



**FUNDACION ARGENTINA SIGLO 21**

***SECTOR PUBLICO ARGENTINO :  
GASTO, ENDEUDAMIENTO,  
INTERESES Y GASTOS RESERVADOS***

*Preparado por*

f u n d a c i ó n  
**NORTE****Y****SUR**

*Publicación NyS N° 004*

*Buenos Aires, Enero de 1998*

**Este trabajo se inscribe en la búsqueda de la  
definición de políticas en prioridades presupuestarias**

Han intervenido en su elaboración:

Dr. Daniel Montamat  
Lic. Marta N. Barros  
Lic. María Martha Jaureguiberry

**SECTOR PUBLICO ARGENTINO :**  
**GASTO, ENDEUDAMIENTO, INTERESES Y GASTOS RESERVADOS**

**CONTENIDO**

|   |    |
|---|----|
| SINTESIS  | 1  |
| 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO | 5  |
| 2. POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO                                    | 12 |
| 3. LOS PAGOS DE INTERESES                                       | 15 |
| 4. LOS GASTOS RESERVADOS  | 18 |
| 5. DESVÍO DE FINANCIAMIENTO Y REASIGNACIÓN DE GASTOS            | 23 |
| 6. APLICACIONES ALTERNATIVAS                                    | 29 |
| 7. FUENTES DE INFORMACIÓN                                       | 33 |
| 8. GLOSARIO   | 35 |
| 9. ANEXOS   |    |

Buenos Aires, 9 de enero de 1998

## **SECTOR PUBLICO ARGENTINO : GASTO, ENDEUDAMIENTO, INTERESES Y GASTOS RESERVADOS**

### **SINTESIS**

El presente trabajo tiene por objetivo analizar el impacto de los intereses y los gastos reservados en el nivel del Gasto Público Consolidado. También se detectan ciertas reasignaciones de gasto desde intereses hacia otras partidas y se sugiere un conjunto de aplicaciones alternativas en prioridades sociales de los créditos reasignados.

### **EVOLUCIÓN DEL GASTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO**

El Gasto Consolidado del Sector Público Argentino (SPA) creció 160% (medido en dólares) entre 1983 y 1997. Entre las mismas fechas el pago de intereses de la deuda pública del SPA también creció un 87%, mientras la tasa Líbor (tasa relevante por la mayor proporción de deuda externa dentro de la deuda pública) bajó de 9,89% anual en 1983 a 5,89% anual en 1997.

Las notables mejoras en la percepción de recursos logradas a partir de 1991/92, debidas tanto a la estabilidad económica como a la inicialmente exitosa lucha contra la evasión, se volcaron automáticamente a gasto, de modo que sólo en 1992 y 1993 pudo alcanzarse un moderado resultado fiscal positivo para volver a generar déficit desde 1994 hasta hoy.

Como consecuencia de este crecimiento del gasto aún más allá de la mejora de recursos, las autoridades debieron recurrir permanentemente al endeudamiento.

### **EL SERVICIO DE LA DEUDA PASÓ DEL 9% AL 40% DEL TOTAL DE LOS RECURSOS**

Como resultado de la política de endeudamiento adoptada, una proporción creciente de recursos de la sociedad ha sido destinada al pago del servicio de la deuda, aún después de la renegociación resultado del Plan Brady. Mientras en 1994 se destinaba a este fin el 9% de los recursos de la Administración Nacional, en 1995 se debió destinar el 29% y en 1997 llegamos al 40%.

La evolución del pago de intereses puede compararse con el Gasto Consolidado del SPA y con las tasas de interés internacionales. Si analizamos un período más amplio, desde 1980, e incluimos los intereses pagados por el sector público provincial observamos que en 1983-85 su pago representaba aproximadamente el 12% del Gasto Consolidado. Este porcentaje comenzó a reducirse a partir de 1986 y hasta 1993, salvo el pico notable en 1989 cuando volvió a insumir casi el 11% del gasto, dada la gran reducción del gasto en dólares que generó la actual administración en 1989.

Esta tendencia fue apoyada por la evolución de las tasas de interés internacionales. En efecto, la tasa Libor pasó de casi 10% anual para 1983-85 a 3,4% anual en 1993. A partir de entonces se ha mantenido casi constante en torno a 5/6% anual. Sin embargo, aunque el período 94-97 coincide con una importante reducción del riesgo país, el pago de intereses comienza a representar un porcentaje cada vez mayor del Gasto Consolidado hasta llegar al 9,1% en 1997, con proyecciones de casi 10% para 1998 según el Presupuesto Nacional.

Todo el análisis resulta una relación circular en el cual la falta de control del gasto hace que el crecimiento de la recaudación impositiva resulte insuficiente, siendo necesario recurrir al endeudamiento que a su vez aumenta el pago de intereses que acrecientan, nuevamente, el nivel de gasto.

**GASTOS RESERVADOS : DIFÍCILES DE DETECTAR EN LOS ULTIMOS AÑOS**

Un aspecto del Gasto sumamente conflictivo radica en los Gastos Reservados. Su análisis resulta complicado no sólo por la propia naturaleza y destino de los mismos sino también por la dificultad para la obtención de datos estadísticos completos. Mientras en 1986 el monto presupuestado de gastos reservados ascendía a US\$ 48 millones, el Presupuesto 1998 incluye casi de US\$ 200 millones para este concepto, lo que representa un crecimiento de 316%. Pero los gastos reservados ejecutados llegaron a casi US\$ 300 millones en 1994.

Debe destacarse que, mientras la mayoría de las partidas de los presupuestos nacionales registran escasa diferencia entre los montos iniciales autorizados y los efectivamente gastados, en el caso de los gastos reservados se registran notables desvíos que llegan al 75% en 1992 y se mantienen en torno al 30/35% entre 1993 y 1996.

En cuanto a la información sobre las cifras involucradas, las normas legales establecen que tanto la cifra autorizada para gastar como su rendición deben ser públicas a nivel de grandes rubros.

Esta condición de publicidad se mantuvo hasta 1992, cuando la ley 24.156 produjo un profundo cambio en el sistema de administración financiera y control del Sector Público Nacional.

Hasta 1992 los gastos reservados se imputaban a Cuentas Especiales perfectamente identificadas. Con la eliminación de las mismas y la modificación del nomenclador nacional de cuentas se restó publicidad a la información.

### **REASIGNACIÓN DE PARTIDAS**

Sucesivas modificaciones a la Ley 24.156 (leyes de presupuesto, decretos reglamentarios, atribuciones del Jefe de Gabinete, etc.) han ido relajando sus principios básicos. El PEN puede ampliar los créditos presupuestarios y modificar su distribución, en 1996 se

autorizaron operaciones de crédito público para cubrir gastos operativos y el Presupuesto 1998 da “vía libre” al Jefe de Gabinete para aplicar los recursos por privatizaciones.

En general, el gobierno utiliza partidas de gastos “sobrantes” para aplicarlas a funciones distintas o utiliza la partida de gastos destinada a pago de intereses (que siempre cuenta con financiamiento). Cuando se destina a gastos reservados se dicta un decreto también, reservado (en 1996, se transfirieron 4 millones asignados al pago de intereses a gastos reservados y alrededor de 1,5 millones a gastos protocolares).

Por otra parte la contabilidad tampoco refleja la ejecución del gasto, se utiliza abusivamente la rendición sin imputación presupuestaria y luego, no se regulariza o en el mejor de los casos, se demora varios meses en hacerlo.

#### **USO ALTERNATIVO DE LOS FONDOS REASIGNADOS**

A partir de las operaciones de desvío analizadas, y sin tomar en cuenta las operaciones mayores de crédito externo y amortización de deuda, el importe de los fondos desviados desde el pago de intereses a otros fines asciende a \$ 49,2 millones.

Tomando como referencia la cifra de casi \$ 50 millones manipulados, consideramos que la misma tendría una notable incidencia en las partidas asignadas para 1998, en algunos casos duplicándolas, a los hospitales universitarios, el programa de asistencia para la salud materno infantil, el programa nacional del SIDA, el Consejo Nacional del Menor y la Familia, programas de formación y perfeccionamiento docente, infraestructura y equipamiento escolar, el Instituto Malbrán, y acciones de capacitación laboral.

## **1. EVOLUCIÓN DEL GASTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO**

Se entiende por Gasto Consolidado al resultado de agregar el gasto de Administración Nacional, 24 Jurisdicciones (Provincias y GCBA) y sector municipal provincial luego de netear los flujos de transferencias entre ellos.

El objetivo de este cálculo es evitar duplicaciones en el monto de gasto total. Esto es, en la Administración Nacional, de los montos devengados del presupuesto se excluyen aquellos gastos que representan transferencias a las Provincias (por coparticipación, ATN, de capital, etc.). A su vez, en el gasto de las Provincias se excluyen aquellos que implican transferencias a Municipalidades. Debe observarse que en el caso de Provincias, al considerarse el gasto propio total incurrido, se están incluyendo las transferencias descontadas en Nación, y lo propio mismo con las Municipalidades, ya que su gasto total incurrido incluye las transferencias antes descontadas en Provincias.

