

PROYECTO ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO NACIONAL

SÍNTESIS FINAL:

Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional: Prioridades y modificaciones durante el 2010

Gisell Cogliandro y Ariel Melamud¹

Diciembre 2010.



¹ Agradecemos los valiosos comentarios y sugerencias de Gerardo Uña.

Introducción

El presente informe “Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional: prioridades y principales modificaciones durante el 2010”, contiene una síntesis del proyecto “**Análisis del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional**” de la **Fundación Siena** y realizado con el apoyo de la **Sede Argentina de la Fundación Konrad Adenauer**. El objetivo principal fue elaborar informes sobre el Gasto Público Social durante su debate parlamentario, así como monitorear su ejecución, con el fin de brindar información relevante y oportuna sobre las finanzas públicas de Argentina y mejorar la calidad de la discusión del Presupuesto.

En este informe final se presenta una síntesis de los principales hallazgos y desafíos identificados en los tres informes del gasto social²: (i) “Análisis del GPS en el Presupuesto Nacional 2010”; (ii) “Ejecución del GPS en el Presupuesto Nacional: Primer Semestre 2010”; y, (iii) “Análisis del GPS en el Proyecto de Presupuesto Nacional 2011”.

Adicionalmente, este reporte analiza las ampliaciones que realizó el Poder Ejecutivo Nacional del Presupuesto 2010; en particular, las dispuestas por el Decreto de Necesidad de Urgencia N° 1798/10 en noviembre, así como la Decisión Administrativa N° 882/10 y el Decreto N° 2052/10 en diciembre.

En este marco, el presente informe, comprende el análisis de los fondos asignados a los principales programas sociales, sus prioridades y los criterios de distribución utilizados hacia las provincias en el Presupuesto Nacional 2010, comparando a su vez estas cifras con la ejecución presupuestaria 2010 (la fecha de corte es el 26 de diciembre de 2010, último dato actualizado en el Sitio de Consulta para el Ciudadano sobre el Presupuesto Nacional, de la Oficina Nacional de Presupuesto). El análisis del GPS se realizó por jurisdicción, es decir por Ministerio, ya que son los organismos responsables de ejecutar el gasto público. Por ello, se estudiaron las ocho principales jurisdicciones que concentran el 90% del GPS. Cabe destacar, que se analiza la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) como una jurisdicción separada, a pesar que es un organismo descentralizado que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, por la relevancia presupuestaria y de los programas sociales que ejecuta. De esta manera, las jurisdicciones analizadas son: ANSeS, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Salud, Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (sin ANSeS) y Obligaciones a Cargo del Tesoro.

Del estudio realizado, se desprende **la importancia clave del GPS en el Presupuesto Nacional, ya que representa el 61% del mismo, en especial como instrumento para complementar los servicios sociales que proveen las provincias a sus habitantes** y los desafíos que se imponen para mejorar las condiciones sociales de la población. Entre los principales hallazgos y desafíos se destacan los señalados a continuación.

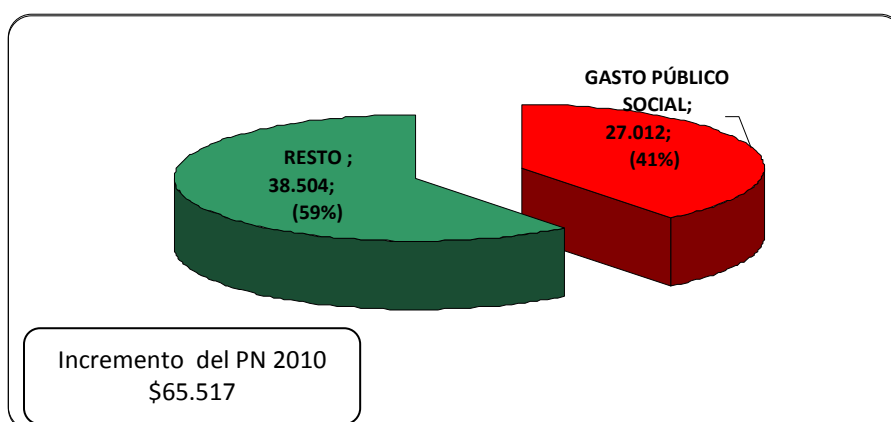
² Disponibles en: www.fundacionsiena.org.ar, en la sección publicaciones, Documentos de Trabajo.

Principales Hallazgos

1) El Poder Ejecutivo Nacional amplió el Presupuesto 2010 un 23,8% (\$65.517 millones) en relación a la Ley de Presupuesto aprobado por el Congreso. Sin embargo, los principales programas del gasto social analizados³ se incrementaron en menor medida, un 17,8% (\$27.012 millones).

