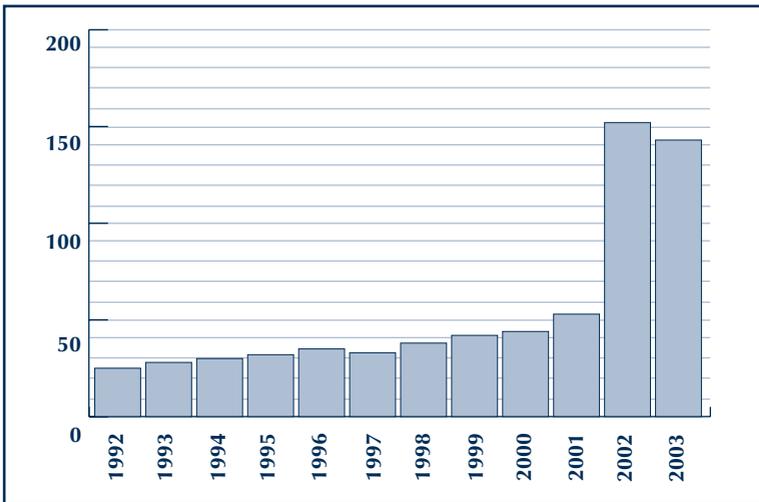
Fuente: Ministerio de Economía – Subsecretaría de Financiamiento

Consecuencias del default

La declaración del default a fines de 2001 tuvo dos efectos principales. En primer lugar, influyó sobre el monto de pagos de servicios de la deuda que mes a mes desembolsa el sector público para cumplir con sus obligaciones. Durante 2002 y 2003 los pagos de estos servicios disminuyeron considerablemente, liberando recursos del Presupuesto. Pero también es cierto que debido a la devaluación y el default, cre-

ció notoriamente el peso de la deuda en términos del PBI. Esto determinó el salto que se observa de 2001 a 2002 en el cociente deuda sobre PBI, que pasó de algo más del 50% a más de 140%. En 2003 en cambio, gracias al mayor crecimiento del producto respecto de la variación de la deuda y por el menor tipo de cambio, el cociente deuda sobre PBI bajó de 151,6% a 143%.

Gráfico 10: Proporción deuda / PBI 1992-2003

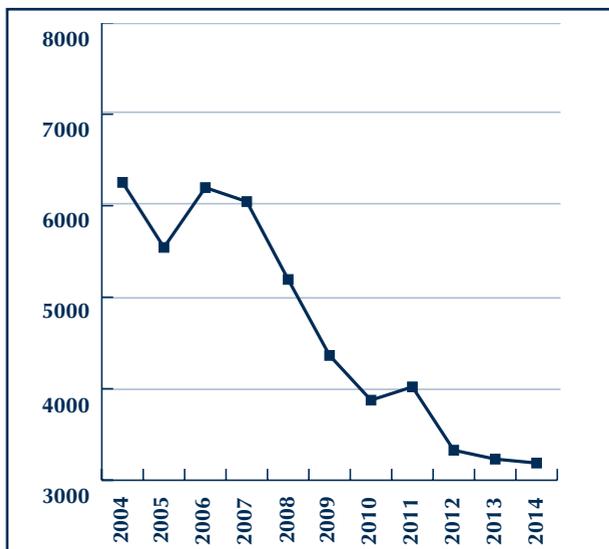


FUENTE: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía

Si en 2004 se pagara la totalidad de los intereses de la deuda (incluyendo la deuda que se encuentra en default), éstos ascenderían a US\$6.255 millones. Esta cifra es considerablemente mayor a la proyectada en el presupuesto como "pagos de intereses de la deuda" que es de cerca de \$7.000 millones (es decir, cerca de US\$2.450 millones al tipo de cambio actual).

El Gráfico 11 muestra la evolución del pago de intereses en el corto y mediano plazo. Parte de la deuda que devenga estos intereses se encuentra actualmente en default y por ello el monto que efectivamente se desembolse dependerá en gran medida del resultado de las negociaciones que se hagan sobre la deuda en default (quitas, plazos, etc.). Si se pagara la totalidad de los intereses en 2004, representarían cerca del 5% del PBI.

Gráfico 11: Proyección de pagos de intereses 2004 – 2014 (en millones de dólares)



FUENTE: Ministerio de Economía – Subsecretaría de Financiamiento



3 - EMISIÓN MONETARIA

El Banco Central de la República Argentina (BCRA) elabora el denominado Programa Monetario, el cual presenta el escenario macroeconómico previsto, las perspectivas de inflación y los supuestos y proyecciones de las principales variables de política monetaria.

Presupuesto y política monetaria

El Presupuesto Nacional es elaborado en base a una serie de supuestos de las principales variables de política económica. Entre ellas se encuentran estimaciones del crecimiento del PBI y de los precios (inflación). Las proyecciones macroeconómicas utilizadas para la formulación del Presupuesto Nacional del año 2004 son similares a los supuestos que se encuentran detrás del programa monetario.

Ahora bien, el organismo responsable de llevar a cabo las políticas monetarias es el Banco Central, por lo cual su accionar impacta directamente sobre los supuestos que descansan detrás de la elaboración del Presupuesto Nacional. Es decir, si éstos no se cumplen, el gobierno nacional puede verse en cierta medida imposibilitado de cumplir con las acciones programadas para el año en curso.

Un elemento crucial es el comportamiento del nivel de precios. Uno de los objetivos fundamentales del Banco Central es contener y estabilizar las expectativas de in-

flación. Para ello se establecen bandas para la evolución de la Base Monetaria Ampliada (BMA) para los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, contemplando las necesidades de expansión de la economía. En 2004 se prevé que el stock de la BMA aumente entre un 11% y un 22%, buscando que la expansión de la misma sea consistente con las proyecciones de inflación que están en un rango entre 7% y 11%.

La importancia del cumplimiento del programa monetario radica en contener las expectativas de inflación de los agentes económicos. Si el Banco Central logra cumplir con su programa monetario se obtiene un cierto grado de previsibilidad necesaria para el normal desenvolvimiento de la actividad económica. El control de la inflación contribuye además a que puedan darse las condiciones bajo las cuales fue elaborado el Presupuesto Nacional y, de esta manera, se facilita el cumplimiento de los compromisos asumidos en el mismo.



EL EFECTO DE LA INFLACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS NACIONALES

Desde que el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso su proyecto de Ley de Presupuesto 2004, estuvo en discusión la exactitud de las proyecciones de inflación, en particular, si éstas incluían o no un aumento en las tarifas de los servicios públicos. La versión oficial indica que el incremento en los precios proyectado para 2004 (10,5% de inflación minorista) tendría como causa un incremento en la demanda.

Cuando a principios de 2002 se dio por concluida la Convertibilidad en la Argentina, la moneda local se depreció considerablemente frente a las demás divisas, generando un incremento en los precios, tanto mayoristas como al consumidor. Fue en ese contexto que se elaboró el presupuesto nacional para dicho año, bajo condiciones de extrema incertidumbre. Dicho presupuesto consideraba una inflación minorista del 14% que resultó ser mucho menor al 41% efectivamente observado. Este mayor incremento en los precios repercutió directamente en el fisco a través de incrementos tanto en los ingresos como en los gastos. Tal como puede apreciarse en el cuadro, la mayor inflación impactó directamente en la recaudación de impuestos tales como el IVA y otros impuestos atados al consumo, por lo cual los recursos terminaron siendo mayores en términos nominales a lo presupuestado (aunque en términos de los bienes que el Estado pudo proveer con ese dinero, el monto fue mucho menor a lo proyectado originalmente).

Cuadro 15: CIFRAS PRESUPUESTADAS PROYECTADAS VS. VERIFICADAS - Sector público nacional

Concepto	unidad	2002	2003	2004
Inflación minorista proyectada	%	14	23	11
Inflación verificada	%	41	3	?
Ingresos presupuestados	millones de pesos	52.135	82.871	86.494
Ingresos recaudados base caja	millones de pesos	55.083	76.011	?
Gastos Totales Presupuestados	millones de pesos	55.004	86.094	83.254
Gastos totales base caja	millones de pesos	59.633	75.832	?
Resultado Fiscal Presupuestado	millones de pesos	-2.869	-37	3.240
Resultado Fiscal Observado	millones de pesos	-4.549	180	?
PBI presupuestado	millones de pesos	292.670	533.726	416.865
PBI verificado	millones de pesos	340.249	376.232	?

FUENTE: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía

Es aquí donde surge la paradoja presupuestaria de la inflación: si bien por un lado el aumento en los precios permite recaudar más, al mismo tiempo presiona para que los gastos del Estado se incrementen. En 2002 esto contribuyó a que hubiera un déficit fiscal de \$4.549,3 millones, mucho mayor al presupuestado originalmente (\$2.868,5 millones).

En el año 2003 el caso fue inverso: se estimó una inflación minorista cercana al 23% mientras que los datos en la actualidad muestran que los precios al consumidor se incrementaron 3,7% entre diciembre de 2002 y diciembre de 2003. Esto hizo que el cálculo de gastos y recursos, así como del PBI estuvieran muy por encima de los valores registrados una vez concluido el año. Una de las partidas del gasto que fue menor debido a la menor inflación y al menor tipo de cambio fue intereses de la deuda (llegando a ejecutarse un 49% menos que lo presupuestado), lo cual generó en 2003 un resultado fiscal mejor al previsto en la elaboración del presupuesto.

No se debe menospreciar la importancia que tiene la elaboración de estimaciones consistentes de inflación y de crecimiento, ya que estas dos variables se encuentran íntimamente ligadas con la capacidad de proveer bienes por parte del Estado y con la posibilidad de financiarlos de manera sostenible, es decir, sin recurrir a mecanismos utilizados en el pasado como el excesivo endeudamiento y la emisión monetaria.



4 - GASTO TRIBUTARIO

¿Qué se entiende por gasto tributario?

Se designa como gasto tributario a los ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo diferencial. Dicho tratamiento tiene por objeto beneficiar a determinadas actividades, zonas o sujetos, y se traduce en el otorgamiento de exenciones, deducciones, alícuotas reducidas, diferimientos, amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos. Son sumas de dinero que se dejan de percibir en virtud de una decisión particular que afecta a determinada actividad o zona del país. Una vez tomada una decisión de esta índole, surgen dos alternativas diferentes para implementarla.

La primera es precisamente la utilizada, es decir, aplicar una excepción a la regla impositiva general. La otra radica en sustituir el actual sistema de tratamientos diferenciales por uno de subsidios directos. Así, básicamente, en vez de que los beneficiados por estos regímenes dejen de ingresar los tributos correspondientes, éstos deberían tributar al régimen general como cualquier otro, percibiendo luego —en forma de subsidio directo— el monto equivalente al beneficio otorgado. Los defensores de esta última alternativa sostienen que de esta manera se evitan los altos costos de administración que el actual sistema posee, a la vez que se logra una mayor transparencia en la asignación de los recursos por parte del Estado.

Un caso particular de gasto tributario es aquél en el que el Estado es el beneficiario del tratamiento impositivo especial. Este es el caso de la exención en el impuesto a las Ganancias de los intereses de títulos públicos percibidos por beneficiarios del exterior. Si bien en primera instancia el beneficio es recibido por

los tenedores no residentes en el país, en definitiva es el Estado el beneficiado pues, de no existir, debería aumentar el interés pagado por los títulos en el monto del impuesto abonado por dichos tenedores. A los fines presupuestarios, los efectos de estas exenciones son idénticos a los otorgados al sector privado: menores ingresos para el Estado respecto de la situación sin tratamientos impositivos especiales.

La publicación de los gastos tributarios tiene por objeto alcanzar una mayor transparencia de la política fiscal y una mejor información presupuestaria.

Las estimaciones no tienen en cuenta el efecto que generaría la eliminación o reducción del beneficio tributario. Su supresión no necesariamente generaría recursos adicionales por el monto de gasto tributario ya que el nivel de la actividad beneficiada podría disminuir. En muchos de los casos considerados existe una marcada carencia de la información necesaria para efectuar cálculos de aceptable nivel de confiabilidad.

A estas falencias informativas habituales se suman los efectos de la fuerte modificación de los precios relativos que acompañó a la salida del régimen de convertibilidad de la moneda. Este cambio complica significativamente los cálculos de muchos ítems y eleva el margen de error.

Las estimaciones apuntan a obtener valores mínimos de gasto tributario, a los efectos de no sobrestimar las posibles ganancias de recaudación que se obtendrían en caso de una eventual eliminación o reducción del tratamiento especial. En el cálculo se tiene en cuenta la tasa de evasión que se presume existe en cada tributo.

¿A cuánto asciende el gasto tributario nacional?

El monto de gasto tributario estimado para el año 2004 alcanza los \$10.615 millones, que equivale a 2,55% del PBI y casi al 23% de los ingresos tributarios de la Administración Nacional proyectados para este año. De ellos, \$8.786 millones corresponden a tratamientos especiales establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y \$1.829 millones a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica, regional y sectorial.

El gasto tributario que surge de exenciones al IVA explica el 54% del total, con un monto de \$5.721 millones, equivalentes a 1,37% del PBI. De ese monto, el 76% es consecuencia de exenciones y alícuotas reducidas establecidas en la ley del tributo

y el resto (\$1.363 millones) se originan en las exenciones otorgadas por los regímenes de promoción industrial aún vigentes por ejemplo en las provincias de San Luis y Tierra del Fuego. Le siguen en importancia los gastos tributarios derivados del impuesto a las Ganancias, que alcanzan a \$2.150 millones (0,52% del PBI). La mayor parte de ellos están fijados en la ley de creación del tributo, siendo poco relevantes los relacionados con los regímenes de promoción.

En el impuesto sobre los Combustibles la pérdida de recaudación por estas exenciones y promociones se estima en \$1.649 millones, originándose principalmente en las diferencias entre los impuestos que gravan a las naftas, por un lado, y al

El gasto tributario en 2004 alcanza \$10.615 millones, un 3,3% superior a 2003. Sin embargo, en términos del PBI cae un 0,23%



gasoil (sólo se considera el consumo de automóviles) y al gas natural comprimido.

El gasto tributario en las Contribuciones de la Seguridad Social (\$639 millones) corresponde, principalmente, a la reducción de las contribuciones patronales por zona geográfica, beneficio que al tener la forma de un pago a cuenta de IVA afecta la recaudación de ese impuesto.

En los impuestos Internos el gasto tributario es de

\$40 millones. Este monto surge de la diferencia en las alícuotas que gravan las bebidas analcohólicas, según sea su contenido de jugos de fruta.

Por último, cabe destacar que las diferencias observadas en el monto de los gastos tributarios correspondientes a los años 2003 y 2004 no responden —en su mayoría— a cambios efectuados sobre los diferentes regímenes, sino que se ven explicados casi en su totalidad por la variación nominal de la recaudación impositiva.

Gastos Tributarios Totales - Estimaciones para 2002-2003.

IMPUESTO	2003		2004		Variación	
	Millones de \$	% del PBI	Millones de \$	% del PBI	Millones de \$	%
Valor Agregado	5166	1,41	5721	1,38	555	10,90%
En ley de impuesto	3703	1,01	4358	1,05	655	17,70%
En regímenes de promoción (1)	1463	0,40	1363	0,33	-100	-6,80%
Ganancias	2298	0,62	2150	0,52	-148	-6,80%
En ley de impuesto	2183	0,59	2035	0,49	-148	-6,80%
En regímenes de promoción	115	0,03	115	0,03	0	0,00%
Combustibles	1545	0,42	1649	0,4	104	6,70%
En ley de impuesto	1545	0,42	1649	0,4	104	6,70%
Contribuciones de la Seg. Social	543	0,15	639	0,15	96	17,70%
En ley de impuesto	543	0,15	639	0,15	96	17,70%
Derechos de Importación	105	0,03	116	0,03	11	10,50%
En regímenes de promoción	105	0,03	116	0,03	11	10,50%
Bienes Personales	53	0,01	64	0,02	11	20,80%
En normas del impuesto	53	0,01	64	0,02	11	20,80%
Internos	35	0,01	40	0,01	5	14,30%
En ley de impuesto	35	0,01	40	0,01	5	14,30%
Ganancia Mínima Presunta	346	0,09	20	0	-326	-94,20%
En regímenes de promoción	346	0,09	20	0	-326	-94,20%
Otros Impuestos	187	0,05	216	0,05	29	15,50%
En regímenes de promoción	187	0,05	216	0,05	29	15,50%
TOTAL	10278	2,79	10615	2,56	337	3,28%
En ley del impuesto	8062	2,19	8785	2,12	723	9,00%
En regímenes de promoción	2216	0,60	1830	0,44	-386	-17,50%

(1) Incluye pagos de reembolsos a la exportación por puertos patagónicos, debido a que son pagados con los ingresos de este impuesto.
Fuente: Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal - Ministerio de Economía.



SÍNTESIS DE LOS RECURSOS ESTIMADOS EN EL PRESUPUESTO 2004

Desde el punto de vista de los recursos, la Ley de Presupuesto Nacional 2004 no plantea cambios normativos para los distintos impuestos. Sin embargo, si se observa la estructura tributaria es posible determinar cambios porcentuales en la participación de algunos impuestos sobre el total. Tal es el caso de, por ejemplo, los aportes y contribuciones a la Seguridad Social, que han visto incrementada su participación en detrimento de los impuestos sobre el comercio internacional que, a pesar de registrar un incremento nominal, ha disminuido su participación en términos porcentuales.