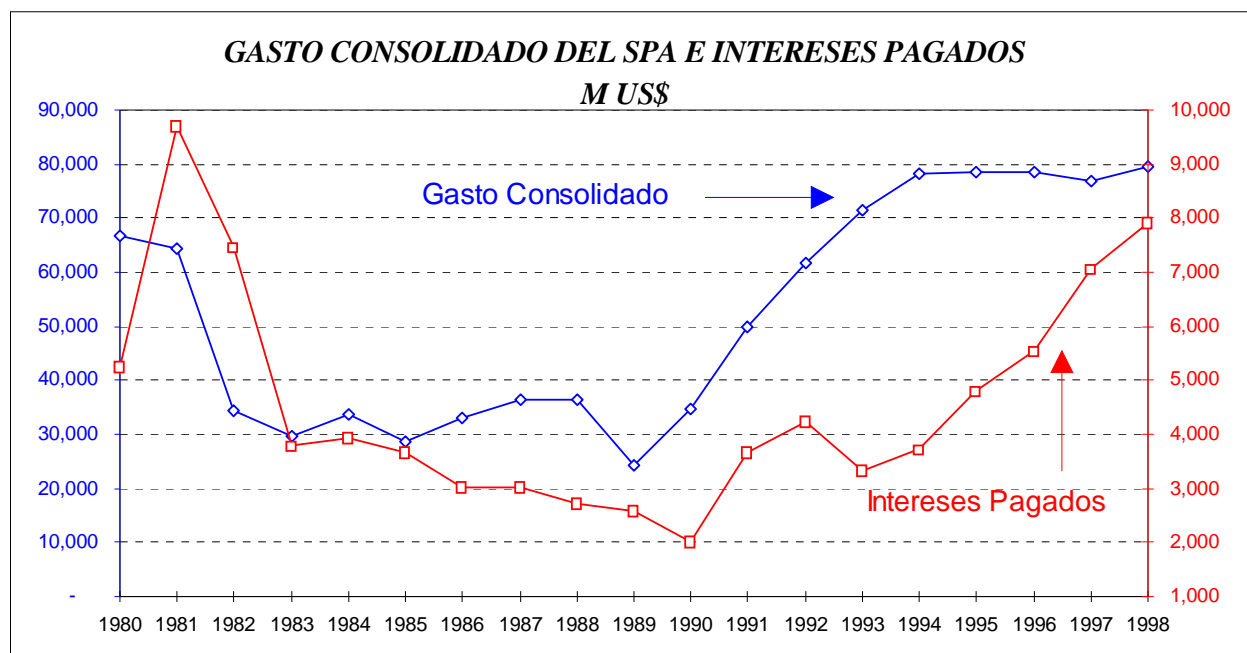
Entre 1983 y 1997 el Gasto Consolidado del Sector Público Argentino (SPA) creció 160% (medido en dólares<sup>1</sup>). Entre las mismas fechas el pago de intereses de la deuda pública del SPA también creció un 87%, mientras la tasa Líbor (tasa relevante por la mayor proporción de deuda externa dentro de la deuda pública) bajó de 9,89% anual en 1983 a 5,89% anual en 1997.

En el gráfico y cuadro siguientes resulta claro que, luego de mantenerse relativamente estable entre 1983 y 1990, el Gasto comienza a crecer casi sin control a partir de 1991.

---

<sup>1</sup> En todo el trabajo para el tipo de cambio el promedio anual para el periodo 1980-89 está calculado como media armónica, debido a que esta forma de cálculo permite, en períodos de alta inflación, ponderar adecuadamente la relevancia de cada mes según la magnitud de la variación de precios en él registrada





**GASTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO NO FINANCIERO**  
**M US\$**

| Año  | Administración Nacional |           | Provincias  |           | Municipalidades |           | TOTAL       |           |
|------|-------------------------|-----------|-------------|-----------|-----------------|-----------|-------------|-----------|
|      | Gasto Total             | Intereses | Gasto Total | Intereses | Gasto Total     | Intereses | Gasto Total | Intereses |
| 1980 | 44,204                  | 5,098     | 19,038      | 163       | 3,634           | -         | 66,875      | 5,261     |
| 1981 | 44,961                  | 9,351     | 16,406      | 335       | 3,181           | -         | 64,548      | 9,686     |
| 1982 | 26,188                  | 7,374     | 6,988       | 108       | 1,207           | -         | 34,383      | 7,482     |
| 1983 | 21,342                  | 3,681     | 7,102       | 115       | 1,220           | -         | 29,663      | 3,795     |
| 1984 | 22,800                  | 3,896     | 9,664       | 33        | 1,309           | -         | 33,773      | 3,929     |
| 1985 | 18,813                  | 3,600     | 8,347       | 68        | 1,497           | -         | 28,657      | 3,668     |
| 1986 | 20,252                  | 2,980     | 10,916      | 46        | 1,889           | -         | 33,057      | 3,026     |
| 1987 | 22,645                  | 2,913     | 11,510      | 94        | 2,161           | -         | 36,317      | 3,007     |
| 1988 | 22,700                  | 2,417     | 11,581      | 286       | 2,033           | -         | 36,314      | 2,703     |
| 1989 | 14,990                  | 2,309     | 7,710       | 274       | 1,422           | -         | 24,121      | 2,583     |
| 1990 | 19,904                  | 1,898     | 12,099      | 109       | 2,550           | -         | 34,553      | 2,007     |
| 1991 | 28,276                  | 3,408     | 17,914      | 252       | 3,705           | -         | 49,895      | 3,660     |
| 1992 | 33,315                  | 3,890     | 23,649      | 354       | 4,638           | -         | 61,602      | 4,244     |
| 1993 | 37,698                  | 2,953     | 27,158      | 362       | 6,682           | -         | 71,538      | 3,315     |
| 1994 | 41,453                  | 3,150     | 29,452      | 590       | 7,200           | -         | 78,105      | 3,741     |
| 1995 | 42,074                  | 4,084     | 29,673      | 722       | 6,848           | -         | 78,595      | 4,805     |
| 1996 | 42,193                  | 4,608     | 29,354      | 950       | 6,902           | -         | 78,449      | 5,558     |
| 1997 | 41,317                  | 5,745     | 28,300      | 1,239     | 7,386           | -         | 77,002      | 6,984     |
| 1998 | 43,635                  | 6,748     | 28,288      | 1,153     | 7,586           | -         | 79,509      | 7,901     |

Nota: 1980/96 Ejecutado - 1997/98 Ejecución Provisoria y Presupuesto 1998

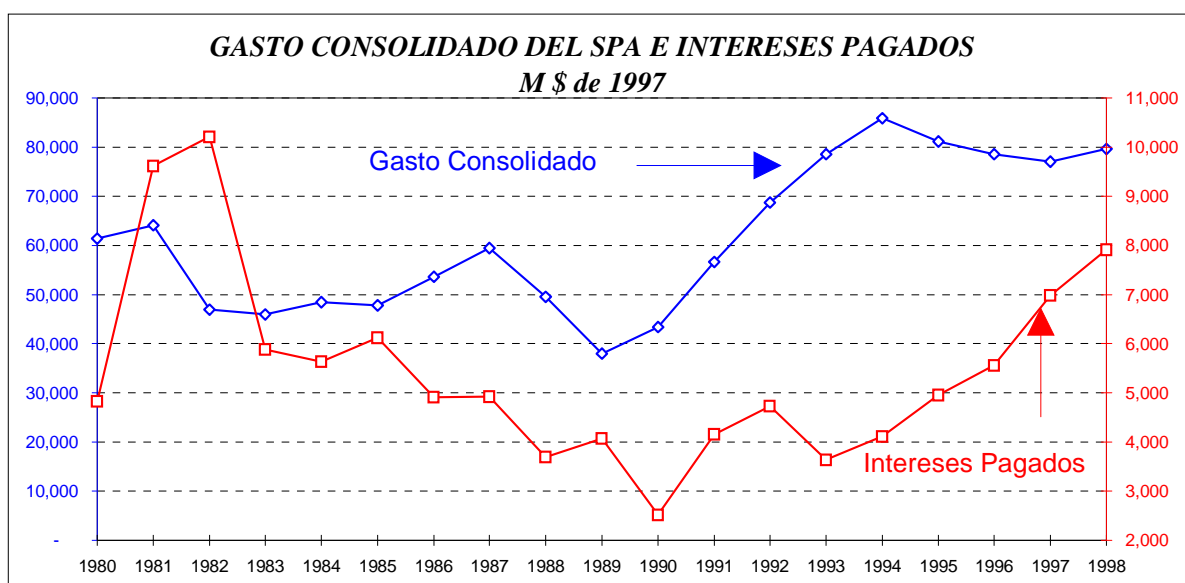
Fuentes : El Gasto Público Social y su Impacto Redistributivo, Argentina en Crecimiento 95-99, Proyecto de Ley de Presupuesto 1998.

También, se ha utilizado el Índice de Precios Mayoristas para llevar los datos a unidades monetarias comparables y se obtuvieron resultados similares.

**GASTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO NO FINANCIERO**  
**M \$ de 1997 (Deflactor: Precios Mayoristas Nivel General)**

| Año  | Administración Nacional |           | Provincias  |           | Municipalidades |           | TOTAL       |           |
|------|-------------------------|-----------|-------------|-----------|-----------------|-----------|-------------|-----------|
|      | Gasto Total             | Intereses | Gasto Total | Intereses | Gasto Total     | Intereses | Gasto Total | Intereses |
| 1980 | 40,567                  | 4,679     | 17,471      | 149       | 3,335           | -         | 61,374      | 4,828     |
| 1981 | 44,650                  | 9,286     | 16,292      | 332       | 3,159           | -         | 64,101      | 9,619     |
| 1982 | 35,728                  | 10,060    | 9,534       | 147       | 1,647           | -         | 46,909      | 10,207    |
| 1983 | 33,104                  | 5,709     | 11,016      | 178       | 1,892           | -         | 46,012      | 5,887     |
| 1984 | 32,724                  | 5,592     | 13,870      | 47        | 1,879           | -         | 48,473      | 5,639     |
| 1985 | 31,375                  | 6,003     | 13,921      | 114       | 2,496           | -         | 47,792      | 6,117     |
| 1986 | 32,856                  | 4,835     | 17,710      | 74        | 3,065           | -         | 53,632      | 4,909     |
| 1987 | 37,063                  | 4,767     | 18,839      | 154       | 3,537           | -         | 59,439      | 4,921     |
| 1988 | 30,996                  | 3,301     | 15,813      | 390       | 2,776           | -         | 49,584      | 3,691     |
| 1989 | 23,614                  | 3,637     | 12,145      | 432       | 2,240           | -         | 37,999      | 4,069     |
| 1990 | 24,993                  | 2,384     | 15,192      | 137       | 3,202           | -         | 43,387      | 2,520     |
| 1991 | 32,114                  | 3,870     | 20,346      | 286       | 4,208           | -         | 56,668      | 4,156     |
| 1992 | 37,156                  | 4,338     | 26,375      | 395       | 5,173           | -         | 68,704      | 4,733     |
| 1993 | 41,371                  | 3,241     | 29,804      | 397       | 7,333           | -         | 78,508      | 3,638     |
| 1994 | 45,578                  | 3,464     | 32,383      | 649       | 7,916           | -         | 85,877      | 4,113     |
| 1995 | 43,448                  | 4,217     | 30,642      | 745       | 7,072           | -         | 81,163      | 4,962     |
| 1996 | 42,235                  | 4,612     | 29,383      | 951       | 6,909           | -         | 78,527      | 5,563     |
| 1997 | 41,317                  | 5,745     | 28,300      | 1,239     | 7,386           | -         | 77,002      | 6,984     |
| 1998 | 43,723                  | 6,761     | 28,345      | 1,156     | 7,602           | -         | 79,670      | 7,917     |