El gasto total de la APN aprobado en la Ley de Presupuesto 2010 asciende a \$275.779 millones. En tanto que el crédito vigente⁴ (Fecha de Corte: 26 de Diciembre de 2010) –el cual incorpora las modificaciones presupuestarias que afectan el crédito inicial aprobado en la Ley de Presupuesto- alcanza a \$341.297 millones y, por lo tanto, aumentó un 23,8% (\$65.517 millones) en relación al presupuesto aprobado para 2010. Del total del incremento, el 41% corresponde al Gasto Público Social (\$27.012 millones). De esta forma, el GPS aumentó un 17,8% (\$27.012 millones) con respecto al monto original⁵.

Gráfico 1: Incremento del Presupuesto Nacional en el 2010 (en millones de pesos)



Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 26 de diciembre de 2010), ASAP (Observatorio Fiscal)- Informe sobre modificaciones presupuestarias N° 53/2010 (En base al SIDIF y al Boletín Oficial).

En el Cuadro I se presenta la variación entre el crédito vigente y el presupuesto inicial del 2010, de las ocho jurisdicciones que ejecutan el 90% de GPS. Al analizar el comportamiento institucional del gasto se observa un avance muy dispar. En primer lugar, pueden destacarse las jurisdicciones que recibieron un incremento durante el 2010: como es el caso de Obligaciones a Cargo del Tesoro 42,4%, donde el aumento corresponde al programa de AySA, el Ministerio de Desarrollo Social (28,1%) , el Ministerio de Salud (25,7%) ANSeS (18,2%), Ministerio de Educación (16,9%) y el Ministerio de Ciencia y Técnica (6,2%). En segundo lugar, se encuentran las jurisdicciones que se redujo su crédito vigente con respecto a la Ley de Presupuesto. Este es el caso de los programas sociales del Ministerio de Planificación (-6%) y del Ministerio de Trabajo (excluido ANSeS) (-1,7%).

³ Representan el 90% del Gasto Público Social del Presupuesto Nacional.

⁴ Sitio de Consulta para el Ciudadano – Oficina Nacional de Presupuesto.

(<http://www.mecon.gov.ar/consulta/index0a.html>). Última fecha actualizada al 4 de enero de 2011. Como no incorpora las ampliaciones por \$10.118,8 millones dispuestas por el Decreto N°2052/10, se incluyen en base al Informe sobre modificaciones presupuestarias N° 53/2010 (Observatorio Fiscal, ASAP).

⁵ Dicha variación surge en base al universo de gasto social (90%) considerado en el presente estudio.

Cuadro I: Distribución del GPS por jurisdicción. (En miles de pesos)

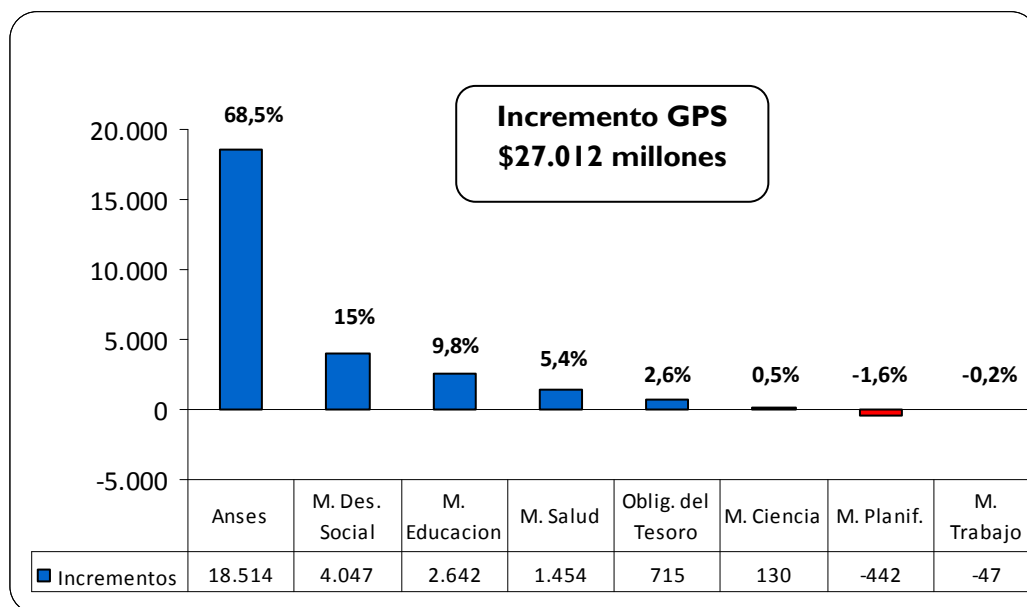
Jurisdicción	LP 2010	CV 2010	Diferencia entre CV y LP 2010	
ANSeS	101.813.838	120.328.506	18.514.668	18,2%
Ministerio de Educación	15.612.758	18.254.812	2.642.054	16,9%
Ministerio de Desarrollo Social	14.393.319	18.440.840	4.047.521	28,1%
Ministerio de Planificación Federal*	7.353.985	6.911.078	-442.907	-6,0%
Ministerio de Salud	5.665.272	7.119.290	1.454.018	25,7%
Ministerio de Trabajo	2.846.842	2.798.860	-47.982	-1,7%
Ministerio de Ciencia y Técnica	2.115.730	2.246.169	130.439	6,2%
Obligaciones a Cargo del Tesoro*	1.685.000	2.400.108	715.108	42,4%
Subtotal Gasto Social	151.486.744	178.499.663	27.012.920	17,8%
Resto**	97.717.127	136.181.493	38.464.366	39,4%
GASTO PRIMARIO	249.203.871	314.681.156	65.477.285	26,3%
Intereses	26.575.553	26.615.559	40.006	0,2%
GASTO TOTAL	275.779.424	341.296.715	65.517.291	23,8%