Adicionalmente, puede destacarse la particularidad que posee la estructura tributaria para el corriente año, en cuanto a que alrededor del 20% del total de la recaudación prevista está constituida por las mencionadas retenciones a las exportaciones y el impuesto sobre los débitos y créditos bancarios. Ambos impuestos, además de ser considerados -por su naturaleza- como transitorios, son considerados también como distorsivos para la actividad económica. Desde este punto de vista, el nuevo gobierno tendrá que explorar alternativas en materia de política tributaria que le permitan compatibilizar las metas monetarias y fiscales con un marco impositivo que resulte favorable a las inversiones y al crecimiento económico

Como se mencionó, los recursos de la Administración Nacional por excelencia son los ingresos tributarios. Nuestras estimaciones actuales para el año 2004 indican que la recaudación impositiva total podría ser cercana a los \$72.000 millones (versus los \$62.014,5 millones proyectados por el Gobierno en el Presupuesto 2004), y que los recursos provenientes del Sistema de Seguridad Social serían superiores a los presupuestados. La diferencia surge del mayor crecimiento que se espera para la economía argentina en 2004, cercano a un 7% según las estimaciones privadas versus el 4% proyectado originalmente por el poder ejecutivo.

La subestimación de los recursos generará como consecuencia un mayor superávit que el presupuestado. Esto permite al Poder Ejecutivo asignar esos recursos excedentes de manera unilateral, sin necesidad de intervención previa del Congreso Nacional, priorizando aquellos aspectos que considere necesarios¹¹.

Es importante remarcar que el resultado fiscal de los tres primeros meses de 2004 ha sido positivo y muy superior a lo pactado con el FMI en septiembre de 2003. De seguir esta situación y superarse las metas pactadas, podría comenzarse con la eliminación progresiva de algunos impuestos distorsivos. Por ahora, el gobierno solo ha propuesto una cautelosa rebaja en el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios a cambio de aumentos en la recaudación de otros impuestos, como cigarrillos.

Existen básicamente tres usos alternativos posibles. Por un lado se podrían destinar esos recursos adicionales a financiar incrementos en determinadas partidas del gasto, como por ejemplo salud, educación, seguridad social, servicios de la deuda, entre otras. En segundo lugar, el gobierno podría impulsar una reducción en aquellos impuestos considerados distorsivos para la actividad económica (como por ejemplo el ITF o las retenciones a las exportaciones) o bien reducir la alícuota (generalizada o par aquellos bienes de la canasta básica de alimentos) del IVA, a efectos de otorgar un mayor poder adquisitivo a la sociedad. Por último, teniendo en cuenta la característica política que tuvo el gasto público en la década de los '90, podrían destinarse los recursos a la creación de un fondo anticíclico que dote al Estado de capacidad de intervención en períodos de crisis.

Otro desafío será lograr una mejora en la administración tributaria y una reducción en la evasión que puedan compensar la disminución gradual de los impuestos distorsivos planeada. En este sentido, vale la pena destacar que el Presupuesto 2004 no tiene contemplada una mejora en estos aspectos, dada la menor presión tributaria prevista para este año (19,1%) en relación a la registrada en 2003 (20,5%)¹².

11. De acuerdo a los atributos 12 y 13 de la Ley de Presupuesto 2004

12. Debe aclararse que si se compara con la presión tributaria estimada para 2003 en el presupuesto 2004 (19%), la misma se mantiene prácticamente constante.



E. ¿CUÁNTO SE PRESUPUESTÓ PARA CADA FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL?

1-¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES DEL ESTADO?

A lo largo de esta sección se describirán las funciones del Estado para comprender porqué el presupuesto es una herramienta importante de política económica. El Presupuesto Nacional es un instrumento que refleja las prioridades del Gobierno y los compromisos que el Estado asume para el año en cuestión. Debe estar basado en un correcto diagnóstico de la situación fiscal para que los gastos presupuestados estén en línea con los recursos que recibirá el sector público a lo largo del año.

El año fiscal en Argentina coincide exactamente con el año calendario pero el proceso de preparación del presupuesto anual toma un período considerablemente más largo. La formulación, promulgación, ejecución y evaluación del presupuesto anual exigen un período de casi dos años y medio. En marzo de cada año, el Ministro de Economía comienza el proceso de planificación y preparación del Presupuesto del año siguiente, que incluye la estimación de las tendencias macroeconómicas y la recepción de los pedidos de las

distintas unidades presupuestarias. Una vez consolidada toda la información, el Poder Ejecutivo tiene hasta el 15 de septiembre para presentar el Proyecto de Ley en el Congreso Nacional. Éste debe aprobarlo antes del 31 de diciembre. A partir del 1° de enero y a través de una Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros, comienza la ejecución presupuestaria. Concluido el año fiscal, el Ejecutivo tiene hasta el 30 de junio del año siguiente para presentar los resultados de la gestión, a través de la Cuenta de Inversión. Una vez debatido y votado por el Congreso, el Presupuesto tiene importantes efectos sobre cada uno de nosotros. En el Presupuesto se asignan fondos que, directa o indirectamente, tienen influencia sobre la vida cotidiana de la gente. De ahí surge la importancia de un Presupuesto que sea diseñado con el mayor profesionalismo, siguiendo criterios de responsabilidad, equidad y justicia.

El Estado tiene tres funciones básicas de política económica:

- **Asignar recursos de la sociedad a la provisión de bienes y servicios públicos.** Por sus imperfecciones, el mercado es incapaz de proporcionar la cantidad óptima de ciertos bienes y servicios esenciales para el bienestar de un pueblo. Estos son, por ejemplo, justicia, defensa, seguridad, educación, salud, infraestructura, entre muchos otros. Para que estos bienes y servicios alcancen a toda la sociedad, el Estado debe garantizar la provisión de estos bienes y servicios a la población. Dentro de la función de asignación de bienes públicos se consideran entonces los programas que proveen bienes o servicios a la sociedad en general como los servicios de defensa, seguridad, programas universales de salud, educación, atención de emergencias, obras públicas y el mantenimiento de la estructura burocrática, entre otras actividades.
- **Redistribución de ingresos.** A través de este rol, el Estado contribuye a paliar la inequidad en la distribución del ingreso. Efectúa, entre otras actividades, transferencias de riqueza desde las personas con mayores ingresos hacia aquellas de menores recursos (por ejemplo, a través de políticas tributarias), desde los más jóvenes hacia los mayores (vía el pago de pensiones), y de regiones más desarrolladas a regiones menos desarrolladas (por subvenciones y subsidios). Dentro del gasto presupuestario, se clasifican entonces bajo esta función los programas que consisten en transferencias de recursos de un sector de la población a otro, como por ejemplo el pago de jubilaciones y pensiones, las asistencias a provincias y los programas sociales cuyo fin es transferir ingresos a la población identificada como más pobre, entre otras.
- **Estabilidad.** El sector público puede influir con el objetivo de proveer un marco estable y duradero que facilite una evolución favorable de las principales variables macroeconómicas: crecimiento, empleo e inflación. Dentro del presupuesto, esta función se podría ver reflejada en las partidas destinadas al pago de la deuda, o más específicamente a través del resultado fiscal previsto en el presupuesto. Pero lo cierto es que la función de estabilidad se cumple primordialmente mediante la coordinación de todas las políticas de sector público, no sólo en el presupuesto sino en su coordinación con otras políticas fiscales, monetarias y bancarias. Por ello, bajo la función de estabilidad no se computan programas.



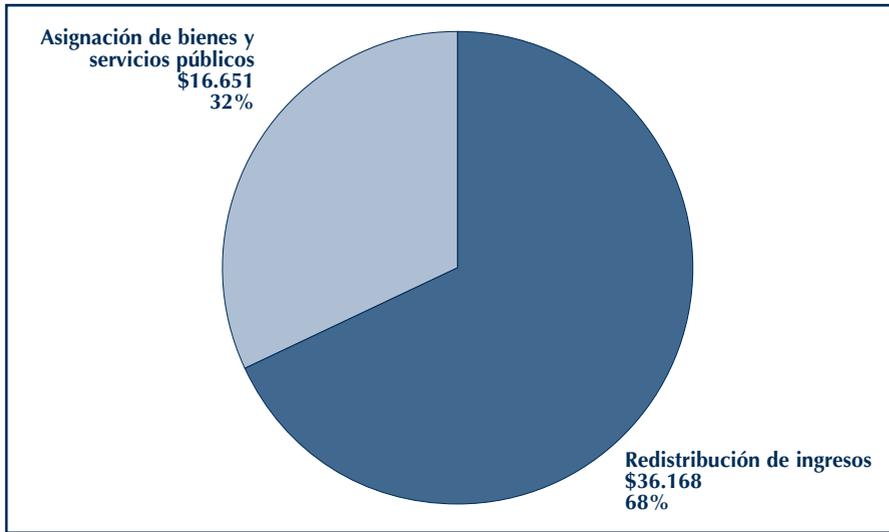
Una vez detalladas las funciones del Estado (asignación de bienes públicos, redistribución de ingresos y estabilidad), puede observarse cuánto se prevé gastar en 2004 en cada una de ellas. Para ello, se clasificó el gasto primario de la Administración Nacional de acuerdo a las funciones a las que responden los distintos programas que lo componen. El detalle de esta clasificación se encuentra en el **Anexo I** y a continuación se explica el criterio utilizado para la misma.

En el **Gráfico 12** se muestra la distribución del gasto primario de la Administración Nacional presupuestado para 2004 según las funciones descritas. Como allí

se observa, un 68% de los programas que realiza el Gobierno Nacional son de redistribución de los ingresos (\$36.168 millones). Esencialmente, esto se explica por las jubilaciones y pensiones (68% del total de esta función), que son transferencias de los trabajadores activos a los inactivos. La provisión de bienes públicos se lleva un 32% (\$16.651 millones) del gasto primario presupuestado. Como se mencionó, no se encuentran erogaciones relacionadas con la función de estabilidad ya que esta última función se refleja más en las políticas macroeconómicas que en el análisis específico del gasto.

Gráfico 12: Gasto de la Administración Nacional por funciones. Año 2004.

En millones de pesos y porcentaje.



Fuente: *Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto Nacional 2004*



¿Qué cambios al Presupuesto 2004 se realizaron en el Congreso?

Una de las primeras preguntas que surgen cuando se comienza a analizar la Ley de Presupuesto 2004 aprobada por el Congreso Nacional es cuáles fueron los cambios que se introdujeron durante el debate parlamentario al proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo. En el Cuadro 16 se puede observar que las modificaciones alcanzan una variación total de apenas un 0,01%. Sin embargo, si se observa el detalle de cada finalidad se encuentran algunos cambios considerables, principalmente en el área de Servicios Sociales, en la Administración Gubernamental y en los intereses de la deuda.

Cuadro 16: Variaciones entre el Proyecto de Ley y la Ley de Presupuesto 2004

Concepto	Proyecto de Ley	Ley de Presupuesto	Cambios en Presupuesto	
Administración Gubernamental	4,281,043,885	4,158,904,772	(122,139,113)	-2.85%
Relaciones Exteriores	694,613,004	618,613,004	(76,000,000)	-10.94%
Administración Fiscal	135,229,374	91,029,374	(44,200,000)	-32.69%
Otros	3,451,201,507	3,449,262,394	(1,939,113)	-0.06%
Defensa y Seguridad	4,847,335,023	4,871,335,023	24,000,000	0.50%
Servicios Sociales	40,392,507,057	40,575,181,170	182,674,113	0.45%
Promoción y Asistencia Social	3,607,614,417	3,607,553,530	(60,887)	0.00%
Trabajo	3,811,303,652	3,812,903,652	1,600,000	0.04%
Vivienda y Urbanismo	841,629,909	1,020,629,909	179,000,000	21.27%
Agua Potable y Alcantarillado	244,327,045	246,462,045	2,135,000	0.87%
Otros	31,887,632,034	31,887,632,034	-	0.00%
Servicios Económicos	3,239,861,709	3,212,740,709	(27,121,000)	-0.84%
Pago de intereses deuda	6,947,880,530	6,893,880,530	(54,000,000)	-0.78%
TOTAL GASTOS	59,708,628,204	59,712,042,204	3,414,000	0.01%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2004 y la Ley de Presupuesto Nacional 2004. Ministerio de Economía.

Por un lado, el incremento en el presupuesto destinado al gasto social se explica casi en su totalidad por el aumento de \$179 millones en las obras de construcción de viviendas en las provincias a través del Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI). Por el otro, la caída en las actividades relacionadas con el funcionamiento del Estado se observa tanto en el área de Relaciones Exteriores como en la Administración Fiscal. En el primer caso, se registra una reducción de \$76 millones en los aportes al sector externo, a través de los cuales se atienden contribuciones y aportes de capital a los organismos financieros internacionales de los que el país forma parte. En el segundo caso la caída se origina en el programa Administración Financiera, que disminuye en el Presupuesto 2004 en \$44,2 millones con respecto al proyecto original. Además, el presupuesto destinado al pago de los servicios de la deuda cayó en \$54 millones.

2- ¿EN QUÉ GASTARÁ EL GOBIERNO NACIONAL EN 2004?

El objetivo de esta sección es conocer cómo se refleja en el Presupuesto 2004 los cambios en las prioridades del gobierno. Para ello en primer lugar, se analizará la composición de cada finalidad del presupuesto con relación a las funciones del Estado descritas anteriormente. En segundo lugar, se detallarán los principales cambios que se encuentran dentro de cada área del gasto.

El Presupuesto Nacional 2004 se caracteriza esencialmente por su moderación y por el énfasis puesto principalmente en la inversión en obras públicas y en

el gasto social, en particular en educación y seguridad social.

Debe tenerse en cuenta que al analizar los principales cambios del Presupuesto 2004 con relación al año anterior, el escenario difiere de acuerdo a qué datos se tomen del año 2003. En la Ley de Presupuesto 2004 aprobada por el Congreso Nacional se utilizaron los datos disponibles a agosto de 2003 por el Ministerio de Economía. Sin embargo, en los últimos meses del año se realizaron modificaciones en el presupuesto vigente del año 2003.



Algunos de los cambios registrados en el Presupuesto 2003 se relacionan con el aumento de la jubilación mínima a \$220 (que si bien se otorgó en el mes de julio, el incremento de la partida presupuestaria se registró posteriormente) y con la incorporación del pago de una cuota del Fondo de Incentivo Docente (FONID) no prevista en el presupuesto inicial. También hubo un pago adicional de \$50 a los titulares de los Planes Jefes de Hogar y un aumento de las transferencias a provincias.

Estas y otras modificaciones llevan a un incremento de \$6.132 millones entre el Presupuesto 2003 vigente presentado en el Congreso en septiembre y el actualizado con los datos disponibles al mes de marzo de 2004. Esto se puede observar en las primeras dos columnas del **Cuadro 17**. En la comparación de los presupuestos 2003 y 2004 utilizaremos la información más actualizada del Presupuesto vigente 2003 (cuyos datos fueron publicados en marzo de 2004).

Cuadro 17: Gastos de la Administración Nacional por finalidad.

Finalidad En millones de \$	2003		Variación		Presupuesto 2004		Presupuesto 2004		
	s/presup. (A)	Vigente* (B)	Monto (B-A)	%	Nominal (C)	Real** (D)	Nominal		Real**
							Monto (C-B)	%	% D/B-1
Adm. Gubernamental	4,087.5	4,599.8	512.3	12.53%	4,158.9	3,789.4	-440.9	-9.6%	-17.6%
Serv. de Defensa y Segur.	4,532.3	4,777.8	245.5	5.42%	4,871.3	4,438.6	93.5	2.0%	-7.1%
Servicios Sociales	36,098.3	39,193.7	3,095.4	8.57%	40,575.2	36,970.6	1,381.5	3.5%	-5.7%
Servicios Económicos***	2,414.1	2,609.6	195.6	8.10%	3,212.7	2,927.3	603.1	23.1%	12.2%
Servicios Deuda Pública	7,760.6	9,844.1	2,083.5	26.85%	6,893.9	6,281.4	-2,950.2	-30.0%	-36.2%
TOTAL	54,892.7	61,025.1	6,132.3	11.17%	59,712.0	54,407.3	-1,313.0	-2.2%	-10.8%

* Datos actualizados al 1° de marzo de 2004.

** Para calcular las variaciones reales se deflactó por un índice compuesto por el 50% de IPC y 50% de IPM.

*** Se elimina del análisis el rescate de Lecops por \$2988.1 millones.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mensaje de Ley de Presupuesto 2004 y de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía.

Como se desprende del cuadro anterior, al tomar como punto de comparación el Presupuesto 2003 actualizado a marzo de 2004, se encuentra que en el Presupuesto 2004 hay una caída y no un aumento con respecto al año anterior: cae un 2,2% en términos nominales y casi un 11% si se tiene en cuenta la inflación.

De todos modos, si bien el monto total del presupe-

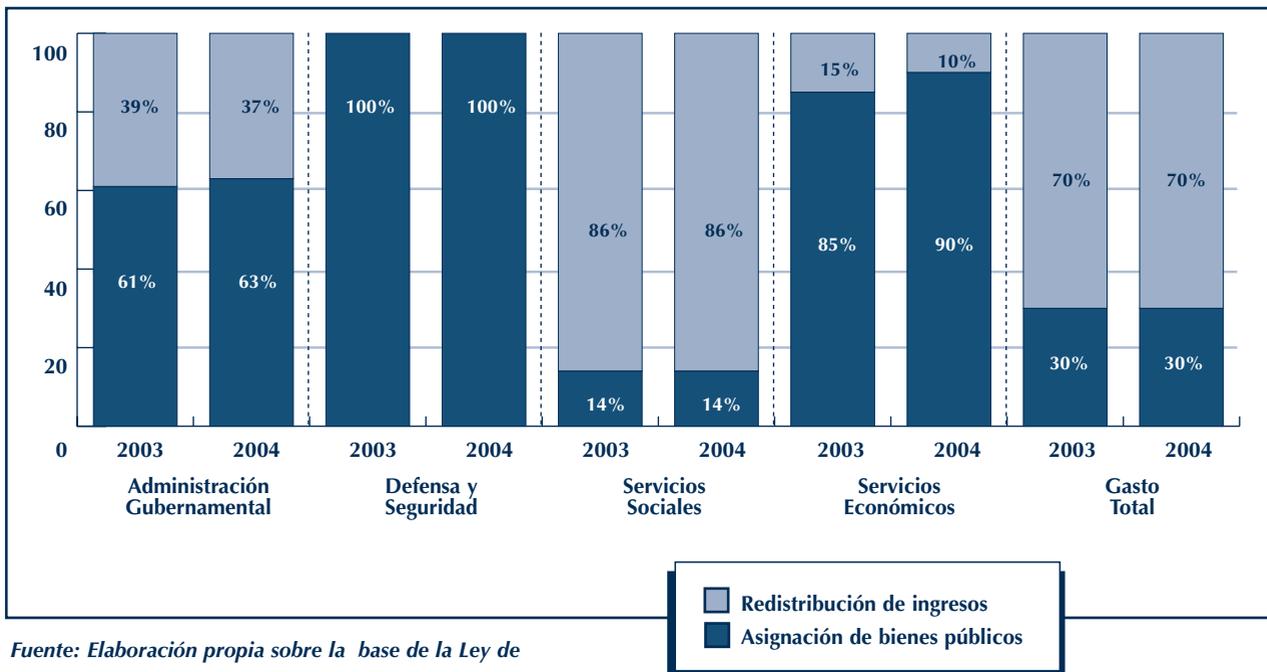
to registra una caída entre ambos años, no sucede lo mismo en todas las áreas del gasto. Al observar cada finalidad del gasto surge que las disminuciones se concentran en los servicios de la deuda pública y en la Administración Gubernamental. Por el contrario, el gasto presupuestado para el área de Servicios Económicos sube 23%, en Servicios Sociales el 3,5% y en Servicios de Defensa y Seguridad el 2%.