Nota: 1980/96 Ejecutado - 1997/98 Ejecución Provisoria y Presupuesto 1998



Restringiendo el análisis a la Administración Nacional y al Sector Público No Financiero (por ser la jurisdicción de la que se dispone de mayor información, más detallada y en el menor tiempo), se observa que las notables mejoras en la percepción de recursos logradas a partir de 1991/92, debidas tanto a la estabilidad económica como a la inicialmente exitosa lucha contra la evasión, se volcaron automáticamente a gasto, de modo que sólo en 1992 y 1993 pudo alcanzarse un resultado fiscal positivo para volver a generar déficit desde 1994 hasta hoy :

**SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO - BASE CAJA -  
Esquema Ahorro-Inversion-Financiamiento  
- en millones de dolares corrientes -**

| Concepto                       | 1990   | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| I RECURSOS CORRIENTES          | 20,401 | 29,994 | 38,768 | 50,059 | 50,271 | 49,038 | 46,918 | 53,838 |
| - Tributarios                  | 12,290 | 18,971 | 25,583 | 29,007 | 31,614 | 31,035 | 33,176 | 38,352 |
| - Seguridad Social             | 5,497  | 8,036  | 10,769 | 13,345 | 14,084 | 13,705 | 10,281 | 12,202 |
| - No tributarios               | 1,319  | 2,365  | 1,994  | 2,041  | 2,103  | 1,710  | 1,351  | 1,506  |
| - Otros Ingresos Corrientes    | 1,294  | 622    | 423    | 5,665  | 2,470  | 2,589  | 2,110  | 1,778  |
| II RECURSOS DE CAPITAL         | 635    | 2,377  | 1,892  | 668    | 807    | 1,256  | 751    | 736    |
| - No privatiz.                 | 0      | 78     | 105    | 145    | 74     | 85     | 376    | 430    |
| - Privatizaciones              | 635    | 2,299  | 1,787  | 523    | 733    | 1,171  | 375    | 306    |
| III RECURSOS TOTALES           | 21,035 | 32,371 | 40,660 | 50,727 | 51,078 | 50,294 | 47,669 | 54,574 |
| IV EROGACIONES CORRIENTES      | 21,194 | 31,091 | 37,838 | 44,246 | 47,477 | 48,449 | 49,370 | 55,056 |
| Personal                       | 3,404  | 5,191  | 5,464  | 7,627  | 7,642  | 7,250  | 7,213  | 7,218  |
| Bs. y Serv. no pers.           | 1,265  | 1,767  | 2,259  | 4,084  | 2,445  | 2,482  | 2,473  | 2,245  |
| Rentas de la Propiedad         | 4,226  | 3,977  | 3,937  | 2,914  | 3,151  | 4,087  | 4,610  | 5,747  |
| Provincias y MCBA              | 5,546  | 9,639  | 12,620 | 11,809 | 12,535 | 12,429 | 13,336 | 15,176 |
| Seguridad Social               | 6,382  | 9,675  | 12,656 | 12,513 | 15,241 | 15,628 | 15,444 | 17,199 |
| Otros                          | 370    | 842    | 902    | 5,299  | 6,463  | 6,574  | 6,294  | 7,470  |
| V EROGACIONES DE CAPITAL       | 2,019  | 1,987  | 1,838  | 3,750  | 3,887  | 3,218  | 3,564  | 3,795  |
| VI EROGACIONES TOTALES         | 23,213 | 33,078 | 39,676 | 47,996 | 51,364 | 51,667 | 52,933 | 58,850 |
| VII SUPERAVIT PRIM.SIN PRIV.   | 1,413  | 970    | 3,135  | 5,121  | 2,132  | 1,542  | -1,030 | 1,165  |
| VIII SUPERAVIT PRIMARIO        | 2,048  | 3,269  | 4,921  | 5,645  | 2,865  | 2,713  | -655   | 1,471  |
| IX RESULTADO TOTAL SIN PRIVATI | -2,812 | -3,006 | -802   | 2,207  | -1,019 | -2,545 | -5,639 | -4,582 |
| IX SUPERAVIT TOTAL             | -2,177 | -707   | 985    | 2,731  | -286   | -1,373 | -5,264 | -4,277 |

Fuente: Secretaría de Hacienda, Resultado de las Cuentas del Sector Público No Financiero - Informe Económico

Si bien puede alegarse que la reforma del régimen jubilatorio privó al sistema de seguridad social de una importante fuente de ingresos (el sistema de capitalización recaudó \$ 9.838 millones desde su implementación hasta fines de 1997, que obviamente, dejó de percibir el sector público) y este sector es en gran parte el culpable de los resultados negativos desde 1994, resulta evidente que ello se podría haber evitado con políticas adecuadas de control y asignación de gasto en otros sectores.

### **SISTEMA DE CAPITALIZACION**

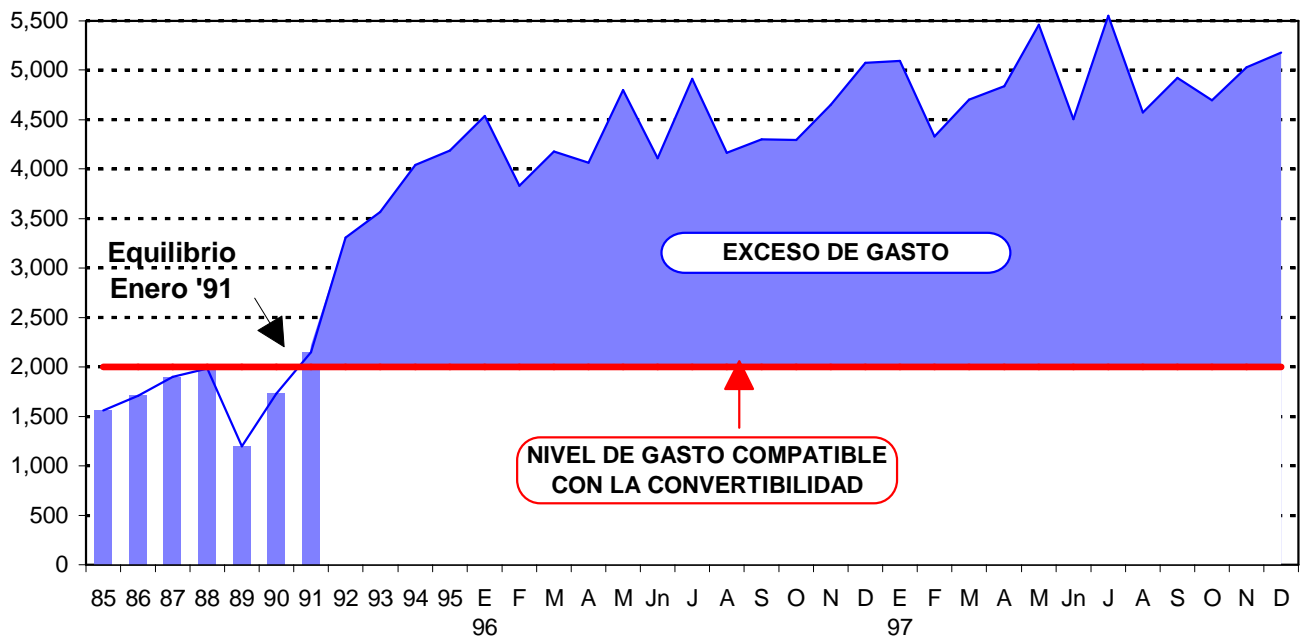
| A diciembre de:                       | Recaudación Total<br>millones \$ | Afiliados | Aportantes | Rentabilidad anual promedio mes contra igual mes año<br>% | Valor Promedio de la cuota mensual<br>\$ | Volumen del Fondo<br>millones \$ | Valor de los FJP por afiliado<br>\$ |
|---------------------------------------|----------------------------------|-----------|------------|---|--|----------------------------------|-------------------------------------|
| 1994                                  | 677.78                           | 3,502,106 | 2,028,653  | -   | 10.22                                    | 710.62                           | 198.93                              |
| 1995                                  | 2,357.56                         | 4,779,242 | 2,423,638  | 19.72   | 12.32                                    | 2,496.96                         | 522.46                              |
| 1996                                  | 3,082.81                         | 5,472,071 | 2,762,250  | 19.84   | 14.81                                    | 5,325.87                         | 973.28                              |
| 1997                                  | 3,720.12                         | 6,256,443 | 3,073,537  | 14.78   | 17.03                                    | 8,827.15                         | 1,410.89                            |
| <b>Desde el comienzo del sistema:</b> | <b>9,838.28</b>                  |           |            |   |  |                                  |                                     |

Fuente: Memorias trimestrales de la Superintendencia de AFJP, varios números

Obsérvese en los gráficos de la pagina siguiente el exceso de gasto registrado en la Administración Nacional a partir de 1992 por sobre el nivel de equilibrio alcanzado al inicio de la Convertibilidad, y el consiguiente aumento de la carga impositiva destinado totalmente a cubrirlo y que ha resultado insuficiente.

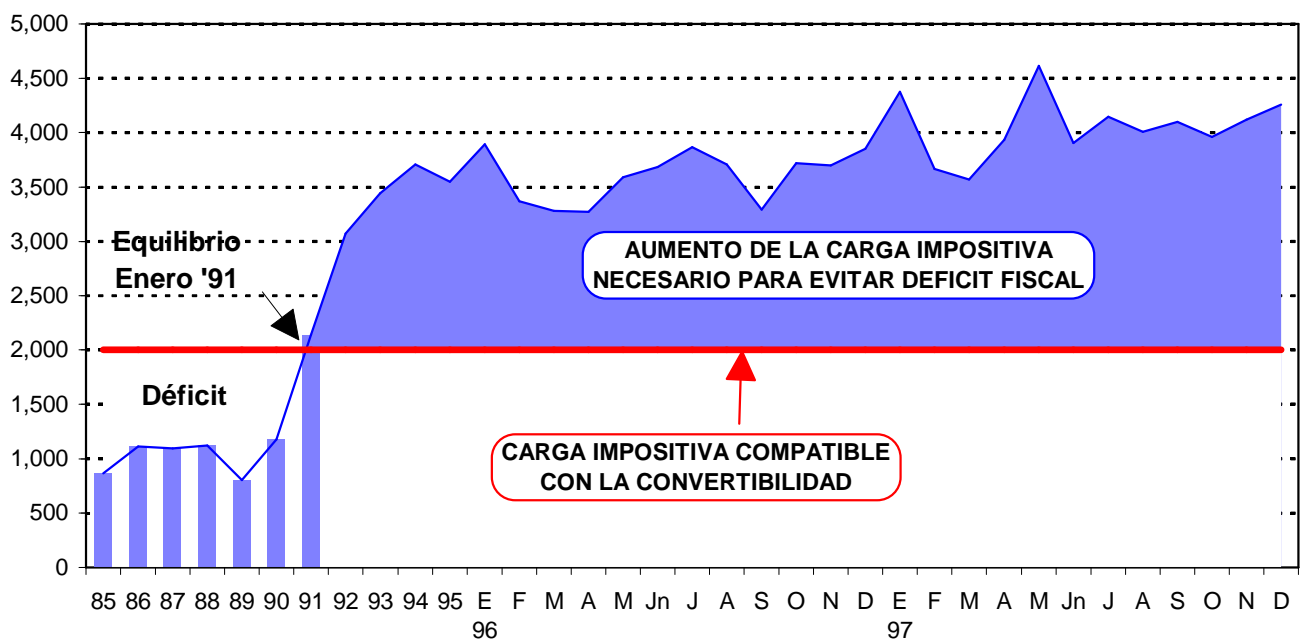
## ADMINISTRACION NACIONAL - GASTO TOTAL

*Millones de dólares - promedio mensual*



## RECAUDACIÓN IMPOSITIVA

*Millones de dólares - promedio mensual*



*Nota :* Los datos para los años 1985 a 1995 se presentan como equivalente promedio mensual a fin de hacerlos compatibles con la información mensual presentada para 1996 y 1997.

