

Editorial

EDITOR

01. Inflexibilidad en el Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires. Mito o realidad sobre los “superpoderes”.

02. El verdadero déficit fiscal

La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública – ASAP, presenta el N° 57 de su Revista institucional, dando continuidad a su objetivo de ser un espacio de consulta, análisis y discusión de temas vinculados a la gestión del Estado, en sus diversos ámbitos.

En este número presentamos en primer término el trabajo **“Inflexibilidad en el Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires”**, elaborado por **Federico Collino, Ramiro Ruiz del Castillo y Fabián Turiansky** en el que proponen que la capacidad de realizar modificaciones presupuestarias estará estrechamente vinculada al nivel de flexibilidad o rigidez del presupuesto. En sus palabras *“(…) las inflexibilidades o rigideces fiscales son restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público en un plazo determinado, tanto estableciendo inmovilidades en las erogaciones como en la afectación de recursos”*.

Por otra parte, a partir de las diferentes normas relativas al proceso presupuestario (que claramente difieren entre países), los Parlamentos habitualmente tienden a tener un rol limitado en las reasignaciones o modificaciones presupuestarias. Generalmente estas atribuciones quedan reservadas al Poder Ejecutivo, principalmente delegadas en funcionarios de segundo nivel (Ministros, Secretarios, etc.)

En segundo lugar presentamos el trabajo **“El verdadero déficit fiscal”**, elaborado por **Alcides Saldivia**, en el que el autor reflexiona sobre los indicadores que se usan para el análisis del resultado fiscal: *“Es llamativo cómo economistas y otros profesionales especializados en temas fiscales y presupuestarios se enfrascan en análisis y polémicas sobre el resultado fiscal (superávit o déficit), principal concepto de la política fiscal, basados en indicadores inapropiados como el Resultado Primario (FP) y el Resultado Financiero (RF)”*. En el trabajo propone *“(…) otro indicador de resultado presupuestario y fundamentar cuáles son las ventajas que su uso tiene sobre el RP y RF.”*

Finalmente, reiteramos nuestra permanente invitación a los asociados y en general a los estudiosos de temas vinculados al Sector Público, a enviarnos sus trabajos para que, en este nuevo formato digital, siga siendo nuestra Revista el ámbito de discusión y análisis de los mismos.

La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública-ASAP no asume ninguna responsabilidad por las opiniones y posturas expresadas por los diversos autores.

Buenos Aires,
Agosto 2017.

Autoridades

asap.org.ar

Revistas Anteriores

planar.org.ar

01. Inflexibilidad en el Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires. Mito o realidad sobre los "superpoderes".

FEDERICO COLLINO, RAMIRO RUÍZ DEL CASTILLO Y FABIÁN TURIANSKY

Editorial

02. El verdadero déficit fiscal

Introducción

El Presupuesto Público refleja los objetivos y acciones que un gobierno (de cualquier nivel) pretende llevar a cabo en un período determinado (generalmente un año, aunque existen los presupuestos plurianuales), expresado en términos financieros. De esta manera, el presupuesto comprenderá todos los recursos y gastos previstos para un ejercicio fiscal.

De forma breve y genérica se pueden mencionar las etapas del proceso presupuestario, que incluye la formulación, aprobación, ejecución y control / evaluación de los recursos y gastos involucrados. En este camino, los agentes más importantes son los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que interactúan de diversa manera en las etapas de dicho proceso, a partir de las distintas facultades que se les asigne.

En este sentido, resulta posible distinguir diversas dimensiones relativas al Presupuesto Público: *i) los roles que juegan los Poderes del Estado; ii) la relación del Presupuesto con la provisión de bienes y servicios por el Estado; iii) la posibilidad de modificaciones presupuestarias.*

A lo largo del trabajo se abordarán estas facetas del Presupuesto, con énfasis en la posibilidad de modificarlo durante su ejecución. En esta etapa se entiende que habrá mayor flexibilidad cuando realizar modificaciones quede en cabeza del Poder Ejecutivo (delegación que hace el Poder Legislativo en la propia normativa y que sería lo que popularmente se denominan como "superpoderes"), mientras que cuando dichas facultades queden en manos del Parlamento se hablará de inflexibilidades o rigideces.