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 26 de diciembre de 2010) y ASAP (Observatorio Fiscal)- Informe sobre modificaciones presupuestarias N° 53/2010 (En base al SIDIF y al Boletín Oficial). Notas: LP: Ley de Presupuesto Nacional; CV: Crédito Vigente. (*) Corresponde a los programas sociales que ejecuta. (**) Incluye el 10% del GPS que ejecutan el resto de Ministerios y el resto del gasto de la APN.

A continuación se analiza como se distribuyeron los incrementos y las prioridades de las modificaciones del GPS durante el 2010.

De acuerdo al Gráfico 2, es posible distinguir tres grupos de jurisdicciones que explican la participación en los incrementos del GPS en el 2010 en el orden de prioridades: i) instituciones con participación mayoritaria, como es el caso de ANSeS que recibe el 68,5% del incremento de los recursos en GPS ii) instituciones con participación moderada del incremento, como es el caso del Ministerio de Desarrollo Social (15%), Ministerio de Educación (9,8%), Ministerio de Salud (5,4%) y Obligaciones a Cargo del Tesoro en los valores correspondientes al programa AySA (2,6%), iii) instituciones con escasa o reducción en la participación del incremento del GPS, como en el caso del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (0,4%), el Ministerio de Trabajo (excluido ANSeS) (-0,1%) y los programas sociales del Ministerio de Planificación Federal (-1,6%).

Gráfico 2: Distribución y prioridades de las modificaciones del GPS durante el 2010. (En millones de pesos y %)



Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 26 de diciembre de 2010) y ASAP (Observatorio Fiscal)- Informe sobre modificaciones presupuestarias N° 53/2010 (En base al SIDIF y al Boletín Oficial).

1.1. Instituciones con participación mayoritaria en el incremento del GPS.

ANSeS: las ampliaciones en este organismo se explican principalmente por: a) los programas que no estaban incluidos en la Ley de Presupuesto como es el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y Conectar Igualdad (netbooks para escuelas secundarias). En el caso del AUH los fondos asignados ascendieron a \$7.315 millones y hasta el momento son un 13% inferior a los \$8.365 millones previstos para el 2010 en el Mensaje de Elevación del PLP 2011. Mientras que en el caso del programa Conectar Igualdad.com el crédito asignado es de \$323 millones. b) los aumentos otorgados para las jubilaciones (26,9%⁶) y asignaciones familiares (22%) durante el 2010 fueron mayores a los proyectados al comienzo del ejercicio, lo cual demandó un refuerzo en las partidas equivalente a \$6.102 millones y \$1.944 millones, respectivamente.

1.2. Instituciones con participación moderada en el incremento del GPS.

Ministerio de Desarrollo Social: el programa Argentina Trabaja obtuvo una ampliación del crédito del 152,4% (de \$1.500 a \$3.786 millones). En tanto que los programas Seguridad Alimentaria, Pensiones no Contributivas, Acciones de Promoción y Protección Social y Promoción de Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local (incluye el Plan Manos a la Obra), tuvieron un refuerzo del 48,7%, 30,3%, 112,7% y 76,8% en sus créditos, respectivamente. Por el contrario, el programa Familias por la Inclusión Social sufrió un recorte del -96,5% por el traspaso de beneficiarios al programa AUH.

Ministerio de Educación y Cultura: los programas favorecidos con mayor asignación de recursos en 2010 fueron el Fondo Nacional de Incentivo Docente (29,5%) y Desarrollo de la Educación Superior (17,9%), explicado por los incrementos de salarios otorgados, y el programa Infraestructura y Equipamiento (95,2%). Por el contrario, los fondos para Acciones

⁶ El gobierno otorgó un pago adicional de \$500 en diciembre para todos los jubilados y pensionados que cobran un haber inferior a \$1.500 mensuales. Según el anuncio oficial, la medida alcanzó a 4.062.000 beneficiarios (77% del universo de jubilados y pensionados) e implicó una erogación de \$2.031 millones.

Compensatorias en Educación (Becas) se redujeron un -20,3% por su incompatibilidad con la AUH.

Ministerio de Salud: los programas de salud que tuvieron mayores incrementos en sus créditos presupuestarios fueron Prevención de enfermedades -gripe A- (140,7%) y Atención médica a los beneficiarios del PNC (63,1%). Mientras que, los fondos para Atención a la Madre y el Niño aumentaron en menor medida un 10,8%, a pesar que los inscriptos al Seguro Universal Materno-Infantil (Plan Nacer) crecieron significativamente con la implementación de la AUH.