Como consecuencia de este crecimiento del gasto aún más allá de la mejora de recursos, las autoridades debieron recurrir permanentemente al endeudamiento.

Si bien la obtención de financiamiento externo ha sido bien manejada, sobre todo en 1997 con el adecuado escalonamiento de vencimientos y se vio beneficiada por la reducción generalizada del riesgo país para los países emergentes durante los últimos años, el monto de requerimientos anuales de financiamiento se ha convertido en una pesada carga por la magnitud del pago de intereses involucrados y el efecto sobre el saldo de nuestra cuenta corriente.

Si bien los datos consistentes sobre deuda pública sólo están disponibles desde 1992, este período es suficiente para mostrar la evolución del problema, con fuertes crecimientos en 1994 y 1996 :

***DEUDA TOTAL DEL SECTOR PUBLICO \****  
***millones de pesos***

| <b>Año</b> | <b>En Moneda Extranjera</b> | <b>En Moneda Nacional</b> | <b>TOTAL</b> |
|------------|-----------------------------|---------------------------|--------------|
| 1992       | 60,634                      | 2,171                     | 62,805       |
| 1993       | 64,971                      | 4,565                     | 69,536       |
| 1994       | 75,540                      | 7,860                     | 83,400       |
| 1995       | 80,706                      | 6,089                     | 86,795       |
| 1996       | 87,599                      | 8,168                     | 95,767       |
| 1997       | 91,602                      | 9,500                     | 101,101      |

\* Ajustada por diferencias de cambio y consolidación de deudas de periodos anteriores

Fuente : Boletín Fiscal, varios números

## 2. POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO

La política de endeudamiento originalmente fijada por el gobierno puede sintetizarse en:

- a) atender rigurosamente los servicios de la deuda (pago de intereses y amortizaciones), lo que requiere una consistente política económica, en el orden fiscal y monetario;
- b) no expandir el endeudamiento externo, estableciéndose como objetivo de financiamiento “que las amortizaciones de la deuda pública del periodo sean cubiertas, por una cantidad equivalente, en forma autónoma con desembolsos del exterior, con recursos provenientes de privatizaciones y, eventualmente, con el uso del ahorro público”.
- c) orientar el financiamiento de los organismos internacionales (BID y BIRF) hacia proyectos de desarrollo de las áreas sociales y/o de apoyo a las provincias, con una gradual disminución de los préstamos de ajuste y -en menor medida- de los proyectos de inversión”<sup>2</sup>.

*El gobierno no ha cumplido con esta política.*

Los presupuestos de 1994-96 suponían un resultado fiscal equilibrado, que no se dio.

Consiguientemente, hubo una expansión del endeudamiento neto: en 1995 destinado en parte, a sanear el sistema financiero; en 1996, a cubrir gastos corrientes.

Los préstamos obtenidos de los organismos internacionales durante 1995 fueron préstamos de ajuste y no, destinados a infraestructura social, como se preveía.

En 1996 el endeudamiento se destinó a pagar deuda y gasto corriente.

---

<sup>2</sup>Mensaje de la Ley 24.447, Presupuesto de Gastos ejercicio 1995.

Además, el objetivo descrito en el punto b) de no expandir el endeudamiento externo fue abandonado en el Presupuesto'97.

**SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO**  
**ENDEUDAMIENTO Y SERVICIO DE LA DEUDA**  
*montos según Presupuestos*  
*millones de pesos*

| <b>Ejercicio</b> | <b>Préstamos*</b> | <b>Amortizaciones</b> | <b>Endeudam. Neto</b> | <b>Interes</b> | <b>Servicio</b> |
|------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|----------------|-----------------|
|                  | <b>(1)</b>        | <b>(2)</b>            | <b>(1) - (2)</b>      | <b>(3)</b>     | <b>(2)+(3)</b>  |
| 1994             | 5,605.90          | 6,704.10              | -1,098.20             | 3,117.70       | 9,821.80        |
| 1995             | 6,394.00          | 5,948.90              | 445.10                | 3,663.50       | 9,612.40        |
| 1996             | 7,892.00          | 7,132.00              | 760.00                | 4,243.70       | 11,375.70       |
| 1997             | 13,790.50         | 12,143.60             | 1,646.90              | 5,863.70       | 18,007.30       |
| 1998             | 19,820.90         | 15,152.60             | 4,668.30              | 6,738.00       | 21,890.60       |

\*Endeudamiento público e incremento de otros

***Ejecución Presupuestaria***

| <b>Año</b> | <b>Préstamos</b> | <b>Amortizac.</b> | <b>Endeudam. Neto</b> | <b>Intereses</b> | <b>Servicio</b> |
|------------|------------------|-------------------|-----------------------|------------------|-----------------|
|            | <b>(1)</b>       | <b>(2)</b>        | <b>(1) - (2)</b>      | <b>(3)</b>       | <b>(2)+(3)</b>  |
| 1994       | 6,469.00         | 1,596.00          | 4,873.00              | 3,150.30         | 4,746.30        |
| 1995       | 15,412.00        | 10,315.20         | 5,096.80              | 4,083.50         | 14,398.70       |
| 1996       | 17,006.00        | 6,501.00          | 10,505.00             | 4,607.90         | 11,108.90       |
| 1997       | 21,325.00        | 15,838.40         | 5,486.60              | 5,745.00         | 21,583.40       |

*Referencias:*

*(1) Colocaciones, ampliaciones, obtención de préstamos*

*(2) Pago de principal y rescates*

*1997: Ejecución Provisoria - Admnsitración Nacinal amplia*

Fuentes: Presupuestos 1994-98, Informe Económico del Mo. de Economía, Ejecuciones

Como resultado de la política de endeudamiento adoptada, una proporción creciente de recursos de la sociedad ha sido destinada al pago del servicio de la deuda, aún después de la renegociación resultado del Plan Brady. Mientras en 1994 se destinaba a este fin el 9% de los



recursos de la Administración Nacional, en 1995 se debió destinar el 29% y en 1997 llegamos al 40%.

Del presupuesto 98 surge que el porcentaje sería algo inferior al de 1997, sin embargo, considerando que las proyecciones de recursos de dicho presupuesto son sumamente optimistas y que las condiciones de financiamiento internacional han empeorado para los países emergentes luego de la crisis asiática, podemos esperar que en 1998 el porcentaje de recursos de la comunidad destinado al servicio de la deuda supere el 40%.

**SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO**  
**SERVICIOS DE LA DEUDA / RECURSOS (Ejecución)**

| <b>Año</b> | <b>Serv.Deuda<br/>(*)</b> | <b>Recursos<br/>(**)</b> | <b>Relación</b> | <b>Gastos<br/>(***)</b> | <b>Relación</b> |
|------------|---------------------------|--------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
| 1994       | 4,746.30                  | 51,078.20                | 9%              | 51,364.30               | 9%              |
| 1995       | 14,398.70                 | 50,293.60                | 29%             | 51,666.90               | 28%             |
| 1996       | 11,108.90                 | 47,668.90                | 23%             | 52,933.30               | 21%             |
| 1997       | 21,583.40                 | 54,573.70                | 40%             | 58,850.30               | 37%             |
| 1998       | 21,890.60                 | 59,094.90                | 37%             | 61,759.30               | 35%             |

(\*) Interés y pago de principal

(\*\*) Ingresos corrientes y de capital

(\*\*\*) Gastos corrientes y de capital

1997: Ejecución Provisoria - 1998: Datos Presupuesto 1998

Nota: El concepto de Recursos y Gastos de la Administración Nacional utilizado en este cuadro corresponde a la presentación habitual de la Secretaría de Hacienda denominada Sector Público No Financiero, es decir, difiere del concepto utilizado en Gasto Consolidado (pag. 6) en que no se netean las transferencias a Provincias, Municipalidades y otros.

### 3. LOS PAGOS DE INTERESES DE LA DEUDA

A partir de 1994, el Resultado Primario de la Administración Nacional (resultado antes del pago de intereses) resulta insuficiente para hacer frente a los intereses de la deuda. Consecuentemente, los ingresos por privatizaciones no pueden volcarse a cancelar deuda pública, sino que deben aplicarse al financiamiento de los intereses de la deuda debiéndose además, tomar nueva deuda para hacer frente al pago de los mismos.

Durante el periodo 1994-96 la necesidad de financiamiento de los intereses a través del crédito público pasó del 9% a más del 100%, para caer al 69% en 1997<sup>3</sup>.

#### ***INTERESES DE LA DEUDA. FINANCIAMIENTO (Ejecución) en millones de pesos***

|                                | <b>1994</b> | <b>1995</b> | <b>1996</b> | <b>1997*</b> |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Intereses                      | 3.150,30    | 4.083,50    | 4.607,90    | 5.745,00     |
| Resultado Primario             | 2.131,50    | 1.536,00    | -1.281,40   | 1468,40      |
| Privatizaciones                | 732,90      | 1.171,20    | 374,90      | 305,70       |
| Deuda Necesaria                | 285,90      | 1.376,30    | 5.514,40    | 3970,90      |
| % Deuda Necesaria s/ Intereses | 9,1         | 33,7        | 119,7       | 69,1         |

\* Ejecución Provisoria.