Pero principalmente, más allá de que las facultades estén a cargo del Poder Ejecutivo o del Legislativo, se analizará que grado de maniobra tienen los gastos previstos dentro de los presupuestos, a los fines que uno u el otro, proponga las modificaciones necesarias.

La capacidad de realizar modificaciones presupuestarias estará estrechamente vinculada al nivel de flexibilidad o rigidez del presupuesto. En términos generales, las inflexibilidades o rigideces fiscales son restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público en un plazo determinado, tanto estableciendo inmovilidades en las erogaciones como en la afectación de recursos.

La presencia de inflexibilidades lleva a plantear la pertinencia de revisar la "deseabilidad" de la flexibilidad presupuestaria, y las capacidades necesarias para su ejercicio. En particular, respecto de la etapa de ejecución del presupuesto, debe estar claro que la mayor parte de los cambios presupuestarios se producen en la fase de implementación por parte del Ejecutivo, lo que según las circunstancias y potestades conferidas en cada caso tenderá a darle mayor poder a esta rama del Estado.

Por otra parte, a partir de las diferentes normas relativas al proceso presupuestario (que claramente difieren entre países), los Parlamentos habitualmente tienden a tener un rol limitado en las reasignaciones o modificaciones presupuestarias. Generalmente estas atribuciones quedan reservadas al Poder Ejecutivo, principalmente delegadas en funcionarios de segundo nivel (Ministros, Secretarios, etc.)

Asimismo, es habitual la creación de fondos extra-presupuestarios de diversa índole, con el propósito de "independizar" el manejo de una porción de los recursos públicos por parte del Ejecutivo.

También resulta relevante considerar cuál será el tratamiento de las reasignaciones presupuestarias y de qué forma se manejan potenciales recursos adicionales para el fisco, que surgen a partir de una mayor recaudación impositiva que la estimada. En este caso, las alternativas serían: *i) que el Congreso tenga Inflexibilidad en el*

Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires participación en el destino de esos recursos adicionales; ii) que el Poder Ejecutivo goce de amplias libertades de asignación o "superpoderes".

Sobre el propósito del trabajo

Bajo este marco conceptual, el presente documento revisará en la Sección I las principales nociones acerca del proceso presupuestario, y los roles que tendrán el Poder Ejecutivo y Legislativo, repasando cuestiones tanto teóricas como de experiencia internacional relevante.

En las Secciones II y III además de continuar con el repaso teórico, se abordará sobre diversos aspectos vinculados a las rigideces presupuestarias, su clasificación y posibles efectos, así como de las razones que puedan justificar o hacer deseable una mayor flexibilidad presupuestaria.

A partir de la Sección IV se propone el estudio del caso de la Provincia de Buenos Aires. En particular, en este apartado se presenta una revisión del marco normativo referido a las facultades delegadas al Poder Ejecutivo para realizar modificaciones o readecuaciones presupuestarias.

Luego, se hará en la Sección V, un análisis sobre el nivel de rigidez de su gasto público, lo que se complementa con una revisión del peso y destino de las modificaciones presupuestarias en la ejecución del presupuesto provincial.

Finalmente, en la Sección VI, se presentarán conclusiones del trabajo y se buscará avanzar en posibles propuestas o líneas de trabajo para la gestión del proceso presupuestario en general (especialmente sobre modificaciones presupuestarias), y en particular para el caso de la Provincia de Buenos Aires.

Sección I – Acerca del Presupuesto Público

1.1. Nociones Generales sobre el Presupuesto Público

El primer paso en este documento es definir el objeto de estudio, es decir ¿qué es el Presupuesto Público? De manera muy amplia o general, se puede afirmar que el Presupuesto es la expresión, en términos financieros, de los objetivos que el gobierno pretende llevar a cabo en un período determinado. Es así que el presupuesto comprenderá todos los recursos y gastos previstos para un ejercicio fiscal.

Tomando las definiciones de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP)¹, el Presupuesto Público es "el instrumento a través del cual el Poder Legislativo establece los niveles máximos de gastos que el Poder Ejecutivo puede realizar, así como también autoriza el endeudamiento y las aplicaciones financieras en que éste puede incurrir, en un determinado período anual²".

Junto a esto se señala que "el responsable de su formulación y ejecución es el Poder Ejecutivo, mientras que el Poder Legislativo lo aprueba, convirtiéndolo en ley antes del comienzo de cada ejercicio".