¿Cambia la composición por función de cada finalidad de un año a otro?

Para analizar cada una de las finalidades del Presupuesto Nacional, vale la pena ver cómo responden las mismas a las distintas funciones del Estado analizadas en la **Sección E.1**, de acuerdo a la metodología descrita anteriormente. Tal como se observa en el **Gráfico 13**, la estructura de las finalidades no cambia sustantivamente entre 2003 y 2004, por lo que, para los fines de este trabajo, se analizará exclusivamente el Presupuesto 2004.



Gráfico 13: Composición de las finalidades del Gasto Nacional, 2003 y 2004



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto Nacional 2004 y datos de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía.

Como anteriormente se mencionó, del presupuesto total se destina un 70% a la redistribución de ingresos (principalmente por las transferencias a las jubilaciones y pensiones) y un 30% a la asignación de bienes públicos.

En cuanto al presupuesto de la **Administración Gubernamental**, se observa que se destina un 63% a la asignación de bienes públicos, principalmente porque aquí se incluyen las actividades propias de mantener la burocracia estatal, y un 37% a programas redistributivos, que consisten principalmente en las transferencias a provincias. Asimismo, se observa que la estructura entre 2003 y 2004 no varió significativamente, salvo en la reducción de dos puntos porcentuales en la función distributiva, debido fundamentalmente a la caída en el programa Asistencia Técnica y Financiera a Provincias, a cargo del Ministerio del Interior, que en 2003 aumentó considerablemente debido a las transferencias a Santa Fe y Entre Ríos por las inundaciones.

Dado que **Defensa y Seguridad** son servicios de los cuales se ven beneficiados todos los ciudadanos, sin posibilidad de realizar exclusiones, dejar que la provisión quede en manos del sector privado ocasionaría una asignación de recursos ineficiente. De este modo, el gasto en esta finalidad corresponde en su

El 30% del Presupuesto Nacional se destina a la asignación de bienes públicos y el 70% a la redistribución de ingresos (principalmente transferencias para el pago de jubilaciones).

totalidad a la función del Estado de asignar bienes públicos.

Al contrario de las dos finalidades anteriores, la función redistributiva juega un rol central en el presupuesto de **Servicios Sociales**, dado que el 86% del gasto de esta finalidad cumple con el rol de redistribuir ingresos hacia los sectores de menores recursos de la población. Entre otros, en esta categoría se incluyen el Plan Jefes de Hogar, la asistencia a comedores comunitarios, el programa de seguridad alimentaria y las becas estudiantiles. También las jubilaciones y pensiones, dado que se trata de transferencias de los activos a los pasivos. A la asignación de bienes públicos se le destina el restante 14% de esta finalidad. Entre estos bienes públicos de los que se hace cargo el Estado se encuentran los hospitales, la provisión

de medicamentos, las universidades nacionales, la investigación científica y tecnológica y la construcción de viviendas y el mejoramiento de barrios.

Por último, la finalidad **Servicios Económicos** destina el 90% de su presupuesto a la asignación de bienes públicos, entre los que se destacan, por un lado la construcción y mantenimiento de rutas y obras públicas y, por el otro, la formulación de políticas que estimulen el proceso de inversiones y las acciones de promoción, regulación y fiscalización de la actividad



productiva del sector privado. Como recién se observó, la estructura de cada una de las finalidades en cuanto a la participación de las funciones de asignación y redistribución se mantienen relativamente constantes entre los años 2003 y 2004. Sin embargo, aunque las funciones del Estado no varíen, sí se encuentran cambios significativos en

los montos destinados a los distintos programas. A continuación, se detalla la composición de cada una de las finalidades del gasto y su variación respecto del presupuesto 2003. Para esto, como se indicó, se toman los valores del presupuesto vigentes 2003 con datos actualizados a marzo de 2004.

1 - Administración Gubernamental

Si se compara el presupuesto de esta finalidad con respecto a 2003, tanto en términos nominales como descontando la inflación, se encuentra una reducción del 9,6% y del 17,6% respectivamente. Las principales disminuciones se encuentran en el área de **Relaciones Interiores** y **Legislativa** aunque, como muestra el **Cuadro 18**, en algunos sectores dentro de esta finalidad se registran aumentos, como el gasto **Judicial** y en la **Dirección Superior Ejecutiva**.

La principal explicación de la caída de \$490,4 millones en **Relaciones Interiores** se encuentra en la disminución de casi \$230 millones en los gastos electorales. Esta caída es esperable dado que este año no es un año electoral. Otra caída considerable se encuentra en el programa Asistencia Técnica y Financiera a Provincias del Ministerio del Interior, que tiene una baja de \$175 millones. La explicación en este punto es que se trata de un programa que tuvo un incremento de su presupuesto a lo largo del año 2003 por transferencias a Santa Fe y Entre Ríos, provincias declaradas zonas de desastre por las inundaciones. Así, el monto de este programa en el Presupuesto 2004 se asemeja al monto del mismo en el Presupuesto inicial 2003. Estas disminuciones se encuentran en parte compensadas por el incremento de \$79 millones de los recursos destinados a la Coparticipación Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debido a que esta jurisdicción recibe el 1,4% de los recursos que percibe la Nación de la masa coparticipable y para el año 2004 se estima que la recaudación será mayor a la de 2003.

Cuadro 18: Gastos de la Administración Gubernamental. En millones de pesos y porcentaje.

Administración Gubernamental	2003*	2004	2004 real**	Variación		
				Nominal		Real
				Monto	%	%
Judicial	\$ 886.2	\$ 943.3	\$ 859.5	\$ 57.0	6.44%	-3.02%
Dirección Superior Ejecutiva	\$ 321.6	\$ 369.8	\$ 337.0	\$ 48.2	15.00%	4.78%
Administración Fiscal	\$ 82.3	\$ 91.0	\$ 82.9	\$ 8.7	10.59%	0.76%
Control de la Gestión Pública	\$ 54.7	\$ 54.3	\$ 49.5	\$ -0.4	-0.76%	-9.58%
Información y Estad. Básicas	\$ 77.8	\$ 71.1	\$ 64.8	\$ -6.7	-8.61%	-16.73%
Relaciones Exteriores	\$ 637.4	\$ 618.6	\$ 563.7	\$ -18.8	-2.95%	-11.57%
Legislativa	\$ 404.5	\$ 366.0	\$ 333.5	\$ -38.6	-9.53%	-17.57%
Relaciones Interiores	\$ 2,135.2	\$ 1,644.8	\$ 1,498.7	\$ -490.4	-22.97%	-29.81%
TOTAL	\$ 4,599.8	\$ 4,158.9	\$ 3,789.4	\$ -440.9	-9.58%	-17.62%

* Datos actualizados al 1° de marzo de 2004

** Para calcular las variaciones reales se deflactó por un índice compuesto por el 50% de IPC y 50% de IPM

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nacional 2004 y datos de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía.

En cuanto a las restantes modificaciones, las principales son:

- ✓ La caída de \$38 millones (-9,5%) en el área **Legislativa** se relaciona principalmente por la disminución de \$26 millones (11%) en el programa Formación y Sanción de Leyes Nacionales, en el ámbito de la Cámara de Diputados.
- ✓ El aumento de \$57 millones (+6%) en el área de **Justicia** se concentra principalmente en el Consejo de la Magistratura, que sube en \$37 millones (+6%), y en la Justicia de Máxima Instancia de la Corte Suprema de Justicia, que sube en más de \$19 millones (+81%). También, en el Archivo



General del Poder Judicial de la Nación, que aumenta en más de \$9 millones (que representan el 174% del Presupuesto 2003). Además, debe destacarse el incremento de \$17 millones del programa de "Prevención, Fiscalización y Sanción de Lavado de Activos" del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- √ El presupuesto de las tareas relacionadas con la **Dirección Superior Ejecutiva** aumenta en \$48 millones respecto de 2003 (+15%). La mayor suba la registra el programa Prensa y Difusión de Actos de Gobierno, que pasa de \$44 millones a \$79,9 millones. También aumentan las erogaciones destinadas a la Modernización de la Gestión Pública y a la Formulación y Ejecución de Políticas Económicas, en más de \$10 millones cada una.

2 - Servicios de Defensa y Seguridad

El gasto destinado a la defensa y la seguridad se incrementa en la Ley de Presupuesto 2004 en \$93,5 millones, que representan el 2% de sus erogaciones en 2003. Sin embargo, si se tiene en cuenta la inflación, se obtiene una caída del 7% real en este rubro del gasto.

Dentro de los principales cambios en esta finalidad, se encuentran:

- √ El incremento de \$72 millones (+4%) en el área de **Seguridad Interior**. El principal origen de este aumento está en Otras Asistencias Financieras, bajo jurisdicción de Obligaciones a Cargo del Tesoro. Otra suba considerable en este área del gasto se da en el gasto de la Prefectura y de Gendarmería, que suben en \$20 millones y \$10 millones respectivamente.
- √ La partida del **Sistema Penal** sube en \$42 millones (+18%), incremento asociado con el programa Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas, que se incrementa en \$31 millones.

Cuadro 19: Gastos en Servicios de Defensa y Seguridad En millones de pesos y porcentaje.

Defensa y Seguridad	2003*	2004	2004 real**	Variación		
				Nominal		Real
				Monto	%	%
Seguridad Interior	\$ 1,789.5	\$ 1,861.6	\$ 1,696.2	\$ 72.1	4.03%	-5.21%
Sistema Penal	\$ 239.3	\$ 282.0	\$ 257.0	\$ 42.8	17.88%	7.41%
Inteligencia***	\$ 353.5	\$ 357.1	\$ 325.4	\$ 3.6	1.02%	-7.95%
Defensa	\$ 2,395.6	\$ 2,370.6	\$ 2,160.0	\$ -25.0	-1.04%	-9.83%
TOTAL	\$ 4,777.8	\$ 4,871.3	\$ 4,438.6	\$ 93.5	1.96%	-7.10%

* Datos actualizados al 1° de marzo de 2004

** Para calcular las variaciones reales se deflactó por un índice compuesto por el 50% de IPC y 50% de IPM

*** En el presupuesto de 2003 no se incluyen los gastos reservados ya que no se lleva registro de su ejecución

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nacional 2004 y datos de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía.

3- Servicios Sociales

Como muestra el **Cuadro 20**, el gasto en Servicios Sociales sufre una caída en términos reales de casi 6%, aunque experimenta un incremento en términos nominales y el mayor aumento en monto, lo que coincide con las prioridades anunciadas por el Gobierno. El aumento de \$1.381,5 millones en el área social represen-

ta un alza del 3,5% nominal respecto de 2003. ¿A qué áreas se planea destinar este mayor presupuesto?

El principal incremento nominal dentro de esta finalidad lo registra el área de **Seguridad Social**, al subir en \$2.084,5 millones (+9,2%). Los programas afectados dentro de esta función se detallan a continuación:



- √ Uno de los motivos de este aumento es el incremento en el haber mínimo de las prestaciones previsionales del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que pasó en el mes de julio de \$150 a \$220 y luego a \$240 a partir del mes de enero de 2004.
- √ Las pensiones no contributivas también se vieron afectadas por el incremento del haber mínimo, aunque en este caso el motivo principal es el incremento de 200 mil beneficiarios a las pensiones a la vejez. Este incremento implica el otorgamiento de una pensión a todo adulto mayor de 70 años de bajos recursos que no reciba ningún otro beneficio previsional. De este modo, las Pensiones no Contributivas se incrementan en el Presupuesto 2004 en \$469 millones (+63%).
- √ Otro aumento considerable dentro del área de Seguridad Social se encuentra en el financiamiento a las cajas de jubilación provinciales no transferidas al Gobierno Nacional, que aumenta en \$915 millones (+177%). Por el Pacto Federal de diciembre de 1999 la Nación se comprometía a financiar porcentajes crecientes de los déficit de las Cajas de las provincias adheridas, por lo que este año corresponde atender el 100%. Además, este aumento se relaciona con un recálculo del déficit previsional de algunas provincias luego de una auditoría de la ANSES y teniendo en cuenta el pronóstico de que otras provincias se incorporen al acuerdo.

Cuadro 20: Gastos en Servicios Sociales. En millones de pesos y porcentaje.

Servicios Sociales	2003*	2004	2004 real**	Variación		
				Nominal		Real
				Monto	%	%
Seguridad Social	\$ 22,653.9	\$ 24,738.3	\$ 22,540.6	\$ 2,084.5	9.20%	-0.50%
Educación y Cultura	\$ 3,428.3	\$ 3,907.1	\$ 3,560.0	\$ 478.8	13.97%	3.84%
Vivienda y Urbanismo	\$ 784.1	\$ 1,020.6	\$ 930.0	\$ 236.5	30.16%	18.60%
Promoción y Asistencia Social	\$ 3,433.8	\$ 3,607.6	\$ 3,287.1	\$ 173.7	5.06%	-4.27%
Ciencia y Técnica	\$ 818.9	\$ 918.4	\$ 836.8	\$ 99.5	12.16%	2.19%
Agua Potable y Alcantarillado	\$ 214.2	\$ 246.5	\$ 224.6	\$ 32.2	15.05%	4.83%
Trabajo	\$ 4,044.1	\$ 3,812.9	\$ 3,474.2	\$ -231.2	-5.72%	-14.09%
Salud	\$ 3,816.3	\$ 2,323.8	\$ 2,117.3	\$ -1,492.5	-39.11%	-44.52%
TOTAL	\$ 39,193.7	\$ 40,575.2	\$ 36,970.6	\$ 1,381.5	3.52%	-5.67%

* Datos actualizados al 1° de marzo de 2004

** Para calcular las variaciones reales se deflactó por un índice compuesto por el 50% de IPC y 50% de IPM

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nacional 2004 y datos de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía.

Con respecto al resto de las funciones de esta finalidad, las variaciones más importantes se relacionan con:

- √ El incremento de \$479 millones (+14%) en el presupuesto de Educación, que aumenta principalmente por la incorporación del pago total de la cuota del Fondo Nacional de Incentivo Docente correspondiente al año 2002. El resto del incremento se explica principalmente por la incorporación de \$200 millones para la construcción de nuevas escuelas a cargo de la Secretaría de Obras Públicas.
- √ El aumento en Vivienda y Urbanismo (\$236,5 millones, equivalentes al 30% nominal) tiene su principal origen en el programa Desarrollo Urbano y Vivienda, que se incrementa en \$172 millones (+23%) para la reactivación de obras del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Otro aumento en esta área del gasto se encuentra en el programa Mejoramiento de Barrios, que sube en \$71 millones (+380%) y tiene por objeto realizar obras de infraestructura para mejorar las condiciones de vida de los sectores más carenciados de la población.
- √ El área de Promoción y Asistencia Social, que sube en \$173 millones (+5%). Se producen aumentos en programas destinados a atender a la población con mayores necesidades, como Atención a Grupos Vulnerables y Seguridad Alimentaria. El primero se incrementa en \$198 millones (+47%) e incluye el programa Ingresos para el Desarrollo Humano (IDH), que realiza transferencias monetarias a familias con hijos menores de 19 años, y provee asistencia técnica y financiera a comedores comunitarios. Mediante el segundo, que sube en \$169 millones (+48%) se prevé cumplir con el programa de nutrición y alimentación nacional, asegurando una provisión mínima de la canasta básica a las familias en condiciones de indigencia.



- √ La caída de \$1.492 millones (-39%) en el área de Salud, a pesar de su magnitud, responde principalmente a una cuestión metodológica : se eliminan la mayor parte de las transferencias que la ANSES realizaba al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (I.N.S.S.JyP) debido a que se dará cumplimiento a la Ley 25.615, que determina que los aportes y contribuciones de los trabajadores activos se transfieran directamente desde la AFIP. Si se descuenta esta disminución, el presupuesto en salud estaría aumentando cerca de \$29 millones (+2% en términos nominales y -11% en términos reales). Entre las modificaciones que se destacan se encuentran los aumentos de \$285 millones en Atención Médica a los Beneficiarios de las Pensiones No Contributivas, por la incorporación de 200 mil beneficiarios mayores de 70 años, y de \$50 millones (+39%) en el programa Atención de la Madre y el Niño. Por otra parte, si bien se registra una caída de \$68 millones (-36%) en el programa Emergencia Sanitaria –incluye el programa Remediar, que provee de medicamentos genéricos a los centros de atención primaria– las metas físicas de este programa se incrementan. El origen de esta disminución puede encontrarse en el menor tipo de cambio proyectado para este año, dado que se trata de un programa con una gran cantidad de insumos importados.