La evolución del pago de intereses puede compararse con el Gasto Consolidado del SPA y con las tasas de interés internacionales. Si analizamos un período más amplio, desde 1980, e incluimos los intereses pagados por el sector público provincial <sup>4</sup> observamos que en 1983-

<sup>3</sup> La reaparición del déficit presupuestario en 1994 fue explicada desde el Gobierno por :

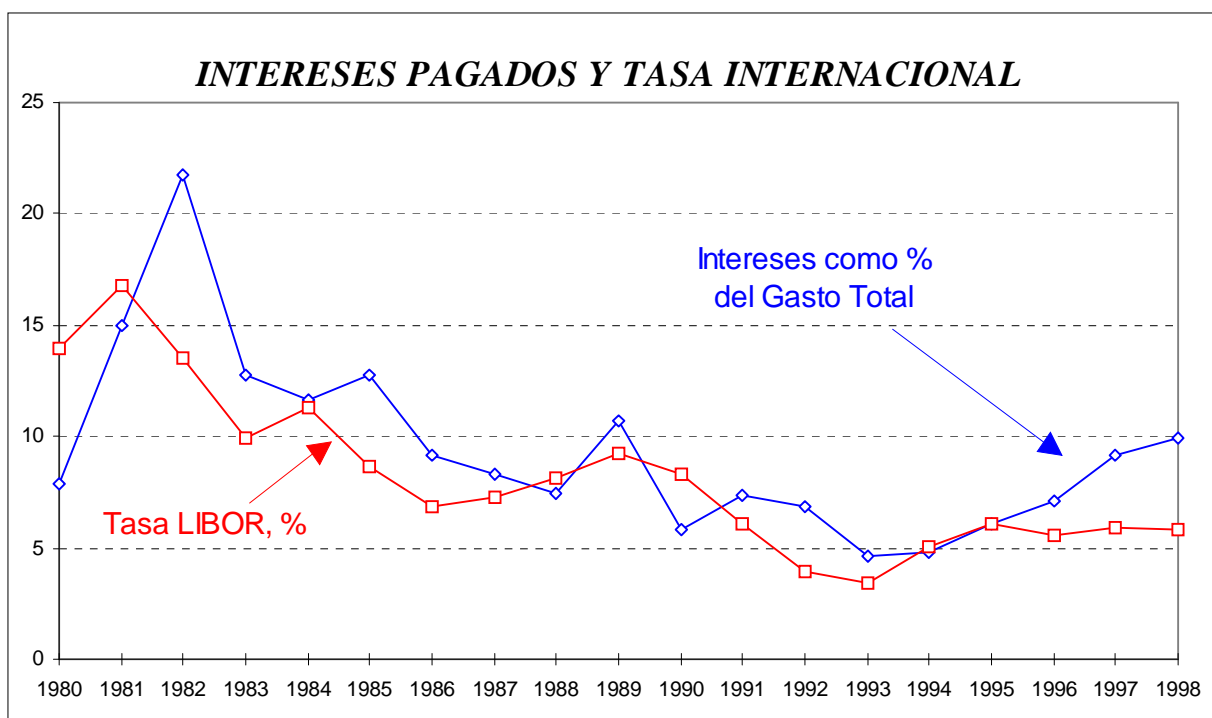
- a) desfasajes en la recaudación fiscal; por una reducción de la evasión menor a la esperada y desaceleración en la recaudación del IVA.
- b) desde el lado del gasto: por aumentos en el gasto previsional y por el aumento de los intereses de la deuda pública y el alza de la tasa de interés internacional

<sup>4</sup> Para el sector público municipal de provincias existe información sobre pago de intereses sólo desde 1993. Además, por ser un monto relativamente reducido, no altera las conclusiones del análisis

85 su pago representaba aproximadamente el 12% del Gasto Consolidado. Este porcentaje comenzó a reducirse a partir de 1986 y hasta 1993, salvo el pico notable en 1989 cuando volvió a insumir casi el 11% del gasto.

Esta tendencia fue apoyada por la evolución de las tasas de interés internacionales. En efecto, la tasa Libor pasó de casi 10% anual para 1983-85 a 3,4% anual en 1993. A partir de entonces se ha mantenido casi constante en torno a 5/6% anual. Sin embargo, podemos apreciar como, aunque este período coincide con una importante reducción del riesgo país, el pago de intereses comienza a representar un porcentaje cada vez mayor del Gasto Consolidado hasta llegar al 9,1% en 1997, con proyecciones de casi 10% para 1998 según el Presupuesto Nacional.

Todo análisis posible resulta una relación circular en la cual la falta de control del gasto hace insuficiente el crecimiento de la recaudación impositiva, siendo necesario recurrir al endeudamiento que a su vez aumenta el pago de intereses que acrecientan, nuevamente, el nivel de gasto.



**INTERESES PAGADOS POR EL SECTOR PUBLICO**  
**M US\$**

| <b>Año</b> | <b>Adm. Nacional</b> | <b>Provincias</b> | <b>TOTAL</b> | <b>Intereses como<br/>% del Gasto</b> | <b>Tasa<br/>LIBOR</b> |
|------------|----------------------|-------------------|--------------|---------------------------------------|-----------------------|
| 1980       | 5,098.37             | 162.71            | 5,261.09     | 7.87                                  | 13.93                 |
| 1981       | 9,350.94             | 334.82            | 9,685.76     | 15.01                                 | 16.76                 |
| 1982       | 7,374.11             | 107.51            | 7,481.62     | 21.76                                 | 13.54                 |
| 1983       | 3,680.54             | 114.70            | 3,795.24     | 12.79                                 | 9.89                  |
| 1984       | 3,896.07             | 32.84             | 3,928.91     | 11.63                                 | 11.27                 |
| 1985       | 3,599.68             | 68.19             | 3,667.87     | 12.80                                 | 8.67                  |
| 1986       | 2,980.00             | 45.84             | 3,025.84     | 9.15                                  | 6.82                  |
| 1987       | 2,912.85             | 93.96             | 3,006.82     | 8.28                                  | 7.31                  |
| 1988       | 2,417.24             | 285.67            | 2,702.91     | 7.44                                  | 8.12                  |
| 1989       | 2,308.83             | 274.45            | 2,583.28     | 10.71                                 | 9.26                  |
| 1990       | 1,898.23             | 108.98            | 2,007.21     | 5.81                                  | 8.32                  |
| 1991       | 3,407.75             | 251.89            | 3,659.63     | 7.33                                  | 6.06                  |
| 1992       | 3,890.00             | 354.00            | 4,244.00     | 6.89                                  | 3.94                  |
| 1993       | 2,953.00             | 362.00            | 3,315.00     | 4.63                                  | 3.42                  |
| 1994       | 3,150.30             | 590.30            | 3,740.60     | 4.79                                  | 5.06                  |
| 1995       | 4,083.50             | 721.50            | 4,805.00     | 6.11                                  | 6.09                  |
| 1996       | 4,607.90             | 949.70            | 5,557.60     | 7.08                                  | 5.56                  |
| 1997       | 5,745.00             | 1,239.00          | 6,984.00     | 9.07                                  | 5.89                  |
| 1998       | 6,747.80             | 1,153.40          | 7,901.20     | 9.94                                  | 5.80                  |

Nota: 1980/97 Ejecutado - 1998 Presupuesto 1998

Fuentes: El Gasto Público Social y su Impacto Redistributivo, Argentina en Crecimiento 95-99, Proyecto de Ley de Presupuesto 1998, Ejecución Provisoria 1997

#### **4. LOS GASTOS RESERVADOS**

Un aspecto del Gasto sumamente conflictivo radica en los Gastos Reservados. Su análisis resulta complicado no sólo por la propia naturaleza y destino de los mismos sino también por la dificultad para la obtención de datos estadísticos completos.

Los gastos reservados abarcan las partidas que cada año se incorporan como tales al gasto nacional, aunque su detalle y destino no es conocido por los legisladores.

Las razones que justifican la existencia de actos de gobierno secretos o reservados están referidas a la defensa nacional y a la lucha contra asociaciones delictivas, y se fundamentan en la necesidad de preservar la identidad de las fuentes o de mantener reservas para lograr efectividad en la acción de inteligencia. Esto determina la conveniencia de que el uso de los recursos empeñados en los mismos sea también confidencial, dando lugar a los “gastos reservados y/o secretos”.

Las normas legales que rigen los gastos reservados en la actualidad son el decreto-ley “S” 5.315 de 1956, con vigencia hasta nuestros días ratificado por la ley “S” 18.302 de 1969. El primero establece los usos que pueden dársele a estos gastos (“comprende exclusivamente a los organismos que tengan servicios atinentes a la seguridad del Estado”) y los modos de transferencia, control y rendición de los mismos. La segunda dispone que los organismos que pueden realizar estos gastos son exclusivamente aquellos autorizados por ley y establece la primera nómina de jurisdicciones.

Esta nómina ha sido recurrentemente modificada en forma efectiva y también existieron intentos de modificación que no prosperaron, casi todos ellos destinados a incluir organismos o dependencias cuya actividad no justificaba la asignación de gastos reservados. La nómina de organismos que analizamos en este informe está constituida por: Presidencia de la Nación, Secretaría de Inteligencia de Estado, Ministerio de Defensa y Ministerio de Relaciones

Exteriores. Todos ellos cumplen el requisito de desarrollar actividades “atinentes a la seguridad del Estado”.

Sin embargo, no descartamos la existencia de otras jurisdicciones con este tipo de gastos que debido a su naturaleza resultan sumamente dificultosos de detectar. Otra situación irregular se presenta en la partida de “gastos protocolares”, los cuales son asignados a los funcionarios, quienes pueden disponer de ellos con libertad sólo rindiéndolos mediante recibo y cuya liquidación está exenta del requisito de rendición de cuentas.

En cuanto a la información sobre las cifras involucradas, las normas legales mencionadas establecen que tanto la cifra autorizada para gastar como su rendición *deben se públicas a nivel de grandes rubros*.

Si bien se ha avanzado notablemente en la implementación de sistemas de información sobre datos económicos tanto impresos como en soportes informáticos, existe un conjunto de información sumamente importante al momento de realizar este tipo de estudios y que resulta difícilmente accesible. La Cuenta de Inversión detallada es una de ellas y debería difundirse mucho más ampliamente y en el tiempo adecuado e Internet es el lugar adecuado.