Asimismo se postula que "los gastos aprobados surgen de los bienes y servicios que el Estado, en sus tres poderes, se propone producir y proveer a la sociedad... mediante programas, los cuales son ejecutados por organismos, instituciones o entes públicos".

También se reconoce que "durante el transcurso de un ejercicio, los niveles autorizados de gastos, endeudamiento y aplicaciones financieras pueden modificarse en función de las necesidades surgidas con posterioridad a la aprobación de la ley, o por cambios en el contexto económico que implique que los recursos estimados o las fuentes financieras autorizadas inicialmente no puedan alcanzarse".

Por último, se destaca que al finalizar el ejercicio presupuestario, "el Poder Ejecutivo debe remitir al Poder Legislativo la ejecución presupuestaria, para su aprobación. Esta remisión se realiza mediante el documento con rango constitucional, denominado Cuenta de Inversión".

De esta manera resulta posible distinguir diversas dimensiones relativas al Presupuesto Público: *i) los roles que juegan los Poderes del Estado; ii) la relación del Presupuesto con la provisión de bienes y servicios brindados por el Estado; iii) la posibilidad que se den modificaciones presupuestarias; iv) la importancia de la rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo.*

1.2. Funciones del Presupuesto³

A pesar de ser un solo instrumento gubernamental, el Presupuesto Público cumple varias funciones en simultáneo, entre las que se deben mencionar las de tipo político – institucional, la económica y la gerencial. Mientras que las funciones institucionales se orientan hacia la búsqueda de acuerdos políticos, las económicas priorizan la lógica de la política fiscal en la búsqueda de estabilización macroeconómica y las funciones gerenciales ponen en relevancia la importancia de flexibilidad para la gestión pública.

Función Político – Institucional

El presupuesto público tiene una base esencialmente político – institucional, y como ya se dijo, se constituye como el instrumento legal a través del cual el Poder Legislativo establece los niveles máximos de gastos que el Poder Ejecutivo puede realizar, así como también autoriza el endeudamiento y las aplicaciones financieras en que éste puede incurrir, en un determinado período anual, y los criterios básicos para su asignación/distribución y desembolso.

Es posible destacar que, desde el punto de vista institucional, los presupuestos públicos tienen tres características comunes: *i) se constituyen como la base para la operación financiera del gobierno; ii) les corresponde ajustarse a un ciclo regular de formulación, aprobación y ejecución; iii) necesitan de la aprobación parlamentaria.*

Es así que “la mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se manifiestan en el presupuesto, éste se constituye en uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de gobierno” (MECON 2011). De esta manera, los presupuestos son un instrumento que, a partir de su formulación por parte del Ejecutivo y de su aprobación por la Legislatura, en definitiva resumen un amplio espectro de compromisos entre actores político –institucionales con motivaciones, representaciones e intereses muy diversos.

Como se señala en Tamayo Sáez (en Bañón y Carrillo 1997) “el análisis del presupuesto de una organización pública, y su evolución en el tiempo, es el mejor modo de medir con precisión qué temas componen su agenda (institucional) y qué orden de prioridades han establecido sus directivos”.

A pesar de estos rasgos comunes, se debe destacar que hay una importante variedad de arreglos institucionales en los distintos países y gobiernos, que en definitiva reflejarán el poder relativo de los diversos agentes involucrados en el proceso presupuestario, sus interacciones y cómo es la resolución de controversias o discrepancias en la asignación y gestión de recursos.

Entre estos diferentes arreglos institucionales deben considerarse: *i) el grado de centralización de las decisiones del Ejecutivo en la formulación del presupuesto; ii) el poder de la Legislatura para modificar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo; iii) los límites temporales, procedimentales y cuantitativos a la discusión del presupuesto en la Legislatura; iv) el poder de veto del Ejecutivo sobre el presupuesto aprobado por la Legislatura; v) la flexibilidad con que cuenta el Ejecutivo para ejecutar el presupuesto una vez aprobado; vi) la autonomía del órgano de control externo y los poderes de este para fiscalizar la gestión financiera, los mecanismos de rendición de cuentas, entre otros.*