4 – Servicios Económicos

Esta finalidad, que en términos nominales sube \$603 millones (+23%), es la que mayor aumento de presupuesto registra en términos porcentuales. Esto tiene que ver con la prioridad anunciada por el gobierno de privilegiar las obras públicas, principalmente a través de la Secretaría de Obras Públicas y de la Dirección

Nacional de Vialidad. De este modo, el incremento se encuentra concentrado casi en su totalidad en el área de Transporte, que aumenta en \$560 millones en términos nominales (+40%). Este aumento se distribuye según el siguiente detalle:

- √ El presupuesto destinado a la construcción de rutas o a la modificación de las ya existentes pasa de \$285,8 a \$616,1 millones, representando un incremento de más de \$330 millones (+116%).
- √ Por otra parte, dentro de esta área del gasto se incrementan las transferencias a las empresas públicas del sector transporte, entre las que se encuentran Líneas Aéreas Federales, Ferrocarril General Belgrano (en liquidación) y la Comisión Binacional Puente Buenos Aires – Colonia. En conjunto, las transferencias para estas entidades suben casi \$62 millones, equivalentes al 351% de las transferencias realizadas en 2003. Además, también suben las transferencias a los operadores privados de las empresas a cargo de los ferrocarriles en concepto de subsidios para los gastos de explotación. El gasto previsto en el Presupuesto 2004 aumenta en más de \$79 millones (+125%).
- √ También suben los programas Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor y Ferroviario, en \$175 millones (+860%) y el Sistema de Contratos de Recuperación y Mantenimiento, en casi \$30 millones (+19%). Todos estos incrementos se ven en parte compensados por la caída de \$50 millones en las transferencias a provincias para obras de vialidad provincial, debido a que éstas son financiadas con una parte del impuesto a los combustibles, el que se estima que tendrá este año una recaudación inferior a la de 2003.

En el área de **Comunicaciones**, que registra un aumento importante aunque de menor magnitud al de Transporte, el incremento de \$50 millones (+41% en términos nominales) viene dado principalmente por las Actividades Centrales de la Comisión Nacional de Comunicaciones, que suben \$57,5 millones (+330%).



Cuadro 21: Gastos en Servicios Económicos por función. En millones de pesos y porcentaje.

Servicios Económicos	2003*	2004	2004 real**	Variación		
				Nominal		Real
				Monto	%	%
Transporte	\$ 1,402.0	\$ 1,961.7	\$ 1,787.5	\$ 559.7	39.92%	27.49%
Comunicaciones	\$ 123.3	\$ 173.8	\$ 158.4	\$ 50.5	40.99%	28.46%
Agricultura	\$ 275.5	\$ 283.8	\$ 258.6	\$ 8.2	2.99%	-6.16%
Comercio, Turismo y Otros Servicios	\$ 80.6	\$ 87.3	\$ 79.5	\$ 6.7	8.26%	-1.36%
Energía, Combustible y Minería	\$ 468.1	\$ 466.3	\$ 424.9	\$ -1.7	-0.37%	-9.22%
Ecología y Medio Ambiente	\$ 93.0	\$ 90.8	\$ 82.7	\$ -2.2	-2.42%	-11.08%
Industria	\$ 138.9	\$ 124.7	\$ 113.6	\$ -14.3	-10.26%	-18.23%
Seguros y Finanzas*	\$ 28.2	\$ 24.4	\$ 22.2	\$ -3.8	-13.48%	-21.17%
TOTAL	\$ 2,609.6	\$ 3,212.7	\$ 2,927.3	\$ 603.1	23.11%	12.17%

* Datos actualizados al 1° de marzo de 2004

** Para calcular las variaciones reales se deflactó por un índice compuesto por el 50% de IPC y 50% de IPM

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nacional 2004 y datos de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía.

5 – Servicios de la Deuda Pública

El Gasto en Servicios de la Deuda Pública comprende los gastos destinados a atender los intereses y gastos de la deuda pública interna y externa.

El gasto en esta última finalidad se ve seriamente afectado desde el año 2002 por la declaración del “default”. En términos nominales descendió casi \$3.000 millones,

pasando de \$9.844 millones a \$6.894 millones. Sin embargo la intención del Gobierno es ir negociando con los organismos internacionales y tenedores de bonos la salida del “default”. Este punto se profundizó en la Sección D del informe donde se detalla el efecto de la declaración del “default” sobre el presupuesto.

RIGIDEZ DEL GASTO

Las posibilidades reales de utilizar el presupuesto como herramienta fiscal de ajuste ante los cambios que ocurren durante el año son mucho más acotadas de lo que parecería en primera instancia. La mayor parte de los gastos del presupuesto corresponden a obligaciones contraídas por ley (como es el gasto en jubilaciones y pensiones), a transferencias a provincias que implicaron acuerdos políticos, asignación de recursos a gasto en personal (que si bien puede reducirse tiene costos económicos, sociales y políticos altos) o a compromisos por el pago de intereses de la deuda. Tomando en cuenta todos estos conceptos, una vez que se aprueba el presupuesto (e incluso antes de elaborarse), puede decirse que cerca de un 80% está comprometido en partidas poco flexibles.

En el Cuadro 22 se detallan las distintas áreas del gasto y su grado de rigidez. Se asignó menor posibilidad de ajuste a las partidas que tienen transferencias superiores a un 90%, gasto en personal mayor a un 70% o cuya finalidad es el pago de intereses de la deuda. En cambio se considera que tienen mayor flexibilidad al ajuste las áreas de gasto cuyas transferencias y gasto en personal son menores a estos límites.

En el cuadro se observa que el área del gasto más rígida es el presupuesto destinado al pago de jubilaciones y pensiones (seguridad social), seguido por el presupuesto destinado a vivienda, donde la mayor consiste en acuerdos por transferencias a las provincias para la construcción de viviendas a través del FONAVI. Se destacan también las áreas de relaciones interiores y de promoción social cuyos gastos incluyen transferencias para sus respectivos fines y responden a acuerdos de asignación específica de los recursos estimados y comprometidos con las provincias. Del mismo modo, los programas de empleo (Plan Jefas y Jefes de Hogar), si bien no tienen un trasfondo legal que garantice los fondos, cuenta con un decreto que establece que todo jefe de hogar desempleado y sin ingresos tiene derecho a percibir el beneficio, con acuerdos políticos que lo respaldan.

El presupuesto legislativo, judicial, de defensa, seguridad e inteligencia tienen un alto componente de gasto en personal, lo que las torna en funciones con un alto costo para de ajuste. Finalmente, declarar en default



Cuadro 22: Análisis de Rigidez de la Actividades del Estado. En millones de pesos y porcentaje.

	Personal	Transf	Deuda	Resto	Total	%Personal	%Transf
SEGURIDAD SOCIAL	185,6	24.435,3		117,5	24.738,4	1%	99%
VIVIENDA	3,4	1.014,1		3,1	1.020,6	0%	99%
RELACIONES INTERIORES	80,9	1.527,8		36,1	1.644,8	5%	93%
TRABAJO	39,5	3.698,4		75,0	3.812,9	1%	97%
PROMOCIÓN SOCIAL	68,6	3.381,3		157,6	3.607,6	2%	94%
CONTROL DE LA GESTIÓN PÚB.	46,9	0,3		7,0	54,3	86%	1%
LEGISLATIVA	311,5	8,1		46,3	366,0	85%	2%
JUDICIAL	782,8	1,8		158,7	943,3	83%	0%
SEGURIDAD INTERIOR	1.483,3	16,0		362,2	1.861,6	80%	1%
DEFENSA	1.865,5	1,0		504,1	2.370,6	79%	0%
INTELIGENCIA	259,0	-		98,1	357,1	73%	0%
DEUDA PUBLICA	-	-	6.894	-	6.893,9	0%	0%
Subtotal	5.127,2	34.084,2	6.894	1.565,7	47.671,0	11%	71%
RELACIONES EXTERIORES	374,6	115,6		128,5	618,6	61%	19%
ADMINSITRACIÓN FISCAL	54,6	9,6		26,8	91,0	60%	11%
SEGURO Y FINANZAS	14,4	0,6		9,4	24,4	59%	2%
SISTEMA PENAL	157,5	14,2		110,2	282,0	56%	5%
INFORMACIÓN Y ESTAD. VARIAS	34,5	0,2		36,4	71,1	48%	0%
CIENCIA Y TECNICA	391,1	293,1		234,3	918,4	43%	32%
INDUSTRIA	52,7	38,1		33,9	124,7	42%	31%
AGRICULTURA	99,9	110,9		72,9	283,8	35%	39%
ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE	31,4	11,9		47,4	90,8	35%	13%
DIR. SUPERIOR EJECUTIVA	124,9	9,9		235,0	369,8	34%	3%
COMERCIO Y TURISMO	27,1	9,1		51,0	87,2	31%	10%
COMUNICACIONES	25,9	76,6		71,4	173,8	15%	44%
SALUD	338,3	1.398,6		586,8	2.323,8	15%	60%
EDUCACIÓN	472,6	3.275,7		158,8	3.907,1	12%	84%
ENERGÍA Y COMBUSTIBLES	38,2	374,3		53,8	466,3	8%	80%
TRANSPORTE	157,7	610,5		1.193,6	1.961,7	8%	31%
AGUA POTABLE	6,5	172,1		67,7	246,3	3%	70%
Subtotal	2.402,0	6.521,1	-	3.117,8	12.040,9	20%	54%
TOTAL	7.529,2	40.605,3	6.893,9	4.683,5	59.711,9		

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nacional 2004. Ministerio de Economía.

el pago de intereses de la deuda, como hizo la Argentina a fines de 2001, tiene importantes consecuencias, por lo cual debería considerarse como una partida de ajuste conflictivo.

Entre las áreas del Estado en las que es relativamente más fácil realizar ajustes del presupuesto se destacan salud y educación, transporte, agua potable y energía. En términos generales, son más vulnerables las tareas de servicios económicos y aquellas cuyas responsabilidades han sido mayormente transferidas a las provincias. Si bien estas funciones representan solo el 20% del presupuesto total, son \$12.000 millones sobre los que el Estado tiene mayor flexibilidad para realizar modificaciones.



SÍNTESIS DE LOS GASTOS PREVISTOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO 2004

El Presupuesto 2004 plantea una reducción con relación al año 2003, tanto en términos nominales como reales. Sin embargo, dada la subestimación en los recursos previstos en la Ley de Presupuesto, es de esperar que el gasto supere finalmente al previsto en el Presupuesto. Ya en los primeros meses del año la recaudación es superior a la prevista y se han dado indicios de incrementos en ciertas partidas, como es el caso de la seguridad social.

De todos modos, las áreas del gasto que sí tienen incrementos condicen con las prioridades anunciadas por el Gobierno Nacional: fomentar la inversión pública, el desarrollo social y la inversión educativa.

Dentro de los aumentos que se encuentran en el Presupuesto 2004 se destacan los incrementos en la seguridad social (principalmente por el aumento de las jubilaciones y pensiones), en la educación (por la incorporación de la cuota del Fondo Nacional de Incentivo Docente correspondiente a 2002) y en la construcción de escuelas, viviendas y rutas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, al considerar la inflación, los aumentos en estas áreas son en realidad menores a los nominales, incluso con una pequeña caída en la seguridad social.

Con respecto a las disminuciones que se registran en el presupuesto, las principales se encuentran en las de relaciones interiores y deuda pública. En el primer caso, la caída se relaciona principalmente con el disminución en los gastos electorales. En el segundo, tiene que ver con el acuerdo alcanzado con el FMI en el mes de septiembre de 2003, aunque la evolución del presupuesto destinado a los servicios de la deuda estará sujeta al cumplimiento de las metas trimestrales que tiene que aprobar el organismo multilateral, donde si no se cumple con las mismas, aumentará el gasto por pago de intereses ante la posible negación de refinanciamiento de los vencimientos.

En relación a las funciones del Estado, el Presupuesto 2004 destina el 68% a la redistribución de los ingresos y el 32% a la asignación de bienes públicos, estructura que no difiere de la del año anterior. El que no haya gasto destinado a la función de estabilidad no quiere decir que no se le dé importancia a este rol del Estado, sino que, como antes se explicó, se trata de una función que se refleja más en las políticas macroeconómicas que en el gasto presupuestado.



F. ¿EN QUÉ MEDIDA EL PRESUPUESTO RESPONDE A LAS FUNCIONES DEL ESTADO?

En la presente sección se analizará cómo el gobierno nacional apunta a cumplir con aquellas funciones del Estado detalladas en el presente informe, a través del Presupuesto Nacional.

En la delicada situación en la cual se encuentra la Argentina, caracterizada por un escenario en el cual el 47% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, el grado en que el gobierno nacional

responde a las funciones del Estado por medio del Presupuesto resulta de extrema importancia.

En primer lugar, se analizará la relación entre el Presupuesto Nacional y el combate a la pobreza. En segundo lugar, se examinará el resultado fiscal de las políticas económicas llevadas a cabo por el Gobierno Nacional. Por último, se identificará el grado de respuesta por parte del Gobierno a las demandas de la sociedad.

1- RECURSOS

1.1 La obligación constitucional de buscar la erradicación de la pobreza

Asegurar que todos los ciudadanos tengan un ingreso tal que garantice una calidad de vida digna es una de las bases de la democracia. De acuerdo a la Constitución de la Nación Argentina, el gobierno debe utilizar el aparato gubernamental para erradicar la pobreza. Sin embargo, aunque es mucho el esfuerzo que se realiza para brindar asistencia a los pobres mediante programas de transferencias de ingresos, los niveles de pobreza actuales –si bien disminuyeron con respecto al año 2002– consiguen siendo muy altos en comparación con la historia argentina.

Concretamente, la obligación de reducir la pobreza se refleja en el Artículo 75 de la Constitución Nacional, don-

de se sostiene que "el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales... en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional". Por el mismo, se garantiza a todo ciudadano argentino un conjunto de derechos socioeconómicos, entre los que se incluyen la vivienda, el cuidado de la salud, la alimentación y el seguro social. La garantía de los derechos socioeconómicos en la Constitución implica que todos los ciudadanos, deben poseer los suficientes bienes y servicios que permitan tener un nivel de vida digno.

Más detalladamente, al darle carácter constitucional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado se obliga a:

- √ Reconocer el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. (Art. 11)
- √ Adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. (Art. 2)

La Constitución define los roles de los diferentes órganos del estado para dar cumplimiento a los derechos socioeconómicos. Sin embargo, no prescribe las medidas exactas que deben utilizarse.

En un contexto de crisis con limitadas perspectivas de generación de empleo, el rol del estado en cumplir con los derechos socioeconómicos básicos se torna particularmente importante.

13. Es decir, que sus ingresos familiares totales son inferiores a los \$ 778 mensuales.



1.2 Los programas sociales en la emergencia para combatir la pobreza

En este apartado se presenta una descripción del presupuesto social focalizado, es decir, de la porción del presupuesto social¹³ específicamente destinado a la atención de los más pobres, vigente para el corriente año y sus principales modificaciones con respecto al año 2003.

De la Ley de Presupuesto Nacional sancionada para el año 2004, surge que \$9.693 millones serán destinados al financiamiento de los programas sociales focalizados. Respecto al año 2003, esta cifra contiene un aumento en un 15,35% en términos nominales y en un 4,39% en términos reales.

Cuadro 23: Distribución del gasto social focalizado según jurisdicción del gobierno nacional

En millones de pesos

Jurisdicción	PSF 2003	PSF 2004	Variación	
			Nominal	Real*
Min. de Trabajo	4.705,52	4.705,48	0,02%	-9,48%
Min. Desarrollo Social	1.616,05	2.531,18	56,63%	41,74%
Min. Salud	993,48	871,36	-12,29	-20,63
Presidencia	749,01	133,43	-82,18%	-83,88%
Min. Educación	311,88	363,47	16,54%	5,47%
Min. Producción	27,25		-100%	-100%
Min. Economía		35,35	-	-
Min. Planificación		1.041,2	-	-
Jefatura de Gabinete		10,385	-	-
TOTAL	8.403,19	9.692,90	15,35%	4,39%

* Para calcular las variaciones reales se deflactó el presupuesto en gasto social focalizado del año 2004 por la variación del IPC proyectada para ese período (10,5%)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

A continuación se presenta una descripción sobre cómo, cada una de las jurisdicciones responde a la situación de pobreza en el Presupuesto 2004:

En primer lugar, durante el corriente año, el Ministerio de Desarrollo Social incrementará su presupuesto en un 56% con respecto al año 2003, es decir en aproximadamente \$915 millones. Este aumento se explica principalmente por el incremento en los fondos destinados a las Pensiones No Contributivas, que pasan de \$677 millones en el 2003, a \$1.224 millones en el presente ejercicio. Este incremento en los fondos del programa se debe particularmente a la incorporación de las prestaciones del programa Adultos Mayores que otorga transferencias de dinero a aquellas personas pobres que superen la edad de 70 años, y que no cuenten con ningún tipo de ayuda económica.

Otro programa de gran magnitud dentro de este Ministerio, tanto por su presupuesto (\$520,7 millones) como por su cobertura (11 millones de personas), es el Plan de Seguridad Alimentaria. La creación de este programa ha sido lanzada por la presente gestión de gobierno en Junio de 2003 y tiene su origen en la iniciativa

popular¹⁴ "el Hambre más Urgente" ¹⁵. El mismo pretende a asegurar el acceso de las familias que viven en situación social desfavorable, y en vulnerabilidad nutricional, a una alimentación adecuada, suficiente, y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país. El Plan de Seguridad Alimentaria, agrupa en su interior cuatro programas anteriormente dispersos – Comedores Escolares, Asistencia al Prohuerta, Programa de Emergencia Alimentaria (PEA) y Complemento Alimentario focalizado – a los que se incorpora el nuevo programa de Promoción de Emprendimientos Productivos Alimentarios. Esto es un avance hacia una política social nacional más integrada, dado que la misma siempre se ha caracterizado por la existencia de varios programas con prestaciones similares.