Esta condición de publicidad se mantuvo hasta 1992, cuando la ley 24.156 produjo un profundo cambio en el sistema de administración financiera y control del Sector Público Nacional. Las adversas consecuencias de ciertas disposiciones de esta ley sobre la claridad y disponibilidad de información para el seguimiento de las partidas afectan a todo el gasto público y no sólo a los gastos reservados.

Hasta 1992 los gastos reservados se imputaban a Cuentas Especiales perfectamente identificadas. Con la eliminación de las mismas y la modificación del nomenclador nacional de cuentas se restó transparencia y publicidad a la información disponible.

Tanto el Presupuesto Nacional como su ejecución (Cuenta de Inversión) son presentados por el Poder Ejecutivo al Legislativo a nivel de Inciso, mientras que los gastos reservados figuran a nivel de Subpartida. Sólo las normas distributivas del Presupuesto una vez aprobado (decretos y, recientemente, disposiciones administrativas) presentan el nivel de apertura necesario para detectar los mismos, pero su difusión es mucho más limitada que la del Presupuesto y se publica un tiempo después de su aprobación.

De todos modos, los decretos o disposiciones distributivas sólo permiten obtener el gasto autorizado o presupuestado. La ejecución del mismo se publica únicamente en la Cuenta de Inversión que, aunque difundida, no presenta la apertura necesaria a nivel de Inciso. Por esta razón, por su intermedio sólo se puede verificar la ejecución de gastos reservados de la Secretaría de Inteligencia de Estado, dado que al ser una jurisdicción en sí misma y que al revestir carácter de reservados la totalidad de los gastos que realiza, quedan explicitados en el Presupuesto y en la rendición de cuentas.

Existen dos partidas del nomenclador en las cuales es posible imputar gastos reservados :

- una es el inciso 1, partida 1, subpartida 5, que incluye “retribuciones a agentes que integran las plantas permanentes que por la índole de los servicios que prestan no puedan discriminarse o sea conveniente mantenerlas en reserva”
- y la otra es el inciso 3, partida 9, subpartida 2 Gastos Reservados.

En nuestro análisis no hemos incluido los montos del rubro 1.1.5. en virtud de que los mismos puede incluir conceptos que no sean gastos reservados y no resulta posible su discriminación, por lo que tales importes no resultan compatibles u homogéneos para su comparación.

Debe destacarse que, mientras la mayoría de las partidas de los presupuestos nacionales registran escasa diferencia entre los montos iniciales autorizados y los efectivamente gastados, en función de ampliaciones presupuestarias posteriores, en el caso de los gastos

reservados se registran notables desvíos que llegan al 75% en 1992 y se mantienen en torno al 30/35% entre 1993 y 1996.

### ***GASTOS RESERVADOS (US\$ - 80/89 US\$ paralelos)***

| <b>PRESUPUESTADOS</b> |                    |             |                     |                |              |
|-----------------------|--------------------|-------------|---------------------|----------------|--------------|
|                       | <b>Presidencia</b> | <b>Side</b> | <b>R.Exteriores</b> | <b>Defensa</b> | <b>TOTAL</b> |
| 1985                  | 944,636            | 28,195,944  | -                   | -              | 29,140,579   |
| 1986                  | 841,543            | 19,385,958  | -                   | 28,028,912     | 48,256,414   |
| 1987                  | 989,767            | 19,650,676  | 138,390             | 17,839,055     | 38,617,888   |
| 1988                  | 793,940            | 58,544,454  | 34,781              | 23,716,334     | 83,089,509   |
| 1989                  | 424,652            | 35,192,191  | 24,321              | 11,423,393     | 47,064,557   |
| 1990                  | 570,143            | 53,670,135  | 29,248              | 12,422,797     | 66,692,324   |
| 1991                  | 470,037            | 147,102,696 | 21,219              | 31,580,611     | 179,174,563  |
| 1992                  | 452,000            | 115,726,000 | 20,000              | 32,000,000     | 148,198,000  |
| 1993                  | 432,000            | 159,922,000 | 25,000              | 36,991,000     | 197,370,000  |
| 1994                  | 452,000            | 191,800,000 | 21,500,000          | 3,640,000      | 217,392,000  |
| 1995                  | 450,000            | 191,843,005 | 5,000,000           | 2,491,000      | 199,784,005  |
| 1996                  | 210,948            | 188,991,799 | 2,595,750           | 1,291,085      | 193,089,582  |
| 1997                  | 201,561            | 174,920,850 | 6,688,500           | 1,563,759      | 183,374,670  |
| 1998                  |                    | 190,421,000 |                     |                | 190,421,000  |

| <b>EJECUTADOS</b> |                    |             |                     |                |              |
|-------------------|--------------------|-------------|---------------------|----------------|--------------|
|                   | <b>Presidencia</b> | <b>Side</b> | <b>R.Exteriores</b> | <b>Defensa</b> | <b>TOTAL</b> |
| 1989              | 28,607             | 39,071,237  | 24,321              | 10,772,496     | 49,896,661   |
| 1990              | 102,713            | 72,033,526  | 4,498               | 33,933,966     | 106,074,703  |
| 1991              | 526                | 198,543,646 | 3,047,599           | 34,175,996     | 235,767,767  |
| 1992              | 10,312             | 207,726,531 | 9,520,000           | 43,172,000     | 260,428,843  |
| 1993              | 450,000            | 236,658,401 | 23,520,000          | 2,182,000      | 262,810,401  |
| 1994              | 452,000            | 269,609,998 | 21,500,000          | 3,640,000      | 295,201,998  |
| 1995              | 450,000            | 258,933,926 | 5,000,000           | 2,491,000      | 266,874,926  |
| 1996              | 210,948            | 248,582,027 | 2,595,750           | 1,291,085      | 252,679,810  |

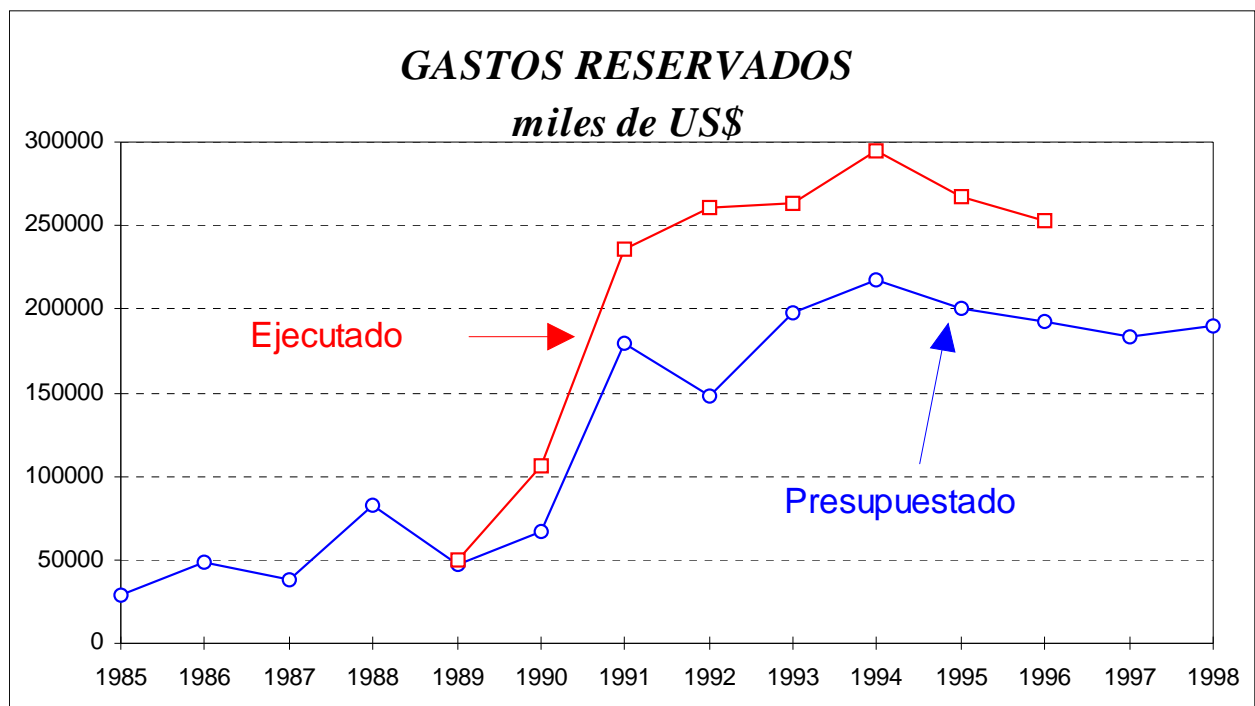
Fuentes: Cuentas de Inversión, Decretos Distributivos, Presupuestos, varios años

Nota: En los años 1994 a 1996 se supuso que el ejecutado de Presidencia, Relaciones Exteriores y Defensa fue igual al presupuestado a fin de obtener datos totales relativamente consistentes con los de años anteriores.



Mientras en 1986 el monto presupuestado de gastos reservados ascendía a US\$ 48 millones, el Presupuesto 1998 incluye casi de US\$ 200 millones para este concepto, lo que representa un crecimiento de 316%.

El monto total gastado en partidas reservadas desde 1989 hasta 1997 asciende a US\$ 1.990 millones (suponiendo para 1997 un grado de ejecución similar al de 1996).



## 5. EL DESVÍO DE FINANCIAMIENTO Y REASIGNACIÓN DE GASTOS

La Ley 24.156 (1992) de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público que reemplaza la antigua Ley de Contabilidad (Decreto-Ley 23354/56, ratificado por Ley 14.467) modernizó el sistema de gestión financiera gubernamental, acercándolo al de los países más adelantados (U.K, USA, Canadá). El nuevo sistema, basado en el concepto de “eficiencia” del gasto, sujetó a la Administración Pública al control del Poder Legislativo. A estos efectos el PEN deberá demostrar el cumplimiento de las políticas y planes de acción aprobados por el legislador, objetivos que, además, deberán ser prestados en forma eficaz.

A través de una gran profusión de disposiciones, la ley *sub lite* establece los mecanismos para ordenar y dar transparencia a la ejecución del presupuesto. Dos principios básicos rigen la ejecución del gasto:

- \* su vinculación con la fuente de financiamiento, y
- \* la limitación a la autorización para gastar

Al respecto la Ley 24.156, en su artículo 33 refiere: “*no adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de créditos presupuestarios*”; no “*disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista*”.

“*Quedarán reservadas al HCN las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y las que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades*” (art.37) pero, “*toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento*” (art.38).