Desde algunos años atrás hay diversos estudios que indagan sobre las cuestiones de la institucionalidad presupuestaria y sus relaciones con la política fiscal. En particular, Alesina y Perotti (1995)⁴ postulan la existencia de dos tipos de sistemas, según qué actores institucionales concentra el mayor poder de decisión en relación al presupuesto público: *i) sistemas colegiados donde es la Legislatura y, dentro del propio Poder Ejecutivo, es el gabinete, o un comité de ministros, el responsable por la toma de las principales decisiones presupuestarias; ii) sistemas jerarquizados, donde el poder de decisión sobre cuestiones presupuestarias tiende a concentrarse en autoridades centrales, particularmente el Ejecutivo y al interior de este, en las áreas de Hacienda o Finanzas.*

La evidencia empírica aportada por estos estudios constató que los países con regímenes jerarquizados tienden a tener menores gastos, déficits y deuda pública que los países con regímenes colegiados⁵.

Función Económica

En diversa literatura se ha enfatizado la importancia de la política fiscal para el desarrollo de la política económica, en particular la llamada “función de estabilización económica”, así como a otros aspectos tales como mejorar la asignación de recursos y la distribución de ingreso, y promover el desarrollo económico⁶. De manera amplia, se puede postular que la política fiscal es el conjunto de definiciones y acciones que tienen el propósito de contribuir a los objetivos de política económica, y que refieren a la determinación del nivel o monto, así como a la composición en los gastos e ingresos del sector público.

Como se señala en MECON (2011) “... a través del presupuesto público el Estado define el nivel y composición de la provisión e inversión pública, ... las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y los efectos que, a través del binomio ingreso-gasto, pretende alcanzar en las macro variables del sistema económico”. De esta manera, se debe enfatizar la relevancia del presupuesto público en la gestión macroeconómica, al constituir una instancia central de formulación y definición de la política fiscal.

Un aspecto relevante respecto de la preparación del presupuesto, se vincula con la necesidad de lograr consistencia de la política fiscal con la política monetaria, es decir que las proyecciones de gasto de los diversos sectores de la economía, las metas y los supuestos macroeconómicos básicos sean consistentes.

Función Gerencial

Otra función relevante para el presupuesto público es la llamada función gerencial. Se entiende que las dependencias públicas "requieren conocer, con la mayor precisión posible, la naturaleza y cantidad del bien o servicio que provee a la comunidad. Por otra parte, deben saber con qué cantidad y calidad de recursos cuentan y cuáles son los procedimientos que tienen que emplearse en el proceso de combinación de insumos para la producción de bienes y/o servicios y para su adquisición y posterior provisión"⁷.

Es por esto que se define como un instrumento de administración, en la medida que en el mismo se establecen los recursos con que operarán los organismos públicos, así como los límites financieros a dicha gestión. Es decir que refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos, y guarda una relación directa con los aspectos de gestión. Por estas razones, la preparación del presupuesto es un proceso que requiere una fuerte interacción entre los organismos públicos y la autoridad presupuestaria.

1.3. Posibles tensiones entre las Funciones del Presupuesto Público

Como se destaca en Marcel et al (2014) "la experiencia también indica que lograr los objetivos prioritarios de la política fiscal requiere responder de alguna manera a las demandas que sobre el presupuesto formula el sistema político y gerencial del Estado. Para lograr un buen desempeño fiscal en democracia, es necesario que la política y la gestión administrativa también tengan un buen desempeño."

Así, se puede introducir la noción de gobernabilidad fiscal, entendida como la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo su política fiscal de modo sostenible y creíble, lo que hará necesario lograr armonía entre las funciones institucionales, gerenciales y económicas del presupuesto.

La formulación y aprobación del presupuesto público afronta múltiples opciones, a partir de que no es establecido en base a intercambios de mercado ni de fórmulas o reglas únicas preestablecidas, sino mediante un proceso de negociación que incorpora múltiples acuerdos y compromisos, y también se referencia en el comportamiento de los actores durante la ejecución, lo que resalta la importancia de la faz política del presupuesto.

Teniendo en cuenta la importancia de la función política, se puede afirmar que mientras mayor sea la cantidad de actores involucrados, así como más variados sus intereses, más difícil será alcanzar dichos acuerdos, condicionando no solamente la posibilidad de llevar a cabo la política fiscal definida, sino que también se volverá más incierta e inestable la gestión pública, afectando la gobernabilidad fiscal.