Obligaciones a Cargo del Tesoro: el programa corresponde a Agua Potable y Alcantarillado, compuesto por transferencias del Tesoro a la empresa AySA para extender la red cloacal y el agua potable, se incrementó un 42,4% con respecto a la LP 2010.

1.3. Instituciones con escasa o reducción en la participación del incremento del GPS.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva: existió una reasignación de fondos entre sus principales programas, para Promoción y Financiamiento de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación se incrementaron los fondos un 18,3%, mientras que para Formulación e Implementación de la Política de Ciencia y Tecnología se redujeron un 31,9%. En relación al programa de remuneraciones y becas del CONICET, el mismo creció un 11,7%.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (excluido ANSES): se observa un recorte del -1,9% en los recursos del programa Acciones de Empleo, por la finalización del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, y del -1,1% en Acciones de Capacitación Laboral. Por el contrario, el programa Regularización del Trabajo tuvo un incremento del 21,2%, el mismo sólo dispuso durante el año 2010 de un presupuesto de \$63 millones para gestionar políticas de prevención y control del empleo no registrado.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios: Los programas de infraestructura social básica (vivienda, agua potable y alcantarillado) presentan recortes (nominales) en sus créditos vigentes. Por ejemplo: el principal programa "Techo Digno", se contrajo un -12,7%; "Mas Escuelas, Mejor Educación" un -14,5%; Recursos Hídricos un -16,6%; y el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento, un -5%. Por el contrario, el resto de los programas del Ministerio, destinados en su mayoría a los subsidios a la energía y transporte (automotor, aerocomercial y ferroviario) y a la obra pública vial, aumentaron en total un 55,6% (\$17.504 millones) con respecto a sus créditos iniciales⁷.

En suma, durante el 2010, el ANSeS fue el organismo que se priorizó en los incrementos del GPS. El aumento de este organismo fue de \$18.514 millones, y representó el 68,5% del incremento total del GPS analizado (\$27.012 millones). En especial la prioridad estuvo en el programa nuevo AUH (\$7.315 millones, y los incrementos a las jubilaciones (\$4.127 millones). Al mismo tiempo que en el Ministerio de Desarrollo Social se priorizó el incremento de fondos a los programas Argentina Trabaja, Pensiones no Contributivas y Seguridad Alimentaria, en salud para la Atención médica de pensiones no contributivas y la prevención de la gripe A, y en el Ministerio de Educación para la recomposición salarial de los docentes de Universidades Nacionales. Por el contrario, se redujeron los créditos de los programas de infraestructura social básica (vivienda, agua potable y alcantarillado).

⁷ Los subsidios a la energía (vía transferencias a CAMMESA) y al transporte crecieron un 135%, mientras que el crédito para la obra pública vial aumentó en conjunto un 30% en relación al crédito aprobado.

2) El 84% del incremento del Gasto Social analizado en el 2010 se realizó en el último mes del año.

Los incrementos de gasto del Presupuesto Nacional ocurridos durante el 2010 mencionados en el punto anterior se realizaron por DNU emitidos por la Presidenta o Decisiones Administrativas del Jefe de Gabinete de Ministros, es decir, por fuera del alcance del Congreso. Las modificaciones más relevantes a través del Decreto N° 1798/10 aprobado el 24 de noviembre, Decisión Administrativa N° 882/10 del 14 de diciembre y Decreto N° 2052/10 del 22 de diciembre, explican el 70% del incremento del gasto total y el 84% del incremento del GPS durante el 2010.

Cuadro 2: Modificaciones del GPS a través del DNU 1798/10, DA 882/10 y Decreto 2052/10 (En millones de pesos)