La autorización otorgada al Ejecutivo para gastar se rige entonces, por criterios restrictivos:

- \* las modificaciones al presupuesto (por aumentos o cambios en la distribución de las finalidades) requieren la aprobación previa del Congreso y, aún en estos casos, es necesario contar con la correspondiente contrapartida de financiamiento. Confirma esta interpretación la excepción del art. 39 que autoriza al Ejecutivo a realizar gastos no presupuestados sin el consentimiento previo del Congreso, taxativamente referida a la atención de catástrofes (epidemias, inundaciones, terremotos, fuerza mayor).
- \* Las necesidades de endeudamiento, por tipo de deuda (emisión y colocación de títulos, contratación de préstamos con instituciones financieras y la contratación de obras o servicios cuyo pago se realice en más de un ejercicio financiero y el otorgamiento de avales), también son autorizadas en la Ley de Presupuesto aunque se faculta al Poder Ejecutivo a realizar operaciones de reestructuración de la deuda (consolidación, conversión o renegociación) *“en la medida que implique un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales”* (art.65).
- \* Está expresamente prohibido realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos (art.56).

**Sucesivas modificaciones a la Ley 24.156** (leyes de presupuesto, decretos reglamentarios, atribuciones del Jefe de Gabinete, etc.) **han ido relajando estos principios** básicos. Por ejemplo: El PEN puede ampliar los créditos presupuestarios y modificar su distribución, en 1996 se autorizaron operaciones de crédito público para cubrir gastos operativos y el Presupuesto 1998 da “vía libre” al Jefe de Gabinete para aplicar los recursos por privatizaciones.

En general, el gobierno utiliza partidas de gastos “sobrantes” o utiliza la partida de gastos destinada al pago de intereses (que siempre cuenta con financiamiento) para aplicarlas a funciones distintas de las dispuestas originalmente por el Presupuesto Aprobado por Ley. Cuando se reasigna con destino a gastos reservados se dicta un decreto, también reservado

(en 1996, se transfirieron 4 millones asignados al pago de intereses a gastos reservados y alrededor de 1,5 millones a gastos protocolares).

Por otra parte la contabilidad pública tampoco refleja adecuadamente la ejecución del gasto, ya que se utiliza abusivamente la rendición sin imputación presupuestaria y luego no se regulariza o, en el mejor de los casos, se demora varios meses en hacerlo.

Si a lo ya expuesto, se suma la endeblez del esquema de control derivado de la aplicación de la normativa vigente, cuyos mecanismos de verificación y contralor revisten carácter “ex-post”, queda en evidencia la escasa posibilidad, por parte de la voluntad pública expresada a través del legislativo, de definir el nivel final del gasto público, de ajustar el mismo a las previsiones originales o de incidir en la eficiencia de su asignación definitiva.

## **CASOS ESPECÍFICOS**

En el caso particular del Presupuesto 1996, se puede constatar una serie de reasignaciones de gastos destinados a solventar finalidades diferentes de las originalmente aprobadas por el Congreso. Se trata de la transferencia de créditos (partidas disponibles) desde su asignación primaria destinada al pago de intereses de la deuda pública hacia otras finalidades de gasto corriente. Esta operatoria redundante finalmente en una ineficiente asignación presupuestaria que conlleva la necesidad posterior de recurrir a nuevas y mayores operaciones de crédito externo.

Cronológicamente, pueden señalarse las siguientes:

29-01-96: la Resolución de la Secretaría de Hacienda N° 72/96 deriva \$ **1.456.880** de la partida de intereses de la deuda hacia otras partidas de erogaciones de una jurisdicción diferente (Secretaría de Seguridad y Protección de la Comunidad) destinadas a cubrir **pasajes y viáticos** para atender la coordinación de la lucha

contra los incendios forestales en el sur del país. Esta transferencia se suma a la partida con que ya contaba esa Dependencia para solventar los viajes de sus funcionarios y resulta adicionalmente excesiva si se la relaciona con el valor promedio de los pasajes y estadías en dicha región.

27-02-96: la Resolución de la Secretaría de Hacienda N° 155/96 transfiere \$ **2.362.704** de la partida de intereses de la deuda hacia partidas del Ministerio de Defensa (Estado Mayor General del Ejército), destinadas a solventar Bienes de Uso por la **adquisición de equipo militar y de seguridad**. Cabe tomar en cuenta que a esa altura del ejercicio (febrero) tanto el Presupuesto Nacional como el de cada Dependencia en particular, se encuentran ejecutados en un mínimo porcentaje y por lo tanto aún podrían haberse reasignado créditos entre las partidas propias de cada jurisdicción, obviando así el desvío en cuestión.

31-05-96: por Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete N° 77/96 se reasignan \$ **24.001.056** de la partida de intereses de la deuda hacia partidas del Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) destinadas a incrementar el presupuesto de la Dirección de **Ayuda Social al Personal**. Si bien la operación se basa en la existencia de sobrantes de ejercicios anteriores, éstos ya habían perdido vigencia, por lo cual se recurrió a la partida de intereses para cubrir parcialmente la diferencia por dichos sobrantes. Se debe considerar que el Presupuesto total de dicha Jurisdicción ya ascendía a \$ 437.704.022 (incluyendo la AGN) de los cuales \$ 52.571.743 correspondían a la finalidad de Servicios Sociales y que la Obra Social respectiva se encontraba involucrada en el proceso de reestructuración y privatización encarado por el Gobierno Nacional.

- 26-12-96: la Resolución de la Secretaría de Hacienda N° 306/96 deriva \$ **2.227.932** de la partida de intereses de la deuda hacia partidas de otra jurisdicción (Tesoro Nacional) para solventar:
- \* “Asistencia Financiera para la Promoción Económica” a **Empresas Privadas**, en este caso en particular para Operadores Privados de FEMESA, y
  - \* “Otras Asistencias Financieras”, en particular **Asistencia a Concesionarios para financiar Servicios de Vigilancia.**
- 26-12-96: la Resolución de la Secretaría de Hacienda N° 307/96 transfiere \$ **3.900.000** de la partida de intereses de la deuda más \$ 7.400.000 de otras partidas de diferente jurisdicción para solventar **gastos corrientes de Instituciones de la Provincia de La Pampa** por el valor total de \$ 11.200.000.
- 30-12-96: la Resolución de la Secretaría de Hacienda N° 355/96 reasigna \$ **11.230.215** de la partida de Intereses de la Deuda junto con un desvío presupuestario de \$ 30.611.000 proveniente de otra jurisdicción destinadas a incrementar la Asistencia Financiera a Provincias en \$ 41.841.215 para cubrir **gastos corrientes de Gobiernos Provinciales.**
- Dic. 1996: Mediante el Decreto Reservado 1234/96, se transfieren \$ **4.000.000** de la partida de intereses de la deuda destinados a incrementar partidas de **Gastos Reservados.** Por el carácter del Decreto no se expone un mayor detalle sobre esta operación.
- 30-12-96: la Resolución de la Secretaría de Hacienda N° 363/96 reasigna \$ **241.000.000** de la partida de intereses de la deuda hacia la atención de la **Amortización** de la misma.

Las operaciones de transferencia de créditos presupuestarios para 1996, originadas en la partida de intereses de la deuda y con destino a cubrir gastos corrientes de diversa índole, detalladas precedentemente, ascienden a **\$ 290.178.787,-** cifra que, de no haberse destinado a las reasignaciones enumeradas, habría significado un ahorro significativo que evitase incurrir en la posterior gestión de un mayor endeudamiento público.

Paralelamente, y con fecha 27-11-96, la Jefatura de Gabinete dispuso un incremento del Crédito Externo de \$ 353.819.000, con lo cual queda en evidencia que finalmente se debió recurrir a mayor endeudamiento y por ende mayor afectación de los recursos públicos, a fin de compensar la falta de financiamiento para un nivel de gasto excesivamente incrementado como producto de la ineficiente asignación de los recursos disponibles.

De lo expuesto, puede deducirse no solo la sobreestimación de que es objeto dicha cuenta, sino también la habitualidad con que se apela a esa fuente para solventar gastos que debieran justificar adecuadamente su incremento y contar con financiamiento genuino.

Asimismo, las operaciones detalladas sirven de contundente ejemplo sobre la “fragilidad” normativa que rodea al esquema de distribución y reasignación presupuestaria así como al sistema de rendición de cuentas ; por cuanto, mediante normas de jerarquía menor a la legislativa (Resoluciones, Disposiciones) puede finalmente alterarse la definición original de prioridades a que se arriba por vía parlamentaria, pudiendo también afectar no solo la racionalidad en la asignación del gasto sino también el monto definitivo al que ascenderá el total anual de la erogación pública.

Adicionalmente, el intrincado e incompleto sistema de presentación de los resultados definitivos de la contabilidad pública resta transparencia al manejo de los fondos presupuestarios y junto con la mencionada “facultad redistributiva”, alimentan la posibilidad de alterar los objetivos primarios de cada función y de generar desvíos respecto de las metas presupuestarias y fiscales compatibles con las condiciones requeridas por la convertibilidad.

## **6. APLICACIONES ALTERNATIVAS DE LOS FONDOS REASIGNADOS**

A partir de las operaciones analizadas en el capítulo anterior, y sin tomar en cuenta las operaciones mayores de crédito externo y amortización de deuda, el importe de los fondos desviados desde el pago de intereses a otros fines asciende a \$ 49,2 millones.

En la medida que resulta dudosa la utilidad social de algunos de los nuevos destinos de las partidas, podemos sugerir la aplicación de esos recursos a un listado de prioridades sociales, lo cual permitirá visualizar que muchas cosas podrían hacerse con los fondos disponibles.

El análisis de las partidas de gastos asignadas por el Presupuesto 1998 revela que muchos organismos, dependencias o funciones específicas reciben montos tan escasos que hacen relevante hasta la menor reasignación de fondos.

Tomando como referencia la cifra de casi \$ 50 millones manipulados, consideremos la incidencia que la misma tendría en las siguientes partidas asignadas para 1998:

### ***SE DUPLICAN LOS HOSPITALES UNIVERSITARIOS***

Los Hospitales Universitarios cuentan con \$ 54,3 millones para su funcionamiento, lo cual representa casi la totalidad de los fondos cuestionados

### ***SE CUBRE EL 83% DE LOS REQUERIMIENTOS DE LECHE***

El programa de Atención a la Salud Materno Infantil recibe \$ 81,6 millones. Esto permite atender una población objetivo de 1.500.000 personas. La medida de requerimientos utilizada para evaluar el plan es la distribución aparente de leche. Se estima una distribución



necesaria de 22.844.117 kg, de los cuales se distribuirán 11.821.815 kg, esto es una cobertura aparente del 51%. Un monto de \$ 50 millones permitiría elevar la distribución a 18.949.700 kg de leche, obteniéndose así una cobertura del 83%.