En segundo lugar, es importante resaltar que algunas jurisdicciones han transferido sus programas a otras que fueron creadas en el presente ejercicio. Tal es el caso de los Programas Desarrollo Urbano y Vivienda, Recursos Sociales Básicos, Mejoramiento de Barrios y Provisión de Agua Potable y Saneamiento Básico que fueron transferidos del Ministerio de Desarrollo Social

13. El presupuesto social comprende los fondos que el gobierno destina para financiar los gastos en educación, salud, promoción y asistencia social, seguridad social, vivienda, agua potable y trabajo.

14. La iniciativa popular es un instrumento de participación democrática que surge a partir del artículo N° 39 de la Constitución Nacional y la reglamentación de la Ley N° 24.747, mediante el cual los ciudadanos pueden elevar un proyecto de Ley al Congreso.

15. Para ello deben juntarse 400.000 firmas (el 1,5% del padrón electoral), que son fiscalizadas por la Justicia Electoral. "El Hambre más Urgente" fue una iniciativa popular impulsada por la Fundación Grupo Sophia, Red Solidaria y Poder Ciudadano, que contó con el apoyo del diario La Nación y La Cornisa producciones, y fue avalada por la firma de más de 1,2 millones de argentinos -



al nuevo Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, por un total de \$1.041 millones. En tercer lugar, el Ministerio de Salud, si bien no presenta grandes variaciones presupuestarias respecto de su Gasto Focalizado del año 2003, existen programas que disminuyeron ampliamente sus presupuestos, como el de Emergencia Sanitaria, que destina sus fondos a la entrega de medicamentos genéricos (42% con respecto al 2003), y el Programa de Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos (44% inferior al 2003). Sin embargo uno de los programas de

mayor importancia, como lo es el de Atención a la Madre y al Niño (PROMIN), que realiza entrega de leche a menores de 6 años, madres embarazadas y en período de lactancia, duplicó su presupuesto, contando para el 2004 con \$178 millones.

Finalmente, el Ministerio de Trabajo, continúa siendo la cartera que concentra la mayor magnitud de fondos (48,5%) para el financiamiento de los programas focalizados, al contar con \$4.706 millones. Respecto del 2003, en el corriente año existen variaciones en la distribución de los fondos entre los programas que lo integran:

- El programa Acciones de Empleo ha registrado un incremento en dos de sus componentes: uno de ellos, el Plan Jefas y Jefes de Hogar, cuenta con un presupuesto de \$3.360 millones para el 2004 (10% superior a 2003). Este programa es entendido como un derecho familiar a la inclusión social, ya que brinda una transferencia de \$150 mensuales a jefes y jefas de hogar desocupados con hijos en edad escolar. En la actualidad las prestaciones de este programa son percibidas por aproximadamente a 1,8 millones de beneficiarios. En segundo lugar, se evidencia que el componente Acciones de Empleo aumentó en más de diez veces su presupuesto con respecto al 2003, pasando de \$25 millones a \$303 millones en el año 2004. Este programa asiste a la población desocupada, a través de la creación de programas de empleo y capacitación laboral.
- Por su parte, el programa Seguro de Desempleo, experimentó una disminución del 40% en sus fondos en relación al año anterior, contando con \$502 millones en el 2003, y con \$302 millones en el 2004. Este programa brinda una transferencia económica a aquellas personas que se encuentren desocupadas y que hayan estado vinculadas al mercado laboral formal.

Cuadro 24: Evolución de la participación del Presupuesto Social Focalizado, 2003 y 2004. – En millones de pesos

	2003	2004
Presupuesto Social Focalizado (PSF)	8.403,19	9.692,9
Presupuesto Servicios Sociales (PSS)	37.345,00	40.575,2
Presupuesto Total (PT)	61.758,00	59.712,00
PSF/PT	13,6%	16,2%
PSF/PSS	22,5%	23,9%

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2003 y 2004.*

A partir de este análisis se puede concluir que para 2004 el gobierno ha generado políticas para amortiguar los efectos de la crisis sobre la población pobre: ha incrementado su presupuesto, en particular a los programas dirigidos a garantizar una adecuada alimentación (Plan de Seguridad Alimentaria Nacional), a fortalecer el ingreso y a lograr la inserción laboral (Adultos Mayores, Manos a la Obra, partidas del programa del Plan Jefas y Jefes de Hogar) de la población más vulnerable. Adicionalmente, tal como puede observarse en la Cuadro 24, la participación en términos porcentuales del PSF tanto en el PT como así también en el PSS se ha incrementado con respecto al año 2003, pasando de un 13,6% a un 16,2%, y de un 22,5% a un 23,9% respectivamente.

El presupuesto destinado a combatir la pobreza aumenta un 15%.

Sin embargo, estas políticas no pueden considerarse suficientes: si bien durante los años 2002, 2003 y 2004 el presupuesto focalizado se incrementó -en un contexto de crisis económica sin precedentes-, los actuales niveles de pobreza continúan siendo similar al momento más álgido de la crisis del 1989 y los niveles de desocupación los superan ampliamente. La persistencia de estos altos niveles de pobreza y desocupación inevitablemente deterioran los activos de los más pobres, dificultando su futura inserción social. Es por eso que pese a los gestos de voluntad del gobierno sobre esta situación hay que redoblar más que nunca los esfuerzos, dentro de un marco más general donde se redefina el modelo de país al que se aspira.



Impacto distributivo del gasto público consolidado en educación y salud

Por Evelina Bertranou, Damián Bonari y Caterina Colombo

Uno de los principales objetivos de la política social es reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso. Por tal motivo y por otras consideraciones de equidad –como garantizar el acceso a ciertos bienes y servicios básicos a toda la población–, el Estado interviene en la economía a través del gasto público social y del sistema impositivo. Como la distribución de los beneficios del gasto y de la carga impositiva suelen ser diferentes, la acción estatal modifica la distribución del ingreso.

Para evaluar el impacto distributivo de un programa social habitualmente se utiliza la metodología conocida como análisis de incidencia. Esta consiste en asignar el gasto de un determinado programa entre estratos de ingreso, en función de la distribución de los individuos que reciben sus beneficios.

A continuación se presentan los principales resultados de un ejercicio que aplica el análisis de incidencia al gasto público consolidado (GPC) en educación y en salud para los años 1997 y 2001, con datos provenientes de la Encuesta de Desarrollo Social de 1997 y la Encuesta de Condiciones de Vida de 2001.

Cuadro 25: Impacto distributivo del gasto público consolidado en educación por nivel de gobierno y nivel educativo, 1997 y 2001

Índices de concentración y de progresividad, gasto en millones de pesos y como % del GPC, y potencial redistributivo

Educación	Concentración		Progresividad		Gasto				Pot. redistributivo	
	1997	2001	1997	2001	Millones de \$ y % del GPC				1997	2001
					1997	2001	1997	2001		
Consolidado	-0.1025	-0.1016	0.5797	0.6110	11467	100.0	13138	100.0	6648	8027
Elemental	-0.2501	-0.2344	0.7273	0.7438	5,252	45.8	6,085	46.3	3820	4526
Media	-0.0713	-0.1019	0.5486	0.6113	3,051	26.6	3,483	26.5	1674	2129
Terciaria	0.1158	0.1465	0.3615	0.3629	769	6.7	1,034	7.9	278	375
Universitaria	0.3277	0.3378	0.1496	0.1716	1,439	12.8	1,527	11.6	215	262
Sin discriminar	-0.2141	0.2187	0.6913	0.7281	956	8.3	1,010	7.7	661	735
Nación	0.1801	0.2655	0.2971	0.2439	2,234	19.5	2,020	15.4	664	493
Elemental	-0.2988	-0.2978	0.7761	0.8072	258	2.2	68	0.5	200	55
Media	-0.1314	-0.1778	0.6087	0.6872	152	1.3	40	0.3	93	27
Terciaria	0.0932	0.1312	0.3841	0.3782	342	3.0	353	2.7	131	134
Universitaria	0.3277	0.3378	0.1496	0.1716	1,439	12.5	1,527	11.6	215	262
Sin discriminar	-0.0868	0.0416	0.5640	0.4678	44	0.4	32	0.2	25	15
Provincias	-0.1655	-0.1629	0.6427	0.6724	8,862	77.3	10,680	81.3	2696	7181
Elemental	-0.2434	-0.2286	0.7207	0.7380	4,622	40.3	5,579	42.5	3331	4117
Media	-0.0682	-0.101	0.5454	0.6104	2,899	25.3	3,443	26.2	1581	2102
Terciaria	0.1339	0.1544	0.3434	0.3550	428	3.7	681	5.2	147	242
Sin discriminar	-0.2202	-0.2271	0.6974	0.7366	913	8.0	978	7.4	637	720
Municipios	-0.2988	-0.2978	0.7761	0.8072	372	3.2	438	3.3	289	354
Elemental	-0.2988	-0.2978	0.7761	0.8072	372	3.2	438	3.3	289	354

Fuente: El gasto público social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas (2003)

El Cuadro 25 muestra que el GPC en educación es pro-pobre –i.e. el beneficio que recibe cada persona en términos absolutos disminuye a medida que aumenta el ingreso–, situación que no varía significativamente entre 1997 y 2001 como lo demuestran los índices de concentración* de ambos años. Sin embargo, la desagregación por niveles educativos y de gobierno muestra algunos cambios relevantes.

El gasto provincial en educación elemental –principal componente del GPC en educación– se torna levemente menos pro-pobre en 2001 a causa de la mayor concentración de los subsidios a la educación privada en los estratos más ricos. Como contraparte el gasto provincial en educación media adquiere un mayor sesgo pro-pobre. Esto surge de dos efectos contrapuestos: el mayor sesgo pro-rico de los subsidios a la educación

* Este índice mide la concentración del gasto en la distribución del ingreso, toma valores que oscilan entre -1 y 1. Valores negativos indican que el gasto es pro-pobre, valores positivos pero menores que el coeficiente de Gini reflejan que el gasto es pro-rico y valores positivos y mayores que el coeficiente de Gini, que es regresivo



privada y, fundamentalmente, un mayor acceso a la educación pública por parte de los estratos de menores ingresos. Por último, el gasto en educación universitaria –financiado totalmente por el gobierno nacional– tiende a concentrarse aún más en los deciles ricos, al igual que el gasto en educación terciaria.

Entre 1997 y 2001 se incrementa el potencial redistributivo –i.e. la capacidad del gasto para redistribuir ingresos hacia los más pobres– del GPC en educación, ya que las dos variables que lo determinan (el índice de progresividad y el tamaño del gasto) varían de forma favorable. Al desagregar el gasto por nivel de gobierno esta afirmación conserva su validez excepto para el gobierno nacional, cuyo índice de progresividad y nivel de gasto disminuyen.

Por su parte, como puede verse en el Cuadro 26, el GPC en salud es prácticamente proporcional a la distribución de la población con una ligera tendencia hacia los estratos ricos que se acentúa en 2001.**

Cuadro 26: Impacto distributivo del gasto público consolidado en salud por nivel de gobierno, y subsector, 1997 y 2001

Índice de concentración y de progresividad, gasto en millones de pesos y como % del GPC, y potencial redistributivo

Salud	Concentración		Progresividad		Gasto				Pot. redistributivo	
	1997	2001	1997	2001	Millones de \$ y % del GPC		1997	2001	1997	2001
					1997	2001				
Consolidado	0.0025	0.0745	0.4747	0.4349	13,219	100.0	13,605	100.0	6,275	5,917
Atención pública	-0.2682	-0.2589	0.7454	0.7683	5,153	39.0	5,636	41.4	3,841	4,330
Obras sociales	0.2000	0.3605	0.2773	0.1490	5,582	42.2	5,800	42.6	1,548	864
PAMI	0.1205	0.1763	0.3568	0.3331	2,483	18.8	2,169	15.9	886	722
Nación	0.1301	0.2367	0.3472	0.2728	6,904	52.2	6,539	48.4	2,397	1,784
Atención pública	-0.1959	-0.1864	0.6732	0.6958	720	5.4	750	5.5	485	522
Obras sociales	0.2000	0.3605	0.2773	0.1490	3,701	28.0	3,620	26.6	1,026	539
PAMI	0.1205	0.1763	0.3568	0.3331	2,483	18.8	2,169	15.9	886	722
Provincias	-0.1055	-0.0347	0.5828	0.5441	5,574	42.2	6,208	45.6	3,249	3,378
Atención pública	-0.2612	-0.2485	0.7385	0.7579	3,693	27.9	4,028	29.6	2,727	3,053
Obras sociales	0.2000	0.3605	0.2773	0.1490	1,882	14.2	2,180	16.0	522	325
Municipios	-0.3731	-0.3712	0.8503	0.8806	740	5.6	858	6.3	630	755
Atención pública	-0.3731	-0.3712	0.8503	0.8806	740	5.6	858	6.3	630	755

Fuente: *El gasto público social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas (2003)*

Al igual que en educación, la descomposición del sector por nivel de gobierno y subfunción del GPC en salud esconde importantes diferencias. El gasto provincial en atención pública de la salud se vuelve levemente menos pro-pobre. Esto puede ser causado por el traslado de la población de recursos medios a la asistencia en hospitales públicos, debido a la caída en los niveles de cobertura médica. Por el contrario, entre 1997 y 2001 crece el sesgo pro-rico del gasto en obras sociales nacionales y provinciales, como consecuencia de una disminución en la cobertura vinculada con la caída del empleo formal y el deterioro de las condiciones laborales. De igual forma, el gasto del PAMI también aumenta su focalización en los estratos ricos, tal vez por las dificultades de los sectores más pobres para cumplir con los requisitos de acceso a sus prestaciones. En términos de incidencia, el gasto nacional en atención pública de la salud manifiesta un comportamiento similar al del gasto provincial, aunque es menos pro-pobre porque financia programas de prevención de la salud, cuya incidencia no difiere por niveles de ingreso. En el otro extremo se ubica el gasto municipal en atención pública, ya que su incidencia se estima a partir de la atención médica en salitas y centros de salud; sin embargo, su peso relativo en el GPC en salud es marginal.

La progresividad del GPC en salud se reduce en 2001, excepto en los municipios. Esto se debe a que la mayor concentración del gasto en los estratos medios y ricos anula el efecto positivo sobre la progresividad del aumento de la desigualdad. En términos consolidados esto genera una disminución del potencial redistributivo del gasto en salud, ya que el incremento en el GPC en salud es menor a 3%. Si bien el potencial distributivo del gasto provincial y municipal en salud aumenta, el descenso del gasto nacional –superior a 5%– y de su progresividad contrarrestan ese efecto positivo.

** Los resultados obtenidos para el sector salud deben tomarse con cautela, el diseño de las encuestas, en términos de las preguntas que indagan sobre la utilización de los servicios de salud por parte de los individuos, no es idéntico.



2- ESTABILIDAD: SOLVENCIA FISCAL

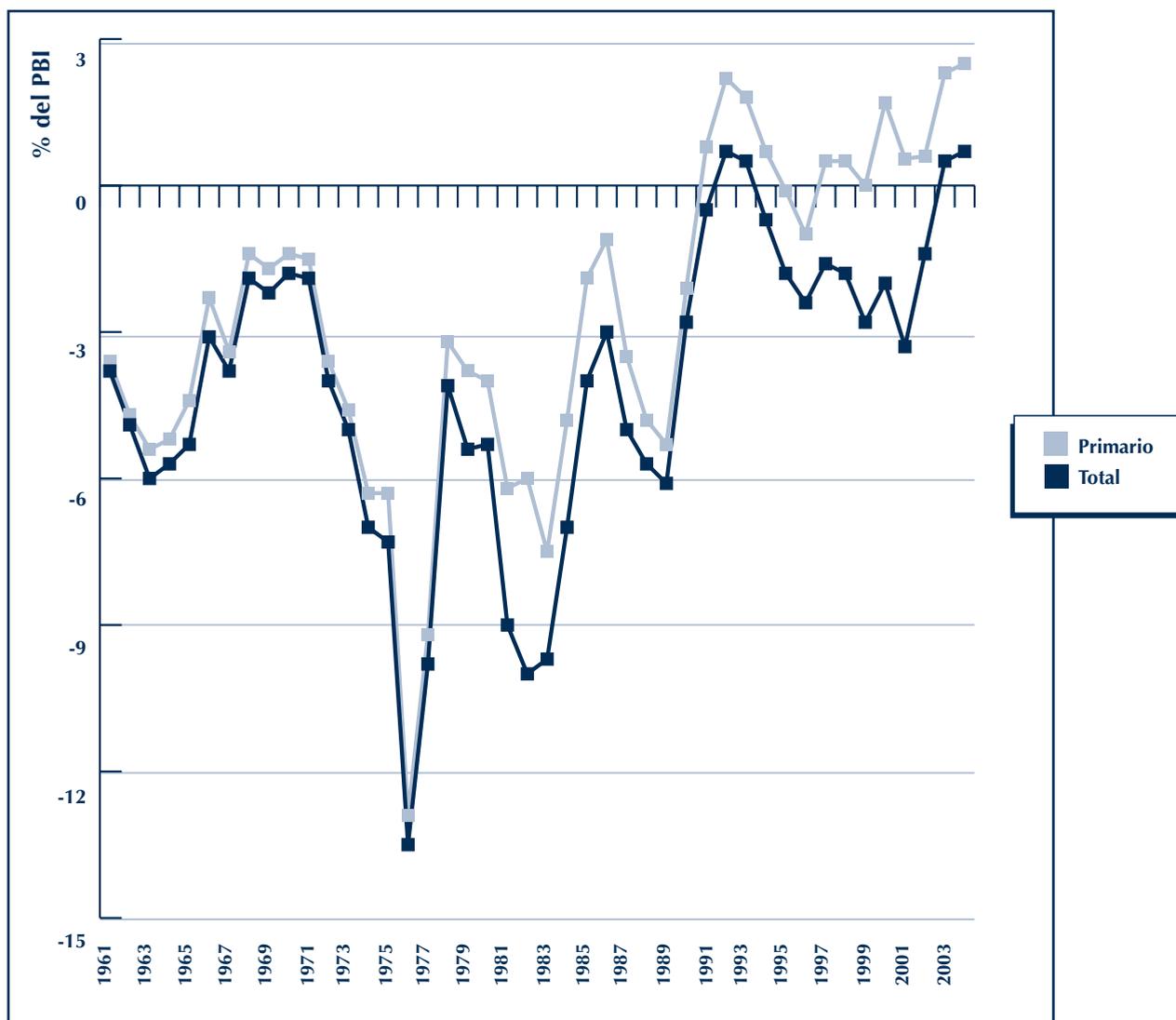
En el Presupuesto Nacional se proyectan los gastos que tendrá la Administración y el Sector Público Nacional durante el ejercicio y se hace una estimación de los recursos con los cuales se financiarán esos gastos. Un presupuesto responsable debería hacer una proyección realista de los ingresos que pueden obtenerse, y a partir de ellos determinar en qué se va a gastar. En Argentina, sistemáticamente se sobreestimaron los ingresos con el consiguiente resultado negativo sobre las cuentas fiscales, incumpliendo así con la función de estabilidad que tendría el presupuesto.