Jurisdicción, Organismo y Programa	LP 2010	DNU 1798/10	DA 882/10	DNU 2052/10	Total Modif.	%
I. INCREMENTOS JURISD. RESPONSABLES GPS						
Administración Nacional de Seguridad Social	101.813	10.157,8	3.622,6	1.864,1	15.644,5	34,1%
Prestaciones Previsionales	78.036	8.804,2	53,4	1.975,0	10.832,6	23,6%
Asignación Universal por Hijo	0	600,0	928,1	0,0	1.528,1	3,3%
Asignaciones Familiares	8.994	0,0	1.740,7	0,0	1.740,7	3,8%
Conectar igualdad.com	0	81,2	67,4	-318,8	-170,2	-0,4%
Atención Ex Cajas Provinciales	5.127	410,6	0,0	0,0	410,6	0,9%
Otros	9.656	261,8	833,0	207,5	1.302,3	2,8%
Ministerio de Educación	15.612	2.335,3	0,0	200,0	2.535,3	5,5%
Desarrollo de la Educación Superior	10.774	1.694,0	0,0	200,0	1.894,0	4,1%
Fondo Nacional de Incentivo Docente	2.212	535,4	0,0	0,0	535,4	1,2%
Otros programas	2.626	105,9	0,0	0,0	105,9	0,2%
Ministerio de Desarrollo Social	14.393	2.058,2	1.300,0	224,3	3.582,5	7,8%
Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja)	1.500	1.675,0	0,0	0,0	1.675,0	3,7%
Seguridad Alimentaria	1.287	300,0	0,0	0,0	300,0	0,7%
Pensiones no Contributivas	7.744	0,0	1.300,0	224,3	1.524,3	3,3%
Otros programas	3.862	83,2	0,0	0,0	83,2	0,2%
Ministerio de Salud	5.665	605,9	0,0	21,3	627,2	1,4%
Ministerio de Planificación*	7.353			250	250	
Techo Digno	3.068			170		
Fortalecimiento del Hábitat Comunitario	588			80		
Otros programas sociales	4.285					
Obligaciones a Cargo del Tesoro*	1.685			80		
AYSA	1.685			80		
I. SUBTOTAL GPS	151.486	15.174,2	4.922,6	2.559,7	22.656,5	49,4%
2. Resto Jurisdicciones		15.080,2	578,1	7.559,1	23.217,4	50,6%
TOTAL INCREMENTOS (1+2)		30.254,4	5.500,7	10.118,8	45.873,9	100,0%

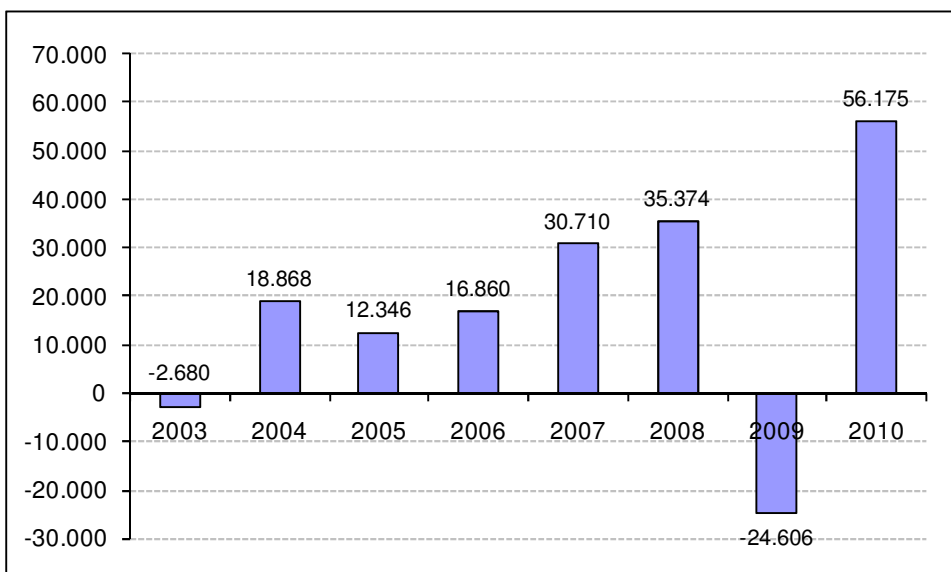
Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de datos ASAP (Observatorio Fiscal)- Informe sobre modificaciones presupuestarias N° 45/2010, N° 51/2010 y N° 53/2010 (En base al SIDIF y al Boletín Oficial).

Notas: * Corresponden sólo a los programas sociales del Ministerio u Organismo.

3) La subestimación de las pautas macroeconómicas, base de las proyecciones de ingresos y gastos, condiciona la transparencia de la información presupuestaria y provoca mayor discrecionalidad en las asignaciones de recursos.

La estrategia utilizada por el Poder Ejecutivo desde 2004 hasta 2008 ha sido la sucesiva subestimación del crecimiento económico y de la inflación, con la consecuente subestimación de recursos. Esto posibilitó que los recursos excedentes se pudieran asignar por parte del Poder Ejecutivo Nacional sin intervención parlamentaria. Si bien en el 2009 esta situación fue distinta como consecuencia de la crisis internacional en el 2010 nuevamente se produjo una mayor masa de recursos tributarios con respecto a los estimados inicialmente (ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Excedentes de Recursos Tributarios Nacionales (En millones de pesos)



Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de Mensajes de Proyectos de Ley de Presupuestos 2003-2010 y Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Dada la vigencia de los “superpoderes”, el Poder Ejecutivo también puede reasignar las partidas que considere necesarias durante la ejecución presupuestaria⁸. En este marco, la no aprobación del PLP 2011 y la prórroga de la LP 2010 –dispuesta por el Decreto 2053/10 y el DNU 2054/10 aprobados el 22 de diciembre de 2010- permitirán una mayor discrecionalidad del Poder Ejecutivo en las asignaciones presupuestarias,. Es por ello que, el Congreso deberá tener durante 2011 un rol más activo en su función de controlar la ejecución del gasto público. En especial se deberá prestar atención a la distribución entre las distintas provincias de los programas que no estaban incluidos en la LP 2010 y sí en el PLP 2011, tales como la Asignación Universal por Hijo, Conectar Igualdad, entre otros.