Al considerar las posibles situaciones asociadas a la preeminencia de alguna de las funciones antes repasadas, privilegiar la función política del presupuesto también puede acarrear dificultades para las funciones gerenciales y económicas. En particular, en el caso que los actores políticos por fuera del Poder Ejecutivo quieran tener un control más estricto sobre la asignación de gastos, se verá un presupuesto público muy detallado, lo que a su vez dificultará considerablemente la gestión de los organismos públicos.

Por su parte, dar un rol preponderante a la función económica tampoco es una solución, ya que el Presupuesto no puede ser visto como un ejercicio estrictamente técnico, sin tener en cuenta su lado político – institucional. En especial, la imposición de ajustes fiscales drásticos puede derrumbar el soporte político del presupuesto, y aunque el Poder Ejecutivo pueda imponer medidas fiscales a costa de un conflicto institucional, la misma presencia de éste generará dudas sobre la sostenibilidad de aquéllas, pudiendo afectar su efectividad, lo que resultaría especialmente complejo cuando las dificultades económicas son extremas.

Por otro lado, cuando un sector no menor de los organismos públicos disfrutan o gozan de gran autonomía administrativa y presupuestaria respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se estará frente a una prevalencia de las funciones gerenciales del presupuesto, lo que puede llevar a un desconocimiento de la raíz política de las asignaciones presupuestarias. Junto a esto, la transparencia y la flexibilidad macroeconómica pueden verse resentidas.

1.4. Algunas disfuncionalidades presupuestarias

En resumen, se han presentado situaciones que muestran las posibles tensiones entre las distintas funciones que tiene o cumple el Presupuesto Público, que pueden derivar en diversas disfuncionalidades presupuestarias, es decir alejamiento de alguno de los principios presupuestarios generales como la universalidad, la unidad de caja y la flexibilidad.

Se debe señalar que un presupuesto inestable en el corto plazo dañará la capacidad para producir los bienes y servicios comprometidos, y en el mediano y largo plazo generará incertidumbre, lo que alentaría la búsqueda de mecanismos para reducirla. Las disfuncionalidades presupuestarias serán formas de responder a esos conflictos entre funciones del Presupuesto, que afectarán la estabilidad del mismo.

Uno de los problemas que la literatura ha identificado en relación a la gestión presupuestaria es el de la presupuestación continua o repetitiva, caracterizada por los cambios, en términos de recursos y de asignaciones entre categorías de gasto, y que se vincula con las dificultades para pronosticar ingresos y gastos público en los países en desarrollo, especialmente en contextos de inestabilidad macroeconómico y alta inflación (Caiden y Wildavsky, 1974)⁸.

Esto lleva a que el presupuesto pueda perder validez como referencia para la gestión financiera durante el año, incorporando incertidumbre y desconfianza en los procesos presupuestarios.

Otra disfuncionalidad presupuestaria es el de las denominadas operaciones extrapresupuestarias, constituidas por las operaciones excluidas del presupuesto regular y que son realizadas por organismos de la administración central u organismos descentralizados. Mediante éstas los gobiernos pueden intentar esquivar diversas restricciones y regulaciones fiscales, habitualmente establecidas o definidas en la legislación.

Otro caso es el de las inflexibilidades o rigideces presupuestarias. De manera muy general, esto refiere a los distintos mecanismos de afectaciones o asignaciones específicas de impuestos ("earmarking"), y de pisos o "mínimos" legales de gasto.

Frente a la presencia de inflexibilidades, la función gerencial del presupuesto anual se ve muy reducida, ya que éste deja de ser el marco dentro del cual se asignan los recursos a favor de la legislación permanente, usualmente adoptada por otros procedimientos y actores.

La próxima sección se dedica a un análisis más profundo de las inflexibilidades presupuestarias, su clasificación, posibles causas y consecuencias.

Sección II – Sobre las Inflexibilidades Presupuestarias⁹

2.1. Cuestiones generales sobre Inflexibilidades Presupuestarias

Se puede establecer que las inflexibilidades o rigideces fiscales son restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público en un plazo determinado, tanto estableciendo límites o inmovilidades en las erogaciones, como definiendo la asignación o afectación específica y preestablecida de ingresos tributarios. Estas restricciones producen rigideces en las finanzas públicas, ya que los mismos deben ser usados con la finalidad o propósito establecidos en una legislación distinta a la ley de presupuesto anual.