El Presupuesto 2004 presenta una característica poco común para la política fiscal argentina: proyecta un nivel de superávit que no se ha alcanzado en nuestra

historia. Concretamente, se estima un superávit total del sector público nacional de \$3.240 millones (2,5% del PBI) así como un superávit primario, -es decir, excluyendo los intereses y servicios de la deuda- de \$10.003,8 millones (0,7% del PBI).

Además, la moderada proyección de las variables macroeconómicas fundamentalmente las relacionadas con el crecimiento de la economía (y las relacionadas con el crecimiento de la economía) hacen que sea posible un superávit mayor. Con las nuevas proyecciones de crecimiento realizadas por el gobierno (5,5% versus 4% inicial) indican que, gracias al consecuente aumento de la recaudación, el superávit primario podría llegar a los \$12.500 millones (2,9% del PBI proyectado con un 5,5% de crecimiento y un 10% de inflación).

Gráfico 14: Resultado Fiscal Total y Primario como porcentaje del PBI 1961-2003



FUENTE: CEPAL y Ministerio de Economía



Tal como puede observarse en el Gráfico 14, la presunción de un superávit primario del 2,5% para 2004, aunque coherente con el resultado del año anterior, resulta inédita si se compara con las últimas 4 décadas. Teniendo como antecedente los resultados efectivamente obtenidos entre 1961 y 2002, puede apreciarse que el superávit primario más alto obtenido fue del 2,2% del PBI en 1992. En casi todo el período el resultado de las cuentas públicas fue deficitario.

Es muy importante para el cumplimiento de este Presupuesto y para los presupuestos futuros, la renegociación de la deuda en default. Esta tendrá un significativo impacto sobre los gastos de la Administración Nacional. La quita de capital

y la reprogramación de vencimientos puede llevar a una reestructuración completa del calendario de pagos de deuda modificando los montos que se desembolsarán a lo largo de los años siguientes.

Si bien el incremento de recursos por la reactivación

El resultado del Sector Público Nacional en el primer trimestre de 2004 alcanzó casi el 40% del superávit primario previsto en el Presupuesto 2004 y más del 73% del resultado financiero. Esto permite prever un resultado anual mejor al estimado.

económica permiten que actualmente se registre un superávit primario inédito, la historia muestra que ha sido difícil mantener estos resultados fiscales positivos. Además, debe tenerse en cuenta que se deberán afrontar considerables pagos de deuda.

Es por ello que, para que el Estado cumpla con el objetivo de dar estabilidad a través del Presupuesto, el desafío será mantener la solvencia fiscal a través de proyecciones realistas de ingresos y niveles de gasto compatibles con las obligaciones contraídas.

Como dato, el resultado del Sector Público Nacional en el primer trimestre de 2004 alcanzó casi el 40% del superávit primario previsto en el Presupuesto 2004 y más del

73% del resultado financiero (la diferencia surge de que a marzo solamente se pagó un 24% de los intereses de la deuda presupuestados para todo el año, existiendo otros vencimientos en los meses posteriores). Esto permite prever un resultado anual mejor al estimado.

3 - ASIGNACIÓN DE BIENES PÚBLICOS: ¿RESPONDE EL PRESUPUESTO 2004 A LAS PRIORIDADES DE LA SOCIEDAD?

Una de las maneras de evaluar la función del Estado de asignar bienes públicos es comparar esta asignación con los problemas que la sociedad identifica como los más importantes. Con este objetivo, se presenta en esta sección una comparación entre las encuestas realizadas por la consultora Equis sobre los problemas sociales prioritarios y las variaciones en la asignación de bienes públicos entre el presupuesto 2003 y 2004. Debe tenerse en cuenta que un aumento del presupuesto no siempre implica una mejora efectiva frente a los problemas identificados como importantes, pero al menos refleja la sensibilidad del gobierno a las demandas que plantea la sociedad.

Hay conceptos que claramente tienen un correlato en el presupuesto y otros que no. Tanto la consultora Equis como Catterberg y asociados y Nueva Mayoría,

coinciden en que las principales preocupaciones son desocupación e inseguridad, cuya relación con el presupuesto destinado a programas de empleo y de seguridad interior es directa. Sin embargo, conceptos como corrupción o clase política también predominan en las preocupaciones, pero al no tener éstos correspondencia directa con el presupuesto, no se incluyen en el presente análisis.

Como puede observarse en el Cuadro 27, los principales problemas identificados por la sociedad son la desocupación, la inseguridad, la educación y la salud (todos problemas que incrementaron su importancia en 2004 en comparación con 2003). Luego sigue la pobreza, que reduce notablemente su relevancia, y en menor medida se mencionan a los jubilados y a la justicia. ¿Qué sucede con el presupuesto destinado a estas áreas?

Cuadro 27: Agenda de problemas del país, 2003-2004

	Feb-03	Feb-04	Variación
Desocupación	49,4	64,9	15,5
Inseguridad	26,8	58,4	31,6
Educación	12,9	21,6	8,7
Salud	7,7	16,5	8,8
Pobreza	30,5	15,9	-14,6
Jubilados	2,9	3,7	0,8
Justicia	4,9	3,3	-1,6

Fuente: Consultora Equis



La respuesta no es sencilla. Se pueden analizar las variaciones del presupuesto de dos maneras: por un lado, es posible analizar la variación en términos reales (es decir, las modificaciones en estas áreas del presupuesto entre 2003 y 2004 descontando el efecto de la inflación estimada). Por otro, se podría tomar la variación en cuanto a proporción del presupuesto destinado a estas funciones. En el Cuadro 28 se puede observar que arrojan resultados diferentes. Las variaciones del presupuesto no van en la misma dirección según se to-

men estas dos medidas alternativas y tampoco parecen responder a la agenda de problemas expuesta por la sociedad.

De las siete problemáticas identificadas como prioritarias por la sociedad, solo el presupuesto en educación aumenta respecto a 2003, tanto en términos reales como en porcentaje del gasto total. Este aumento del gasto en educación se explica en un 5,1% por el reconocimiento de fondos adeudados del FONID y en 5,8% por el aumento en obras de infraestructura escolar.

Cuadro 28: Variación del Presupuesto Nacional 2003-2004

Problema en agenda social	Area Presupuesto	Variac. en pesos 2003	Variac. % gasto total
Desocupación	Trabajo	↓ -14,1%	↓ -0,2%
Inseguridad	Seguridad	↓ -5,2%	↑ 0,2%
Educación	Educación	↑ 3,8%	↑ 0,9%
Salud	Salud	↓ -44,5%	↓ -2,4%
Pobreza	Promoción Social	↓ -4,3%	↑ 0,4%
Jubilados	Seguridad Social	↓ -0,5%	↑ 4,3%
Justicia	Justicia	↓ -3,0%	↑ 0,1%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto Nacional 2004 y datos de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía.

En el extremo opuesto, es llamativo que a pesar de ser la desocupación una problemática social prioritaria que incluso aumenta su importancia respecto de 2003, el presupuesto tanto en términos reales como en porcentaje del gasto total se reduce. Esto se debe esencialmente a que en 2003 se realizó un pago por única vez de \$50 "en concepto de aguinaldo para los planes Jefas y Jefes Hogar Desocupados", disminuyendo así el presupuesto destinado a este programa para 2004, donde no se proyectan aumentos de estos planes ni en cantidad de beneficiarios ni en los montos de los beneficios.

Este comportamiento se repite en el área de salud, que es cada vez más importante para la sociedad, mientras el presupuesto disminuye en un 44%. No obstante, esto se explica por una cuestión metodológica ya que los fondos del PAMI (INSSJyP) en 2004 se administrarán por fuera de la Administración Nacional, transfiriéndose directamente a la AFIP. El presupuesto en salud, descontando el PAMI, en términos reales cae tan solo un 2%.

En el resto de las áreas que preocupan a la sociedad,

tales como inseguridad, pobreza, jubilaciones y justicia, si bien el presupuesto en términos reales cae, el porcentaje del presupuesto destinado a estas áreas aumenta. Es decir, el aumento del gasto presupuestado en estas áreas es menor a la inflación estimada para el

2004 pero la prioridad que el gobierno le asigna respecto al total del presupuesto es mayor este año que en 2003.

Según las encuestas de Catterberg y Asociados de noviembre de 2003, surge que apenas un 0,4% de la población identifica como un problema social el sueldo de los empleados públicos, mientras que el porcentaje del presupuesto destinado al pago de remuneraciones aumenta un 1% y en términos reales cae un 8%.

Puede concluirse que si bien en términos reales el presupuesto en las áreas identificadas como prioritarias para la

sociedad ha disminuido —en parte porque el presupuesto total también cayó—, en general el porcentaje del presupuesto total respecto del año pasado destinado a las mismas aumenta, mostrando cierta sensibilidad del presupuesto a las demandas sociales, excepto para el problema de desempleo.

El presupuesto en áreas sociales prioritarias, ha disminuído poco y el porcentaje del presupuesto total aumenta; mostrando cierta sensibilidad del presupuesto a las demandas sociales, excepto para el problema del desempleo, identificado como el más importante.



G. ¿POR QUÉ DEBERÍA Y CÓMO PUEDE CONOCER EL CIUDADANO LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO?

1 - ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA TRANSPARENCIA FISCAL?

En todo proceso de toma de decisiones, contar con información adecuada constituye un requisito primordial que afecta directamente el resultado de la elección. Este precepto se aplica a cualquier tipo de organización, incluido el sector público.

Según la definición del FM¹⁶, la transparencia fiscal se basa en cuatro principios esenciales:

- **Claridad de roles y responsabilidades:** es importante establecer límites claros dentro del gobierno entre actividades fiscales, monetarias y de empresas públicas, y entre el sector público y el sector privado;
- **Disponibilidad pública de información:** este principio resalta la necesidad de contar con información fiscal completa y asegurar el compromiso de los gobiernos a publicarla en momentos predeterminados;
- **Preparación, ejecución e informes presupuestarios abiertos según las normas tradicionales relativas a la cobertura, accesibilidad e integridad de la información fiscal:** aquí se destaca el desarrollo y armonización de normas estadísticas y contables internacionales para la generación de informes del gobierno;
- **Garantía independiente de integridad:** enfatiza la importancia de auditoría externa e independencia estadística, aunque va más allá de estos temas y requiere la apertura de los gobiernos al escrutinio independiente.

A su vez, es sabido que la transparencia fiscal refuerza la responsabilidad y aumenta el riesgo político asociado con mantener políticas insostenibles. Por lo tanto, puede incrementar la credibilidad, cuyos beneficios se reflejarán en menores costos de financiación y un mayor respaldo para políticas macroeconómicas sólidas por parte de un público bien informado. Por otro lado, la falta de transparencia en la administración fiscal puede ser desestabilizante, crear ineficiencia y fomentar la iniquidad y la corrupción en el manejo de las cuentas públicas.

2- ¿CUÁL ES LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA EL CIUDADANO?

La información fiscal se presenta en un gran número de cuadros elaborados por distintas áreas del sector público nacional, provincial y municipal con distintas fechas de publicación y períodos diferentes de alcance. En este documento, la información se clasifica en dos grupos: Información de Coyuntura e Información de Mediano y Largo Plazo.

Información de coyuntura

El análisis de coyuntura fiscal se realiza sobre la base de la información de carácter mensual, trimestral y/o anual publicada por distintos organismos del sector público nacional, provincial y municipal.

Además de la publicación a través de la página web de la Secretaría de Hacienda del proyecto de ley de presupuesto, la ley de presupuesto y la cuenta de inversión con todos los anexos correspondientes en función de lo que determina la ley de Administración Financiera, mes a mes y con un desfase de apenas

unos días -preestablecido en un cronograma de difusión - la misma Secretaría difunde información sobre la ejecución presupuestaria. Se publica la evolución de la recaudación tributaria, el esquema ahorro-inversión-financiamiento del Tesoro Nacional y el resultado de las cuentas del Sector Público Nacional.

Asimismo, trimestralmente y con un rezago de casi tres meses, esa Secretaría difunde el Boletín Fiscal. Esta publicación cuenta con información sobre la ejecución del presupuesto de caja de la Administración

16. Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal. FMI. Marzo, 2001.



Nacional y del presupuesto de caja del Sector Público Nacional, las transferencias efectuadas a las provincias, las cifras de ocupación y distribución de salarios del Poder Ejecutivo Nacional e información sobre la deuda del gobierno nacional, disponible a través de la página web de la Secretaría de Hacienda de la Nación <http://www.mecon.gov.ar/hacienda>.

Por otro lado, a través de su página web http://www.mecon.gov.ar/finanzas/sfinan/fin_deuda.htm, la Oficina Nacional de Crédito Público dependiente de la Subsecretaría de Financiamiento difunde información trimestral sobre el stock, la evolución y la composición de la deuda del Sector Público Nacional. En la misma página se incluye una base de datos sobre los saldos y vencimientos de la deuda.

Con respecto a las provincias y municipios, la información de coyuntura es bastante más escasa. Por un lado, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias dependiente de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias del Ministerio de Economía recoge y consolida información de los 24 gobiernos provinciales disponible en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm. Se presenta información por provincia sobre la ejecución presupuestaria, la recaudación de impuestos y la deuda, aunque con retrasos temporales sustancialmente mayores a los de la información de la Nación y sin un cronograma preestablecido.

Ahorro – Inversión – Financiamiento

Con un rezago de aproximadamente diez días hábiles una vez finalizado el mes, la Tesorería General de la Nación difunde el esquema ahorro-inversión-financiamiento base caja del Tesoro Nacional referido al mes anterior a través de su página web

<http://www.mecon.gov.ar/tesoro/2004/indice04.htm>

Unos diez días más tarde la Oficina Nacional de Presupuesto publica en su página web

(www.mecon.gov.ar/onp/html/resultado/default01.htm) este esquema base caja para el Sector Público Nacional consolidando la información del Tesoro, la ejecución de los Organismos Descentralizados, las Instituciones de la Seguridad Social, las Empresas Públicas y los Fondos Fiduciarios, incluyendo las transferencias a las provincias.

Recursos

Con un rezago de apenas dos días hábiles finalizado el mes la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal dependiente de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía difunde a través de su página web

<http://www.mecon.gov.ar/sip/> la recaudación tributaria desagregada por tipo de impuesto del mes anterior. En el cuadro se presentan además las variaciones

respecto al mes precedente, al mismo mes del año anterior y la variación acumulada hasta entonces. La información a partir de la cual es elaborada esta información surge directamente de la base de datos de la AFIP.

En la misma página se incluye, en planillas anuales a partir del año 1997, la recaudación mensual por impuesto y un informe trimestral publicado con un mes y medio de rezago, comentando la evolución de la recaudación tributaria en el período inmediato anterior.

Ejecución presupuestaria

Independientemente de la información de gastos que surge de los esquemas ahorro-inversión-financiamiento difundidos por la Secretaría de Hacienda, la evolución del gasto y de los ingresos puede ser seguida a partir del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIDIF). Si bien el acceso es restringido, en la página web <http://sg.mecon.ar/ejecucion> perteneciente a la Oficina Nacional de Presupuesto, se habilitó el Sitio de Consulta para el Ciudadano sobre el Presupuesto Nacional. En este sitio puede obtenerse información sobre la ejecución presupuestaria de los gastos y de los ingresos a la fecha de consulta. Esta página es actualizada con una periodicidad semanal y la información está disponible a partir de 1998.

Cabe destacar que pueden existir diferencias entre la información del SIDIF y las cifras publicadas por la Secretaría de Hacienda en sus comunicados habituales del esquema ahorro-inversión-financiamiento. Esto es así dado que los las cifras de la Secretaría de Hacienda no se construyen a partir de la información que surge del SIDIF, sino que directamente reciben información de la caja de cada una de las instituciones correspondientes –Tesoro Nacional, Asignación Específica, Organismos Descentralizados, Instituciones de la Seguridad Social, Cajas Provinciales, Empresas Públicas y Fondos Fiduciarios-.