⁸ La Ley 26.124 de Superpoderes sustituyó el Art. 37 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y exceptuó al Jefe de Gabinete del Art. 15 de la Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal, facultándolo a hacer cualquier modificación que involucre a los gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades. Para más detalles ver Uña (2009) “Superpoderes Presupuestarios: una oportunidad para mejorar el Presupuesto en el Congreso”. Apuntes N° 09. Fundación Siena. Agosto. Disponible en: www.fundacionsiena.org.ar

4) La información sobre la distribución geográfica 2010 del gasto social presenta debilidades para analizar los criterios de asignación de fondos a las Provincias.

En base al análisis de la distribución geográfica de los siete principales programas sociales⁹ del GPS (excluida la Seguridad Social) - Asignación Universal por Hijo, Conectar Igualdad, Argentina Trabaja, Techo Digno, Atención a la Madre y el Niño, Seguridad Alimentaria y ENOHS (Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento- es posible destacar los siguientes aspectos:

Existen programas en los cuales la información permite realizar un análisis sobre la distribución de fondos, y en ellos el principal criterio de distribución entre las provincias es la cantidad de población. En segundo lugar, se utilizan criterios más objetivos para la distribución de recursos, tales como: línea de pobreza, tasas de desempleo, déficit habitacional, acceso a agua potable. Sin embargo, estos indicadores tienen baja importancia y se observan inequidades en la distribución de fondos entre las provincias. Algunos ejemplos de esta situación:

- Atención a la Madre y el Niño: Formosa (11,5 y 19,2), Chaco (8,2 y 18), Corrientes (6 y 17,1), y Jujuy (10 y 14) tienen tasas de mortalidad materna e infantil significativamente superiores al total país, donde la tasa de mortalidad materna asciende a 4 por cada 10.000 nacidos vivos y la tasa de mortalidad infantil a 12,5 por cada 1.000 nacidos vivos. Sin embargo, estas provincias reciben una baja asignación de fondos que varía entre el 1% y el 1,5% en cada uno de los casos, mientras que provincias como Córdoba y Mendoza reciben un 3,2% y 2% respectivamente del presupuesto del programa y tienen los indicadores mejores que el promedio nacional.
- Seguridad Alimentaria: Formosa, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán tienen los niveles de pobreza superiores al promedio del país y reciben, cada una, sólo entre el 1,4% y el 3,1% de los fondos.
- Techo Digno: se distribuyen significativamente más fondos a provincias que tienen menores déficit habitacional (Río Negro y La Pampa) que otras provincias con mayores necesidades habitacionales (como por ejemplo Mendoza y Jujuy).
- ENOSHA: Córdoba reciben más fondos que Santa Fe, a pesar de tener menos viviendas sin acceso a agua potable y cloacas. Lo mismo sucede con Tucumán que tiene más recursos asignados que Santiago del Estero y Misiones.

Por otra parte, no se incluye la distribución de fondos entre las provincias de programas sociales relevantes, asignándose la ejecución del gasto a la Ciudad de Buenos Aires sede administrativa del Gobierno Nacional. En cuatro de los siete programas analizados un porcentaje relevante, o la totalidad de los fondos, se asignan a la Ciudad de Buenos Aires: Conectar Igualdad, 100% de los fondos; Asignación Universal por Hijo, el 68%; Atención a la Madre y al Niño, el 56,3% y Seguridad Alimentaria, 19,3%. Esta situación no permite realizar un análisis sobre los criterios utilizados para la distribución de fondos a las provincias.

5) Disparidades en el nivel de ejecución de las instituciones responsables del gasto social.

La ejecución del gasto público de la APN en el 2010 fue \$297.594 millones millones, el 89,9% del crédito vigente, algo menor al porcentaje “teórico” de ejecución correspondiente al período bajo análisis¹⁰. Sin embargo, el nivel de ejecución del GPS fue algo superior y alcanzó el 90,5% del crédito vigente. Estos datos corresponden al 26 de diciembre de 2010 de acuerdo a la última información disponible al 5 de enero de 2011, en el Sitio de Consulta al Ciudadano de