#### ***MEJORA DEL 65% PARA LUCHA CONTRA EL SIDA***

El Programa Nacional del SIDA cuenta con un presupuesto de \$ 77,1 millones, que si bien ha sido considerablemente aumentado respecto de 1977 (\$ 30,1 millones) podría ser incrementado aún mucho más, sobre todo teniendo en cuenta que las nuevas drogas utilizadas tienen un costo mucho mayor que los tratamientos anteriores.

#### ***INCREMENTO DEL 70% EN FONDOS PARA NIÑOS CARENCIADOS***

Pasando de la función salud a la asistencia social, el Consejo Nacional del Menor y la Familia recibe fondos por \$ 71,2 millones. Un incremento de su presupuesto en casi un 70% permitiría una cobertura mucho mayor de los problemas de los menores carenciados.

#### ***SE DUPLICAN LOS FONDOS PARA PERFECCIONAMIENTO DOCENTE***

La educación ha sido en los últimos tiempos centro de atención de la sociedad a raíz de los reclamos docentes. Precisamente la Formación y Perfeccionamiento Docente tiene asignados fondos por \$ 55,5 millones que podrían duplicarse.

#### ***EL DOBLE DE EDUCACIÓN TÉCNICA***

La Innovación y Desarrollo de la Educación Técnica recibe \$ 34,4 millones. Una duplicación de su presupuesto ayudaría considerablemente a la calificación profesional de nuestra población.

### ***REPARACIÓN Y EQUIPAMIENTO DE 83 ESCUELAS***

El Ministerio de Educación destinará \$ 244,5 millones para Infraestructura y Equipamiento Escolar, lo que permitirá reparar y acondicionar 416 escuelas. Una asignación adicional de \$ 50 millones permitiría incorporar 83 escuelas adicionales a los programas de mejoras.

### ***DUPLICACIÓN DE ASESORAMIENTO TECNOLÓGICO PARA EMPRESAS***

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial de reconocida labor en tareas de asesoramiento y servicios a las empresas cuenta con un presupuesto de \$ 42,2 millones.

### ***DUPLICACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA OBRAS DEL MALBRÁN***











La Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud Dr. C. Malbrán recibirá en 1998 \$ 31,3 millones. Su función consiste en desarrollar diagnósticos y producir inmunobiológicos terapéuticos y su objetivo adicional es asistir al sistema de salud en las regiones con Necesidades Básicas Insatisfechas.

Su materia de trabajo son tuberculosis, cólera, hantavirus, la posible emergencia de Dengue, chagas y lepra. Según se indica en el Presupuesto 98, se incluyen fondos para la construcción de laboratorios de seguridad biológica, que el Instituto Malbrán no posee en la actualidad, sin embargo, sus recursos se incrementaron sólo un 11% respecto de los escasos fondos recibidos en 1997. Una duplicación de presupuesto permitiría el desarrollo digno de las tareas de investigación y producción de vacunas útiles a la población pero sin interés comercial.

### ***CAPACITACIÓN LABORAL PARA 25.000 PERSONAS***

Los fondos destinados por el Ministerio de Trabajo a Acciones de Capacitación Laboral alcanzan a \$ 27,1 millones y permiten entrenar 12.500 personas. Teniendo en cuenta el problema de desocupación que vive nuestro país y que la mano de obra menos calificada es el sector que más lo sufre, consideremos que un aporte adicional que triplique la partida permitiría formar a casi 25.000 personas más y aún resultaría insuficiente.

## **7. FUENTES DE INFORMACIÓN**

-  MANUAL DE CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL SECTOR PUBLICO NACIONAL, Tercera Edición - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda, 1996.
-  CUENTA DE INVERSION - EJERCICIO 1995 - Contaduría General de la Nación
-  CUENTA DE INVERSION - EJERCICIO 1996 - Contaduría General de la Nación
-  LEY N° 24.624 DE PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS Y CALCULO DE RECURSOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL - 1996
-  DECISIÓN ADMINISTRATIVA N° 1/96 - Distributivo del Presupuesto 1996 - Jefatura de Gabinete
-  LEY N° 24.764 DE PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS Y CALCULO DE RECURSOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL - 1997
-  DECISIÓN ADMINISTRATIVA N° 12/97 - Distributivo del Presupuesto 1997 - Jefatura de Gabinete
-  PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS Y CALCULO DE RECURSOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL - 1998 - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda.
-  BOLETIN FISCAL - varios números - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda.
-  INFORME ECONOMICO - varios números - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Política Económica.

- 📖 ARGENTINA EN CRECIMIENTO 95-99 - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- 📖 LOS GASTOS RESERVADOS EN EL GOBIERNO NACIONAL, Serie de Estudios N° 11 - CECE, marzo de 1996.
- 📖 EL GASTO PUBLICO SOCIAL Y SU IMPACTO REDISTRIBUTIVO - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, junio de 1994
- 📖 RESOLUCIONES N° 72, 155, 306, 307, 355 Y 363 de 1996 - Secretaría de Hacienda
- 📖 DECISIONES ADMINISTRATIVAS N° 77 Y 396 de 1996 - Jefatura de Gabinete
- 📖 MEMORIAS TRIMESTRALES - varios números - Superintendencia de Aseguradoras de Fondos de Pensiones y Jubilaciones
- 📖 MANUAL DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE GASTOS PARA LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda, 1995

## 8. GLOSARIO

A fin de clarificar algunos conceptos utilizados en este informe, resumimos un conjunto de definiciones consideradas de importancia.

- ↪ ADMINISTRACION NACIONAL : Comprende las partidas destinadas a la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social
- ↪ ADMINISTRACION NACIONAL AMPLIADA : Concepto introducido en el Presupuesto 1997 para incluir las ex-cajas previsionales provinciales transferidas a la Nación. En presupuestos anteriores las mismas aparecían incluidas en la Administración Nacional
- ↪ SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO : Comprende a la Administración Nacional Ampliada y las empresas públicas nacionales. No incorpora a las instituciones financieras del Gobierno Nacional ni a las provincias y municipios. Su exposición presupuestaria incluye tanto en ingresos como en gastos los montos coparticipación a las provincias.
- ↪ SECTOR PUBLICO ARGENTINO (CONSOLIDADO) : Alcanza al Sector Público Nacional No Financiero consolidado con los Gobiernos Provinciales y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires (usualmente denominado “24 Jurisdicciones”) y las distintas formas de administración municipal

Reuniendo los conceptos antes presentados, podemos construir un cuadro que resuma los valores asignados a cada uno de ellos en el Presupuesto 98 a fin de intentar ayudar a clarificar el complejo y confuso proceso de análisis de los datos del Sector Público :

| <b>GASTO SEGÚN PROYECTO DE PRESUPUESTO 1998 - Base Devengado</b> |                  |                  |
|--|------------------|------------------|
| <b>en millones de pesos</b>                                      |                  |                  |
| Administración Central   | 23,430.85        |                  |
| Organismos Descentralizados                                      | 3,274.70         |                  |
| Instituciones de Seguridad Social                                | 19,616.25        |                  |
| <b>ADMINISTRACION NACIONAL</b>                                   | <b>46,321.81</b> |                  |
| Costo de Reforma (ex-cajas y otros)                              | 2,353.74         |                  |
| <b>ADMINISTRACION NACIONAL (AMPLIADA)</b>                        | <b>48,675.55</b> |                  |
| Empresas Públicas  |                  | 232.80           |
| Coparticipación (y ajuste)                                       |                  | 13,701.45        |
| <b>SECTOR PUBLICO NACIONAL (NO FINANCIERO)</b>                   |                  | <b>62,609.80</b> |
| <b>SECTOR PUBLICO ARGENTINO (CONSOLIDADO)</b>                    |                  |                  |
| <b>ADMINISTRACION NACIONAL</b>                                   | 62,609.80        |                  |
| <i>Menos:</i>  |                  |                  |
| Transferencias a Provincias (Coparticip., ATN, Capital, etc)     | 18,974.50        | <b>43,635.30</b> |
| <b>PROVINCIAS</b>  | 31,520.00        |                  |
| <i>Menos:</i>  |                  |                  |
| Transferencias a Municipalidades                                 | 3,232.50         | <b>28,287.50</b> |
| <b>MUNICIPALIDADES</b>   |                  | <b>7,586.40</b>  |
| <b>SECTOR PUBLICO ARGENTINO (CONSOLIDADO)</b>                    |                  | <b>79,509.20</b> |

↳ **CREDITO PRESUPUESTARIO ORIGINAL** : Monto asignado a las partidas de recursos y gastos establecido en la ley de presupuesto aprobada por el Congreso. Los presupuestos nacionales, se refieren a la Administración Nacional o Administración Nacional Ampliada. En el proyecto de ley del Presupuesto 98 se hace referencia al Sector Público Nacional no Financiero. Los presupuestos nacionales se presentan en base devengado (ver más adelante), pero en el proyecto de 1998 se incluyó un cálculo base caja (ver más adelante) debido a que el FMI monitorea este tipo de ejecución.

- ↳ **CREDITO VIGENTE** : Crédito original más las modificaciones introducidas durante el año por disposiciones administrativas o resoluciones de las instituciones autorizadas.
- ↳ **COMPROMISO** : Implica el origen de una relación jurídica con terceros que dará lugar, en el futuro, a una eventual salida de fondos (o ingreso en el caso de recursos), sea para cancelar una deuda o para su inversión en un objeto determinado, así como la afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda rebajando su importe del saldo disponible.
- ↳ **DEVENGADO** : Criterio de registración que refleja la imputación del año fiscal con independencia del momento en que se produce el movimiento de fondos. Implica el surgimiento de una obligación de pago (o de cobro en el caso de ingresos) por la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados, o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación, así como la afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes.
- ↳ **CAJA O PAGADO** : Cuantifica el movimiento de fondos con independencia del ejercicio fiscal al cual corresponde. El registro del pago (o cobro) se efectúa en la fecha en que se emita el cheque, se formalice la transferencia o se materialice el pago por entrega de efectivo o de otros valores.
- ↳ **EJECUCION** : Proceso de afectación o utilización de los créditos presupuestarios. Su resultado puede presentarse en base caja o base devengado.