Las diferencias vienen dadas principalmente por tres motivos: En primer lugar, existe una diferencia conceptual entre lo "pagado" informado por el SIDIF y la "caja" difundida por la Secretaría de Hacienda en los Resultados de las Cuentas del Sector Público. Mientras el primer concepto (pagado) corresponde únicamente a los pagos efectivamente realizados correspondientes al crédito vigente del ejercicio en curso, el segundo concepto (caja) incluye además los pagos correspondientes a partidas devengadas en ejercicios pasados (remanentes). Esto explica parcialmente por qué la "caja" supera al "pagado". En segundo lugar también pueden producirse rezagos entre el pago efectivo de una obligación (caja) y su carga en el SIDIF. Esto puede explicar diferencias menores de un mes a otro que debieran quedar anuladas en la medida que transcurre el año. Finalmente una diferencia

17. El Sistema de Divulgación Standard (SSDS) del FMI obliga a los países miembros a difundir el cronograma con las fechas de publicación de determinada información fiscal, financiera y de nivel de actividad. <http://www.mecon.gov.ar/progeco/calendar.htm>



adicional, específicamente en los gastos de las Instituciones de la Seguridad Social, se origina en el hecho de que mientras en el SIDIF se incluyen únicamente los ingresos y los egresos efectivos por asignaciones familiares, en el esquema ahorro-inversión-financiamiento publicado por la Secretaría se incluye además el Fondo Compensatorio de Asignaciones Familiares¹⁸.

Deuda pública

Trimestralmente y con un rezago de aproximadamente dos meses, la Subsecretaría de Financiamiento difunde a través de su página web

<http://www.mecon.gov.ar/finanzas/sfinan> una amplia serie de cuadros estadísticos con información al último día del trimestre de referencia sobre el stock de deuda pública y la explicación de los cambios en el stock. Se publican cuadros con distintas aperturas –por moneda, por plazo, por instrumento, por residencia del tenedor, etc. – y el perfil agregado de vencimientos de capital e intereses en base anual por 30 años y mensual por 2 años.

Ocupación en el Sector Público Nacional

La Dirección Nacional de Ocupación y Salarios dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto difunde mensualmente un cuadro con la planta de personal permanente, transitorio y contratado del Sector Público Nacional no Financiero por jurisdicción¹⁹. También presenta un cuadro con la apertura por escalafón del personal permanente y transitorio. La información se encuentra disponible mes a mes desde septiembre de 2001 en el sitio web de la Dirección: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ocupacion/principal.htm>.

Información de mediano / largo plazo

Para el análisis de mediano/largo plazo se requiere de series fiscales armonizadas. En Argentina, con excepción de algunas líneas de trabajo específico dentro del sector público y otras en el sector privado que se dedican a consolidar estadísticas, la información fiscal se encuentra muy fragmentada. Por esto, para trabajar con

series fiscales en muchos casos es necesario un proceso previo de compatibilización de la información de coyuntura ya sea en base anual, mensual o trimestral. A continuación se presenta un listado con las series fiscales compiladas y homogeneizadas por los distintos organismos del sector público y otras fuentes privadas.

Recursos

A partir de 1998, la AFIP comenzó a publicar un informe anual sobre recursos tributarios que incluye series homogeneizadas desde principios de siglo de recaudación y presión tributaria en base a distintas desagregaciones. El último informe disponible corresponde al año 2002 y puede consultarse a través de la página web del organismo

http://www.afip.gov.ar/institucionales/estadisticas/estadisticas_main.asp

A su vez, la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal dependiente de la Secretaría de Hacienda, difunde trimestralmente un cuadro con la recaudación tributaria mensual que incluye datos desde enero de 1996. (<http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/portri.htm>)

Gastos

La Dirección de Gastos Sociales Consolidados dependiente de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía difunde a través de su página web <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series/gasto.html> series de Gasto Público Consolidado clasificado por finalidad función para el período 1980-2002. Esta información se encuentra también disponible por nivel de gobierno.

Deuda pública

La Oficina Nacional de Crédito Público dependiente de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía difunde a través de su página web la serie de deuda del Sector Público Nacional. La serie publicada comprende el total de deuda pública nacional a cada trimestre para el período 1992-2003.

http://www.mecon.gov.ar/finanzas/sfinan/fin_deuda.htm

18. El Sistema de Asignaciones Familiares funciona a partir del pago directo por parte del empleador a aquellos empleados que por ley les corresponda y abonando o recibiendo de la ANSES la diferencia en el caso en que los aportes por tal concepto sean mayores a los pagos y viceversa. De este modo los únicos ingresos que recibe la ANSES y consecuentemente los egresos se corresponden a estas diferencias. No establecido en un calendario predefinido.

19. Sólo se incluye la modalidad de contratación cuyo gasto se imputa al inciso 1 (personal), no incorpora contratados de Unidades Ejecutoras de Préstamos. El Decreto N° 1184/2001 establece que a partir del ejercicio fiscal 2002 la imputación del gasto que genere las contrataciones efectuada en el inciso 1 –gastos en personal y el gasto correspondiente a las contrataciones vinculadas con organismos internacionales debe imputarse en el inciso 5 – transferencias.



Síntesis sobre la información fiscal disponible

Si bien la información fiscal disponible en el sitio web del Ministerio de Economía se refiere a los tres niveles de gobierno, predominan los datos sobre el nivel nacional. La información sobre provincias y municipios es mucho menor y, además, se presenta usualmente con retrasos de tiempo mayores a los de la información de Nación.

De todos modos, puede encontrarse cierta información fiscal provincial y municipal en los sitios web de cada una de las provincias, aunque las variables y la actualización de los datos presentados por cada una de ellas difieren de gran manera entre sí.

En cuanto a la información fiscal de la Nación, si bien tiene un alto grado de desagregación y una actualización y periodicidad satisfactorias, tiene algunos aspectos a mejorar. Por un lado, se presenta de forma muy dispersa, de modo tal que para acceder a ella el usuario debe conocer qué dependencia del Ministerio la produce. Para hacer más sencillo el acceso a la información y aumentar la transparencia de la información fiscal, sería muy valioso que el Gobierno concentre los datos para el usuario y los presente según sus necesidades, y no de acuerdo a la oficina que los procesa. Por el otro lado, también agregaría valor generar más información de largo plazo, con series en moneda corriente, constante o como porcentaje del PBI.



H. CONSIDERACIONES FINALES

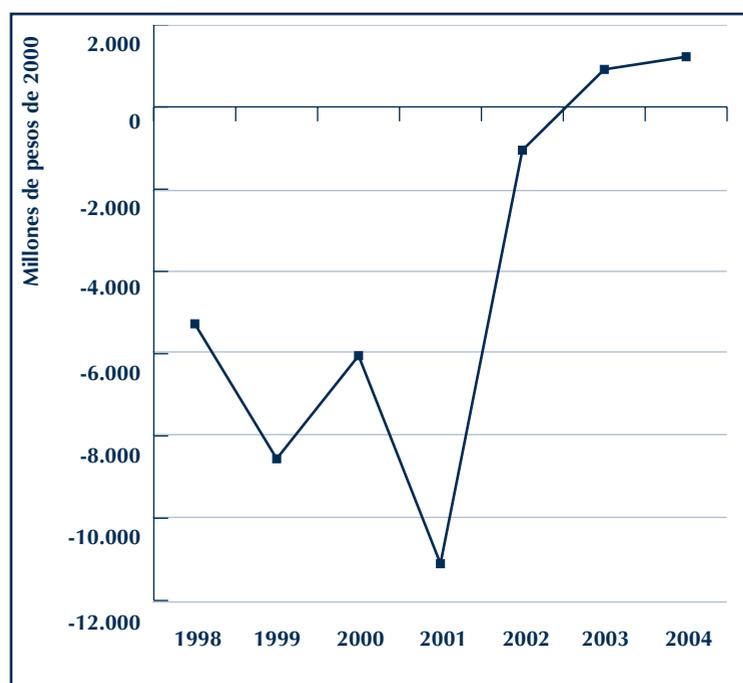
Para el 2004, la Ley de Presupuesto estima un superávit financiero de \$2.302 millones. No obstante, los recursos estimados en la Ley (\$62.014 millones) hoy se consideran muy bajos respecto a lo que posiblemente se recaude, dado que el crecimiento de la actividad económica probablemente será mayor al proyectado en el Presupuesto. De este modo, el resultado final de la Administración Nacional dependerá del

uso que haga el gobierno sobre los recursos que se obtengan por encima de lo estimado en la Ley.

Tal como se observa en el Gráfico 15, en los últimos años el resultado de la Administración Nacional ha sido deficitario, y sólo en 2003 se ha obtenido superávit. Si bien para 2004 se proyecta un resultado positivo, resta ver si el gobierno gastará el total de recursos excedentes o ahorrará.

Gráfico 15: Resultado financiero de la Administración Nacional.

En millones de pesos de 2000.



Fuente: 1998 a 2002, Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento de la Administración Nacional. Para 2003, Resultado Financiero de la Administración Nacional Base devengado (datos preliminares). Para 2004, Ley de Presupuesto 2004.

La incertidumbre respecto del nivel real de ingresos fiscales abre la posibilidad de que pueda incrementarse el gasto. En rigor de verdad, una parte del aumento de los ingresos se transforma automáticamente en aumento del gasto, especialmente a través de las transferencias automáticas vinculadas al nivel de recaudación, como por ejemplo las transferencias por coparticipación. Pero otra parte del excedente queda a disposición del gobierno. En ese caso, el Poder Ejecutivo podría decidir a qué partidas destinará los mayores ingresos. Los dos principales destinos actualmente discutidos serían aumentar el gasto primario o pagar intereses de la deuda. La delegación de poderes otorgada en la Ley de Presupuesto de este año y el aumento de los recursos profundiza el grado de

discrecionalidad en la ejecución del presupuesto con que cuenta el Poder Ejecutivo.

Debe admitirse que todos los años el Poder Ejecutivo efectúa numerosas modificaciones en el Presupuesto mediante decretos o decisiones administrativas. Debido a la falta de claridad del alcance legal de estas disposiciones, el Poder Ejecutivo tiene espacio por medio de estos mecanismos para efectuar modificaciones más allá de las permitidas por la Ley de Administración Financiera. Este avance sobre las potestades del Congreso se ve facilitado por la fuerte centralización de la información con que cuenta el Poder Ejecutivo para la toma de decisiones respecto a la asignación de los recursos.

La falta de reglas institucionales claras para reasignar



el gasto ha contribuido a generar la tendencia a incrementar -en épocas de bonanza e incrementos de la recaudación- los componentes más rígidos del gasto, es decir, aquellos rubros que una vez que aumentan son muy difíciles de reducir, tales como las jubilaciones y los salarios. En cambio, cuando la recaudación disminuye y surgen problemas de financiamiento, las partidas que primero suelen recortarse son las más flexibles, como las del gasto social²⁰, sin incluir Seguridad Social, dado que no se tratan de derechos adquiridos como las jubilaciones y los salarios.

Los recientes anuncios del gobierno apuntan a un incremento del gasto corriente. En particular, se prometió un aumento de salarios públicos y de jubilaciones para mediados de año y se prevé eliminar el tope de \$3.000 mensuales a las remuneraciones a los funcionarios públicos. Asimismo, se estiman mayores erogaciones por la crisis energética y por el anunciado plan de seguridad. Por otra parte, la mayor recaudación de los primeros meses del año ha dado impulso a una leve reducción en el impuesto a los créditos y débitos bancarios (que pasó del 1,2% al 1%). Con respecto al segundo destino de los fondos, se han dado indicios de que se planea destinar parte del excedente de la recaudación a la cancelación de deuda doméstica.

Sin dejar de lado la importancia de los aumentos a jubilados y estatales, que luego de la devaluación vieron disminuir considerablemente el poder adquisitivo de sus ingresos, resulta imprescindible que el Gobierno no se deje llevar por el entusiasmo generado por la abundancia actual de recursos, y que los incrementos del gasto corriente que realice sean sustentables y consistentes con los ingresos del Estado en el mediano y largo plazo. De lo contrario, aumentos del gasto hoy en componentes rígidos del presupuesto generarían problemas si en un futuro los ingresos son menores. En tal sentido, una caída en el precio de los commodities, un encarecimiento de las tasas de interés internacionales o la continuidad de la falta de crédito para sostener el crecimiento pueden ser variables que frenen el crecimiento y por lo tanto el aumento de la recaudación en los tiempos venideros. Por último, debe destacarse que una mejor estimación de los recursos en la Ley de Presupuesto generaría dos efectos positivos importantes. Por un lado, sería necesario realizar menores modificaciones del gasto presupuestado durante la ejecución. Por el otro, la Ley de Presupuesto sería más creíble, tanto para los organismos internacionales como para la sociedad en general.



20. Sin incluir Seguridad Social

ANEXOS

I- Modificaciones del presupuesto al primer trimestre de 2004

En el primer trimestre no se encuentran grandes variaciones respecto al Presupuesto 2004 aprobado por el Congreso Nacional: el monto total presenta una disminución de \$18 millones, equivalentes a sólo el 0,03% del presupuesto inicial. Sin embargo, una de las reasignaciones realizadas resulta llamativa. En medio de las manifestaciones y reclamos de la sociedad por mayor seguridad, la partida que más recorte tiene en su asignación anual es justamente Seguri-

dad Interior, que disminuye en \$44,8 millones (2,4%). Dado que el programa afectado es "Otras Asignaciones Financieras", que no detalla demasiado qué aspectos del área de seguridad financiera, no puede saberse concretamente qué servicios se están recortando. La disminución en esta área tan sensible se destina a financiar un incremento del presupuesto del área de Defensa, que aumenta en \$62,6 millones (+2,6%)

Cuadro 29: Modificaciones del Presupuesto primer trimestre 2004

	Presup. Inicial	Presup. Vigente	Variación	
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	4.158.904.772	4.159.020.319	115.547	0,00%
LEGISLATIVA	365.976.388	366.091.935	115.547	0,03%
JUDICIAL	943.276.382	943.276.382	0	0,00%
DIRECCION SUPERIOR EJECUTIVA	369.811.440	367.519.781	-2.291.659	-0,62%
RELACIONES EXTERIORES	618.613.004	618.613.004	0	0,00%
RELACIONES INTERIORES	1.644.795.802	1.644.795.802	0	0,00%
ADMINISTRACION FISCAL	91.029.374	93.321.033	2.291.659	2,52%
CONTROL DE LA GESTION PUBLICA	54.311.992	54.311.992	0	0,00%
INFORMACION Y ESTADISTICA BASICAS	71.090.390	71.090.390	0	0,00%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	4.630.749.723	4.648.589.462	17.839.739	0,39%
DEFENSA	2.370.599.210	2.433.284.893	62.685.683	2,64%
SEGURIDAD INTERIOR	1.861.610.101	1.816.771.101	-44.839.000	-2,41%
SISTEMA PENAL	282.028.237	282.028.237	0	0,00%
INTELIGENCIA	116.512.175	116.505.231	-6.944	-0,01%
SERVICIOS SOCIALES	40.575.181.170	40.575.306.170	125.000	0,00%
SALUD	2.323.768.978	2.323.768.978	-	0,00%
PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL	3.607.553.530	3.607.553.530	-	0,00%
SEGURIDAD SOCIAL	24.738.339.809	24.738.464.809	125.000	0,00%
EDUCACION Y CULTURA	3.907.088.518	3.907.088.518	-	0,00%
CIENCIA Y TECNICA	918.434.729	918.434.729	-	0,00%
TRABAJO	3.812.903.652	3.812.903.652	-	0,00%
VIVIENDA Y URBANISMO	1.020.629.909	1.020.629.909	-	0,00%
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	246.462.045	246.462.045	-	0,00%
SERVICIOS ECONOMICOS	3.212.740.709	3.212.740.709	-	0,00%
ENERGIA, COMBUSTIBLES Y MINERIA	466.305.036	473.805.036	7.500.000	1,61%
COMUNICACIONES	173.805.668	173.805.668	-	0,00%
TRANSPORTE	1.961.748.706	1.954.248.706	- 7.500.000	-0,38%
ECOLOGIA Y MEDIO AMBIENTE	90.785.396	90.785.396	-	0,00%
AGRICULTURA	283.768.689	283.768.689	-	0,00%
INDUSTRIA	124.678.741	124.678.741	-	0,00%
COMERCIO, TURISMO Y OTROS SERVICIOS	87.255.473	87.255.473	-	0,00%
SEGUROS Y FINANZAS	24.393.000	24.393.000	-	0,00%
DEUDA PUBLICA	6.893.880.530	6.893.880.530	-	0,00%
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	6.893.880.530	6.893.880.530	-	0,00%
TOTAL GENERAL	59.471.456.904	59.489.537.190	18.080.286	0,03%

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados, sobre la base de SIDIF a marzo 2004.