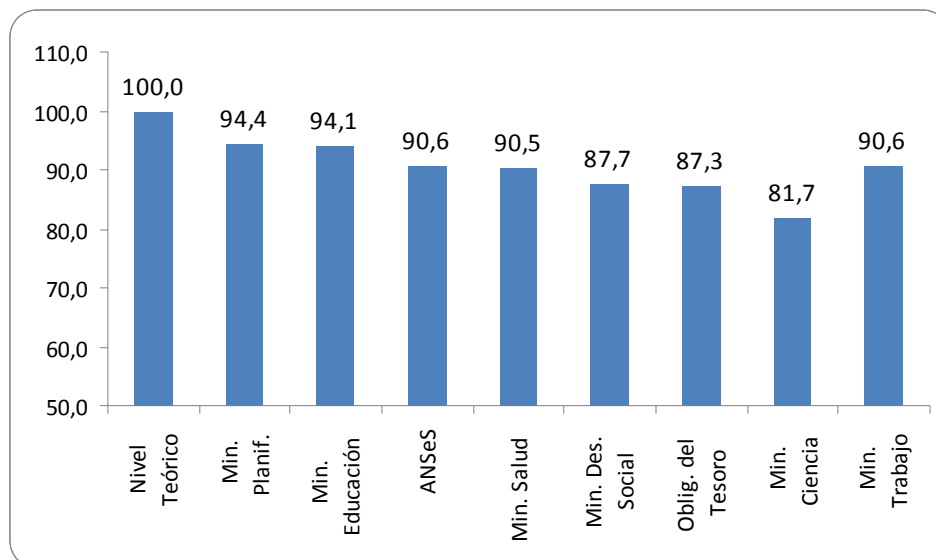
⁹ Estos 7 programas representan el 31% del GPS

¹⁰ El porcentaje “teórico” de ejecución al cierre del ejercicio es del 100%. No obstante, cabe señalar que resta cargar la ejecución de la última semana del año, al igual que las ampliaciones presupuestarias del Decreto 2052/10.

la Oficina Nacional de Presupuesto. Cabe destacar, que estas cifras no incluyen los incrementos del último Decreto 2052/10 mencionado en los puntos anteriores.

De acuerdo al nivel de ejecución del gasto social (ver Gráfico 4), las instituciones pueden clasificarse en tres grupos:

Gráfico 4: Nivel de ejecución del GPS por instituciones. (En %)



Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 26 de diciembre de 2010), ONP.

5.1. Instituciones con un normal nivel de ejecución del GPS.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios: la ejecución del gasto social del Ministerio asciende al 94,4% del crédito vigente. Todos los programas sociales tienen un nivel de ejecución en línea con los niveles esperados para el período bajo análisis, con la excepción del programa Recursos Hídricos que tiene una sub-ejecución del 73,9%, y que también sufrió una disminución del 16% de su presupuesto con respecto a la Ley de Presupuesto 2010.

Ministerio de Educación: el nivel de ejecución alcanza al 94,1% del crédito vigente. Los programas que presentan cierto nivel de sub-ejecución del crédito vigente son: Mejoramiento de la Calidad Educativa (58%) y Acciones Compensatorias en Educación -Becas- (50,9%), en el caso de este último puede explicarse por la incompatibilidad de recibir becas educativas con los beneficios otorgados mediante el programa AUH.

5.2. Instituciones con un moderado nivel de ejecución del GPS.

ANSeS: presenta un nivel de ejecución de 90,6% en línea con el porcentaje teórico. Todos los programas de la entidad presentan un ritmo normal de ejecución ya que en su mayoría fueron reforzados hacia fines del año, salvo el programa Conectar Igualdad que casi no presenta ejecución de fondos (\$234 mil, que representa el 0,03% de su crédito vigente).

Ministerio de Salud: su nivel de ejecución es del 90,5% del crédito vigente. Todos los programas presentaron un ritmo de ejecución normal, con la excepción del programa Fortalecimiento de la capacidad del sistema público de salud (Remediar) y Lucha contra el Sida y ETS que ejecutaron sólo el 69,2% y 70,8% del crédito vigente, respectivamente.

Ministerio de Desarrollo Social: presenta un nivel de ejecución del 87,7% del crédito vigente, excepto el programa Promoción del Empleo Social y Desarrollo Local que presenta una ejecución del 68,7% del crédito vigente.

Obligaciones a Cargo del Tesoro: las transferencias del Tesoro Nacional a la empresa pública AySA S.A. presentan un nivel de ejecución moderado del 87,3% del crédito vigente.

5.3. Instituciones con un bajo nivel de ejecución del GPS.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva: los programas del Ministerio presenta una sub-ejecución del 65% del crédito vigente, mientras que el ritmo de ejecución de CONICET es normal (91,2%), en línea con el porcentaje teórico del período.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: los principales programas del Ministerio presentan niveles de sub-ejecución del crédito vigente, en torno al 75% y 80%. Estos programas son Acciones de Empleo (comprende los subprogramas, Acciones de empleo, Plan Jefes y Jefas; y Seguro de Capacitación y Empleo), Acciones de Capacitación Laboral y Regularización del Trabajo.

Consideraciones Finales y Desafíos Pendientes para el 2011.

El Gasto Público Social tiene una importancia clave en el Presupuesto Nacional, ya que representa el 61% del mismo. Durante el año 2010, el Gasto Público Social analizado en el Presupuesto Nacional 2010 se incrementó un 17,8% con respecto a la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso. Considerando que las estimaciones de la tasa de inflación fueron del 25% aproximadamente, el GPS disminuye en términos reales, situación que impacta con mayor fuerza sobre la población en situación de pobreza.

Las prioridades de las ampliaciones del gasto social se destinaron a jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares (incluyendo la AUH), Argentina Trabaja y, luego, al pago de salarios docentes, prevención enfermedades y asistencia alimentaria. Cabe destacar, que se incorporaron los dos programas sociales nuevos dependientes de ANSES, AUH y Conectar Igualdad que no estaban en la LP 2010. Por el contrario, el gasto del Ministerio de Planificación Federal destinado a los programas sociales de infraestructura social básica (vivienda y agua potable y alcantarillado) y del Ministerio de Trabajo (excluido ANSES) disminuyeron sus fondos en un -6% y -1,7% en relación al crédito inicial del 2010.

La subestimación de los aumentos en las jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares, y la no previsión de una política salarial en la Ley de Presupuesto, genera que los programas sociales más relevantes -en términos presupuestarios- que representan el 77% del GPS (Prestaciones Previsionales, Asignaciones Familiares, AUH, Pensiones no Contributivas y Desarrollo de la Educación Superior) muestren hacia fin de cada año elevados niveles de ejecución. De esta manera, el Poder Ejecutivo Nacional tiene que incorporar al Presupuesto Nacional, más recursos a los efectos de lograr ejecutar dichos programas con normalidad.

En este sentido es necesario lograr una mayor previsibilidad del GPS en el Presupuesto Nacional. Para ello, sería importante:

- Revertir la tendencia a la subestimación de las variables macroeconómicas en particular la de ingresos, para evitar luego una asignación de los excedentes mediante DNU del Poder Ejecutivo o “Superpoderes” presupuestarios del Jefe de Gabinete de Ministros.
- Mejorar la calidad y transparencia en la información presupuestaria de programas sociales importantes, como por ejemplo la Asignación Universal por Hijo, Argentina Trabaja, y Conectar Igualdad.

- Otorgar mayor importancia a criterios más objetivos para la distribución geográfica del gasto social, asociados en mayor medida a la situación social de las provincias.
- Fortalecer la información de la distribución geográfica tanto en la Ley de Presupuesto como en la información sobre la ejecución presupuestaria, en especial de los programas sociales.

En suma, se presenta como un desafío relevante mejorar la información de gasto social incluido en el Presupuesto Nacional, las modificaciones que se realizan a la Ley de Presupuesto y en especial la distribución geográfica de los recursos a las provincias. Estas condiciones son esenciales para poder contar con el Presupuesto Nacional como una verdadera herramienta de planificación y gestión de las políticas públicas y al mismo tiempo mejorar el debate parlamentario en torno a las prioridades sociales.

Gisell Cogliandro

Directora Ejecutiva de la Fundación Siena. Lic. en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba. Egresada de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (tesis en elaboración). Investigadora Principal de la Fundación Observatorio de la Maternidad. Realizó investigaciones en políticas sociales para Cáritas Argentina y sobre gasto público para la Fundación Konrad Adenauer. Desarrolló investigaciones sobre instituciones y gobernabilidad de la Argentina para el Banco Mundial.

Ariel Melamud

Investigador asociado de la Fundación Siena. Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Realiza investigaciones sobre gasto público, federalismo fiscal y servicios públicos. Es consultor del Banco Mundial y desempeñó funciones en el Ministerio de Economía de la Nación, CIPPEC y Banco Interamericano de Desarrollo.

Para citar este documento:

Cogliandro, Gisell y Melamud, Ariel (2010). “Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional: Prioridades y modificaciones durante el 2010”. Síntesis Final, Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer. Diciembre, Buenos Aires.



La Fundación Siena es un centro de estudios sin fines de lucro, cuya misión es aportar propuestas de políticas públicas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

A través de nuestro trabajo desarrollamos proyectos de investigación aplicada y elaboramos propuestas innovadoras y de factible implementación que contribuyan a incrementar la calidad de las políticas sociales, económicas e institucionales de Argentina en beneficio de los ciudadanos. Para ello, trabajamos desde una perspectiva interdisciplinaria que integra los aspectos socio-económicos, políticos-institucionales y comunicacionales.

Nuestra meta es realizar aportes que contribuyan a construir una sociedad justa e igualitaria, con una economía sustentable y equilibrada, orientada al servicio del bien común.

www.fundacionsiena.org.ar / info@fundacionsiena.org.ar



La Fundación Konrad Adenauer es una institución política alemana fundada en el año 1964, comprometida con el movimiento demócrata cristiano, cuyo nombre honra al primer Canciller Federal. Sus actividades, tanto en Alemania como en el resto del mundo, se rigen por los principios que determinaron la obra de Konrad Adenauer.

En la cooperación internacional, los objetivos de la Fundación se centran en mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras. Para esto, tiene presencia en más de cien países con alrededor de doscientos proyectos y programas de formación política, elabora bases científicas para la acción política, otorga becas a personas altamente dotadas e investiga la historia de la democracia cristiana, apoya el movimiento de unificación europea y los procesos de integración regional, promueve el entendimiento internacional y fomenta la cooperación en la política del desarrollo.

www.kas.de / info.buenosaires@kas.de