II- CLASIFICACIONES DE PROGRAMAS NACIONALES POR FUNCIÓN DEL ESTADO

Programas por finalidad **Función**
Administración gubernamental
Legislativa

Formación y sanción de leyes nacionales	Asignación
Programa de revisión de cuentas nacionales	Asignación
Formación y sanción legislativa	Asignación
Programa de revisión de cuentas nacionales	Asignación
Impresiones y publicaciones parlamentarias	Asignación
Defensa de los derechos de los ciudadanos	Asignación
Otras asistencias financieras	Asignación

Judicial

Actividades centrales	Asignación
Mandamientos y notificaciones	Asignación
Archivo general	Asignación
Justicia de casación penal	Asignación
Justicia ordinaria de la Capital Federal	Asignación
Justicia federal	Asignación
Pericias judiciales	Asignación
Biblioteca y jurisprudencia	Asignación
Administración general de la corte suprema de justicia de la	Asignación
Justicia de máxima instancia	Asignación
Asistencia social	Redistribución
Ejercicio de la acción publica y defensa de la legalidad	Asignación
Representación, defensa y curatela publica oficial	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Regulación, control registral y asistencia jurídica institucional	Asignación
Defensa y representación jurídica y notarial del estado	Asignación
Mediación	Asignación
Promoción y defensa de los derechos humanos	Asignación
Prevención, fiscalización y sanción del lavado de activos	Asignación
Atención servicios financieros, y gastos judiciales	Asignación

Dirección superior ejecutiva

Actividades centrales	Asignación
Formulación e implementación de políticas publicas de la mujer	Redistribución
Asistencia legal y técnica	Asignación
Asistencia y coordinación de políticas sociales	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Modernización de la gestión publica	Asignación
Prensa y difusión de actos de gobierno	Asignación
Controles anticorrupción	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Formulación y ejecución de políticas económicas	Asignación

Relaciones exteriores

Actividades centrales	Asignación
Acciones diplomáticas de política exterior	Asignación
Registro y sostenimiento de cultos	Asignación
Comisión cascos blancos	Asignación
Mantenimiento y promoción de las relaciones económicas inter	Asignación
Aportes al sector externo	Asignación

Relaciones interiores

Identificación y registro del potencial humano nacional	Asignación
Control de ingresos, egresos y permanencia de personas en e	Asignación
Acciones contra la discriminación, la xenofobia y el racismo	Asignación
Actividades centrales	Asignación

Fomento e impulso al desarrollo del sistema democrático	Asignación
Cooperación, asistencia técnica y capacitación para municip	Asignación
Asistencia técnica y financiera a provincias	Redistribución
Fortalecimiento de las relaciones con la comunidad	Asignación
Coparticipación fed. al gobierno de la ciudad aut. de Bs As	Redistribución
Asistencia financiera a sectores económicos	Asignación
Asistencia financiera a provincias	Redistribución
Administración fiscal	
Actividades centrales	Asignación
Actividad común a los programas de la secretaria de hacienda	Asignación
Finanzas, bancos y seguros	Asignación
Administración financiera	Asignación
Administración de política tributaria	Asignación
Relaciones con provincias	Redistribución
Resolución de cuestiones dudosas y litigiosas	Asignación
Administración de bienes del estado	Asignación
Tasación de bienes	Asignación
Control de la gestión pública	
Control externo del sector publico nacional	Asignación
Control interno del poder ejecutivo nacional	Asignación
Ejecución de obras de arquitectura	Asignación
Información y estadística básicas	
Conservación y custodia de los documentos de la nación	Asignación
Elaboración y actualización de cartografía básica nacional	Asignación
Servicio estadístico	Asignación
Censo nacional agropecuario	Asignación
Censo nacional de población, hogares y vivienda	Asignación
Servicios de defensa y seguridad	
Defensa	
Conducción y planificación para la defensa	Asignación
Transferencias varias	Asignación
Planeamiento militar conjunto	Asignación
Fuerzas de paz	Asignación
Desarrollo tecnológico para la defensa	Asignación
Capacidad operacional del estado mayor general del ejercito	Asignación
Capacidad operacional de la armada	Asignación
Hidrografía naval	Asignación
Actividad central	Asignación
Capacidad operacional de la fuerza aérea	Asignación
Seguridad interior	
Ejecución de políticas poblacionales	Asignación
Conducción y supervisión de la seguridad interior	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Prestación del servicio de seguridad a personas y bienes	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Capacidad operacional de la gendarmería nacional	Asignación
Misiones humanitarias y de paz para organismos internacional	Asignación
Atención de pasos fronterizos	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Servicio técnico de seguridad de la navegación	Asignación
Servicio de comunicaciones y control de tráfico para la segu	Asignación
Servicio de seguridad de la navegación y de policía de segur	Asignación
Atención de pasos fronterizos	Asignación
Asist. financiera a empresas pub., ente binacional y conc. Se	Asignación
Otras asistencias financieras	Asignación
Sistema penal	
Actividades comunes al servicio penitenciario federal (progr	Asignación
Seguridad y rehabilitación del interno	Asignación
Política e infraestructura penitenciaria	Asignación

Cooperación técnica y financiera para la laborterapia de int	Asignación
Formulación, programación, ejecución y control de obras publ	Asignación
Inteligencia	
Prestación del servicio de seguridad a personas y bienes	Asignación
Capacidad operacional del estado mayor general del ejercito	Asignación
Capacidad operacional de la armada	Asignación
Actividad central	Asignación
Servicios sociales	
Salud	
Asistencia social integral al personal del congreso	Asignación
Asistencia medica sanitaria a la policía federal argentina	Asignación
Asistencia sanitaria de la gendarmería nacional	Asignación
Atención sanitaria de la prefectura naval argentina	Asignación
Asistencia sanitaria	Asignación
Sanidad naval	Asignación
Asistencia sanitaria de la fuerza aérea	Asignación
Desarrollo de la educación superior	Asignación
Transferencias y contribuciones a la seg.social, a od y a la	Redistribución
Actividades centrales	Asignación
Actividades comunes a los programas 17, 20, 22, 24, 25, 26,	Asignación
Actividades comunes a los programas con financiamiento exter	Asignación
Apoyo al desarrollo de la atención médica	Asignación
Atención de la madre y el niño	Redistribución
Formación de recursos humanos sanitarios y asistenciales	Asignación
Apoyo para estudios e investigación en salud publica	Asignación
Prevención y control de enfermedades y riesgos específicos	Asignación
Planificación, control, regulación y fiscalización de la política	Asignación
Lucha contra el SIDA y enfermedades de transmisión sexual	Asignación
Detección y tratamiento de enfermedades crónicas y conductas	Asignación
Atención primaria de la salud	Asignación
Cobertura de emergencias sanitarias	Asignación
Reforma del sector salud	Asignación
Emergencia sanitaria	Asignación
Atención medica a los beneficiarios de pensiones no contributivas	Redistribución
Contribuciones a organismos descentralizados, Hosp. Garrahan	Asignación
Atención a enfermos - Dr. Baldomero Sommer	Asignación
Garantía de calidad de medicamentos, alimentos y material bi	Asignación
Regulación de la ablación e implantes	Asignación
Atención de pacientes –Colonia Montes de Oca	Asignación
Atención a discapacitados psicofisicos	Asignación
Prevención y control de las discapacidades	Asignación
Asistencia financiera a agentes del seguro de salud	Redistribución
Regulación y control del sistema de salud	Asignación
Promoción y asistencia social	
Asistencia y coordinación de políticas sociales	Asignación
Prevención y asistencia de adicción y control y lucha contra	Asignación
Programa social agropecuario – PROINDER BIRF 4212	Redistribución
Atención del estado de emergencia por inundaciones	Asignación
Recursos sociales básicos	Redistribución
Asistencia financiera a municipios BIRF 3860/BID 830/BID 932	Redistribución
Asistencia integral y prevención en drogadicción	Redistribución
Actividades centrales	Asignación
Promoción y protección del niño, el adolescente y la familia	Redistribución
Acciones federales para la integración social	Redistribución
Atención a niños y adolescentes en riesgo – PROAME	Redistribución
Asistencia a la actividad cooperativa y mutual	Asignación
Atención y desarrollo de poblaciones indígenas	Redistribución
Actividades centrales	Asignación
Actividades comunes a los programas 24, 26 y 28	Asignación

Acciones de promoción y protección social	Redistribución
Capacitación, fortalecimiento y asistencia técnica	Asignación
Pensiones no contributivas	Redistribución
Promoción del empleo social, economía social y desarrollo lo	Redistribución
Seguridad alimentaria	Redistribución
Atención de grupos vulnerables	Redistribución
Ayudas urgentes	Redistribución
Contribuciones a org desc., secretaria de medios de comunica	Asignación
Asistencia financiera para gasto social provincial	Redistribución
Seguridad social	
Formación y sanción legislativa	Asignación
Atención de pasividades	Redistribución
Atención de pasividades de guardaparques	Redistribución
Administración de beneficios previsionales	Redistribución
Atención de pasividades de la policía ex-territorios nacional	Redistribución
Pagos a retirados y pensionados	Redistribución
Pasividades de la gendarmería nacional	Redistribución
Atención a pasividades de la prefectura naval argentina	Redistribución
Prestaciones de previsión social	Redistribución
Actividades centrales	Asignación
Prestaciones previsionales	Redistribución
Complementos a las prestaciones previsionales	Redistribución
Seguro de desempleo	Redistribución
Asignaciones familiares	Redistribución
Atención ex-cajas provinciales	Redistribución
Transferencias y contribuciones a la seg.social, a od y a la	Redistribución
Pensiones no contributivas	Redistribución
Educación y cultura	
Asistencia bibliográfica	Asignación
Teatro Nacional Cervantes	Asignación
Servicios de la biblioteca nacional	Asignación
Fomento, producción y difusión del teatro	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Desarrollo y acción cultural	Asignación
Fomento y apoyo económico a bibliotecas populares	Asignación
Financiamiento para el fomento de las artes	Asignación
Actividades comunes a los programas 21,22 y 23	Asignación
Capacitación de los recursos humanos del sector publico	Asignación
Asistencia medico-deportiva y control antidoping	Asignación
Fomento del deporte social y la recreación	Asignación
Desarrollo del deporte de alto rendimiento	Asignación
Formación y capacitación del personal	Asignación
Formación y capacitación	Asignación
Formación y capacitación de la gendarmería nacional	Asignación
Formación y capacitación profesional de la prefectura naval	Asignación
Formación y capacitación	Asignación
Formación y capacitación	Asignación
Capacitación y formación de la fuerza aérea	Asignación
Formulación, programación, ejecución y control de obras públ	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Actividades comunes a los programas de educación 29,32,33y3	Asignación
Desarrollo de la educación superior	Asignación
Gestión curricular, capacitación y formación docente	Asignación
Cooperación e integración educativa internacional	Asignación
Información y evaluación de la calidad educativa	Asignación
Acciones compensatorias en educación	Redistribución
Servicio de la biblioteca de maestros	Asignación
Infraestructura y equipamiento	Asignación
Innovación y desarrollo de la formación tecnológica	Asignación

Fortalecimiento de la educación básica, polimodal y superior	Asignación
Fondo nacional de incentivo docente	Asignación
Contribuciones a organismos descentralizados y transferencia	Redistribución
Evaluación y acreditación universitaria	Asignación
Asistencia financiera para gasto social provincial	Redistribución
Ciencia y técnica	
Conducción y administración	Asignación
Implementación de nuevas líneas del plan espacial nacional	Asignación
Generación de ciclos de información espacial completos	Asignación
Investigación y desarrollo de medios de acceso al espacio	Asignación
Reconversión de la planta industrial falda del carmen	Asignación
Desarrollo del plan Antártico	Asignación
Actividad central -INTA	Asignación
Investigación fundamental e innovaciones tecnológicas	Asignación
Investigación aplicada, innovación y transferencia de tecnol	Asignación
Desarrollo y competitividad industrial -INTI	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Desarrollo de tecnología nuclear y provisión de insumos	Asignación
Investigación y formación de recursos humanos en ciencias ba	Asignación
Estudio de radiación cósmica alta energía "proyecto AUGER"	Asignación
Desarrollo de la ciencia y técnica del agua	Asignación
Ejecución de obras de arquitectura	Asignación
Prevención sísmica	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Desarrollo y aplicación de la tecnología minera	Asignación
Producción de información geológica de base	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Formación de recursos humanos y promoción científica y tec.	Asignación
Exhibición publica e investigación en ciencias naturales de	Asignación
Desarrollo de la educación superior	Asignación
Formulación e implementación de la política de ciencia y tec.	Asignación
Prevención, control e investigación de patologías en salud	Asignación
Trabajo	
Actividades centrales	Asignación
Acciones de empleo	Redistribución
Análisis y formulación de la política de seguridad social	Asignación
Formulación y regulación de la política laboral	Asignación
Acciones de capacitación laboral	Redistribución
Fiscalización cumplimiento de la ley de riesgos del trabajo	Asignación
Vivienda y urbanismo	
Desarrollo urbano y vivienda	Redistribución
Recursos sociales básicos	Redistribución
Mejoramiento de barrios	Redistribución
Legalización y otorgamiento de tierras	Redistribución
Atención del estado de emergencia por inundaciones	Asignación
Agua potable y alcantarillado	
Recursos hídricos	Asignación
Provisión de agua potable, ayuda social y saneamiento básico	Asignación
Atención del estado de emergencia por inundaciones	Asignación
Asistencia técnico - financiera para saneamiento	Asignación
Servicios económicos	
Energía, combustibles y minería	
Regulación y fiscalización de las actividades nucleares	Asignación
Formulación y ejecución de la política geológico-minera	Asignación
Formulación y ejecución de la política energética	Asignación
Regulación del transporte y distribución de gas	Asignación
Regulación y contralor del mercado eléctrico	Asignación
Control de seguridad de presas	Asignación
Asistencia financiera a sectores económicos	Asignación

Asist. financiera a empresas pub., ente binacional y conc. Se	Asignación
Comunicaciones	
Actividades centrales	Asignación
Control de los servicios de radiodifusión	Asignación
Enseñanza, capacitación y habilitación	Asignación
Actividad central	Asignación
Control de los servicios de telecomunicaciones	Asignación
Control de los servicios postales	Asignación
Asistencia y coordinación de políticas de comunicaciones	Asignación
Asist. financiera a empresas pub., ente binacional y conc.	Asignación
Transporte	
Transporte aéreo de fomento	Asignación
Apoyo a la actividad aérea nacional	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Actividad común a los programas de obras publicas	Asignación
Formulación, programación, ejecución y control de obras publ	Asignación
Atención del estado de emergencia por inundaciones	Asignación
Actividad común a los programas de transporte	Asignación
Hidro vía Paraguay – Paraná	Asignación
Formulación y ejecución de políticas de transporte automotor	Asignación
Formulación y ejecución de políticas de transporte aerocomer	Asignación
Formulación y conducción de políticas portuarias y de vías	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Mantenimiento	Asignación
Construcciones	Asignación
Sistema de contratos de recuperación y mantenimiento	Asignación
Control de concesiones viales	Asignación
Fiscalización, regulación y control del servicio de transpor	Asignación
Control del sistema nacional de aeropuertos	Asignación
Asistencia financiera a sectores económicos	Asignación
Asist. financiera a empresas pub., ente binacional y conc.	Asignación
Asistencia financiera a provincias	Redistribución
Ecología y medio ambiente	
Actividades centrales	Asignación
Conservación y administración de áreas naturales protegidas	Asignación
Capacitación	Asignación
Bosques nativos y áreas protegidas BIRF4085/AR	Asignación
Conservación de la biodiversidad GEF TF 028372/AR	Asignación
Plan de gestión ambiental matanza-riachuelo BID 1059-OC/AR	Asignación
Actividades comunes a los programas 31, 32 y 34	Asignación
Desarrollo sustentable de los recursos naturales	Asignación
Ordenamiento ambiental	Asignación
Promoción de actividades forestales sustentables – PROSOBO	Asignación
Agricultura	
Formulación de políticas del sector primario	Asignación
Programa federal de reconversión productiva	Asignación
Promoción de comercio y producción de semillas	Asignación
Investigación y desarrollo pesquero	Asignación
Actividades centrales	Asignación
Protección vegetal	Asignación
Servicios de laboratorios	Asignación
Aprobación de agroquímicos, productos farmacológicos y veter	Asignación
Fiscalización agroalimentaria	Asignación
Sanidad animal	Asignación
Control fitozoosanitario en exportaciones e importaciones	Asignación
Asistencia financiera a sectores económicos	Asignación
Industria	
Fomento de la pequeña y mediana empresa	Asignación
Formulación y aplicación de políticas para la industria	Asignación

Producción y comercialización de bienes y servicios	Asignación
Control de genuinidad de la producción vitivinícola	Asignación
Actividad central - INPI	Asignación
Patentes de invención - INPI	Asignación
Marcas, modelos y diseños industriales y transferencia de te	Asignación
Atención del estado de emergencia por inundaciones e incleme	Asignación
Asistencia financiera a sectores económicos	Asignación
Comercio, turismo y otros servicios	
Dirección, planificación y administración	Asignación
Desarrollo y promoción del turismo	Asignación
Prestaciones turísticas	Asignación
Análisis y regulación de la competencia comercial internacio	Asignación
Actividad común a los programas 17, 24 y 56	Asignación
Definición de políticas de comercio exterior	Asignación
Definición de políticas de comercio interior	Asignación
Defensa de la libre competencia y el consumidor	Asignación
Ejecución de obras de arquitectura	Asignación
Seguros y finanzas	
Control y fiscalización de la oferta pública	Asignación
Control, fiscalización actividad aseguradora y reaseguradora	Asignación
Atención servicios financieros, y gastos judiciales	Asignación
Otras asistencias financieras	Asignación

III- DATOS Y METODOLOGÍA UTILIZADOS

En el presente apartado se presentan la serie de PBI utilizada a lo largo del presente Informe, así como los coeficientes de precios utilizados para deflactar los gastos y recursos.

Los datos del Producto (PBI) se toman en millones de pesos corrientes, para utilizar el monto nominal corriente como porcentaje del mismo. La variación del

monto en relación al PBI permite medir el monto que se analiza respecto de la economía. Ejemplo: La deuda puede subir mientras que respecto al PBI puede disminuir, mostrando así que el crecimiento de la economía fue mayor que el de la deuda y esto facilita un análisis de la evolución.

Cuadro 30: Producto Bruto Interno (PBI), 2000-2004, en millones de pesos

Año	PBI en millones de \$
2000	284.204
2001	268.697
2002	312.580
2003	376.232
2004	416.865

Fuente: Ministerio de Economía y Mensaje de Elevación del Presupuesto Nacional 2004.

Por medio de la aplicación de los coeficientes del cuadro, tanto los gastos como los recursos quedan expresados en moneda del año 2000, de modo de expresarlos en términos reales. El mismo se obtiene utilizando el Índice de precios combinado del consumidor (50%) y mayorista (50%), acumulando el mismo

año a año para llevar el monto nominal a precios del 2000. Esto facilita el análisis de las variación de un año al otro. En particular, llevando los montos a 2000, puede observarse los cambios en el presupuesto, antes y después de la crisis desatada en 2001.

Cuadro 31: Deflatores de Gastos y Recursos, 2001-2004

	IPC	IPM	Combinado	Coficiente
2000	-0,7%	2,4%	0,8%	
2001	-1,5%	-5,3%	-3,4%	0,966
2002	41,0%	118,2%	79,6%	1,762
2003	3,7%	1,9%	2,8%	1,789
2004	10,5%	9,5%	10,0%	1,889

Fuente: Elaboración propia en base datos del INDEC.