La existencia de inflexibilidades o rigideces en los presupuestos públicos suele tener dos caras: una negativa, vinculada con las limitaciones a los grados de libertad de la política fiscal y las dificultades en la asignación eficiente de recursos; y otra positiva, que relaciona la inflexibilidad con la necesidad de contar con un marco institucional que ayude a alcanzar alguno de los múltiples objetivos de la política fiscal.

De esta manera, permanece abierto el debate acerca de cuál es el grado de libertad (o discrecionalidad) que deben tener las autoridades fiscales, versus el nivel de rigidez o inflexibilidad de las normas previamente establecidas (reglas), lo que parece no tener una solución única y universal.

Es así que estos arreglos institucionales que limitan la capacidad discrecional de las autoridades presupuestarias se originan, muchas veces, en la intención de asegurar el cumplimiento de algún objetivo de la política fiscal que se teme pueda no ser atendido debidamente por parte de la autoridad fiscal.

Resulta de suma importancia hacer notar que la definición de las rigideces hace mención a un determinado período de tiempo. En el corto plazo, la mayor parte del presupuesto tendrá un carácter mucho más rígido, mientras que en el largo plazo el presupuesto podrá cobrar mayor flexibilidad. En particular, Echeverry y otros (2009) postulan que se debe considerar como "inflexible" todo componente cuya inclusión en el presupuesto no esté sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo.

Puede señalarse que el origen de las distintas asignaciones específicas de recursos se vincula con el interés de legisladores, directores/gerentes de programas y diversos grupos de poder que, a partir de fines sociales o sectoriales que consideren prioritarios, buscarán asegurarles los recursos que necesitan. En ciertos casos el Poder Legislativo querrá limitar a los gerentes, mientras que en otras ocasiones diversos sectores de la administración intentarán aislarse de las decisiones de los responsables de la política fiscal.

Por su lado, otras rigideces tendrán su raíz en el comportamiento estratégico de agentes gubernamentales que buscan atender sus propios intereses, ya que los beneficios de mayores gastos –y su mantenimiento en el tiempo mediante mecanismos de "rigidización"– serían percibidos exclusivamente por ellos mismos, quienes tendrían así un gran incentivo para promover su establecimiento. A esto podría agregarse que los burócratas que tratan de asegurarse recursos, a la vez buscarán mayor discrecionalidad o flexibilidad en el manejo de los recursos obtenidos.

Finalmente, muchas inflexibilidades presupuestarias responden a la existencia de pujas distributivas y de objetivos entre distintos grupos o clases. De manera especial, esta noción cobra relevancia cuando resulta necesario realizar algún tipo de ajuste fiscal. Bajo esas circunstancias, los diferentes grupos de interés tratarán que los costos del ajuste sean transferidos a otros. Esta visión permitiría también entender por qué las rigideces presupuestarias se mantienen en

el tiempo, ya que serían una forma de protegerse contra la pérdida de rentas en momentos en que fueran necesarios acomodamientos fiscales. Por esta razón, el presupuesto público contendrá muchos componentes que reflejarán acuerdos y decisiones pasadas (siendo posible encontrar casos de asignaciones específicas de tributos atribuibles a cuestiones que ya no tienen la misma "importancia" que en el pasado)¹⁰.

Como se sostiene en Crispi y otros (2004), "la existencia de gastos rígidos expansivos no es un mal en sí mismo; en muchos casos refleja la progresiva expansión de derechos económicos y sociales, y en otros, su crecimiento es el producto de la aplicación gradual de reformas de gran importancia social"¹¹. De esta manera, será posible entender el desarrollo de diversas inflexibilidades fiscales como el reflejo de los roles y funciones que el sector público fue asumiendo a lo largo de la historia de cada sociedad. En base a esto, la literatura especializada ha comenzado a ocuparse de las razones que puedan justificar las inflexibilidades presupuestarias, lo que de manera resumida se revisará a continuación.

2.2. Clasificación de Inflexibilidades Presupuestarias

En general se suelen distinguir las rigideces fiscales que se manifiestan como "rigideces del gasto" (que surgirán de la naturaleza del gasto), de las denominadas "rigideces por ingresos", es decir asignaciones o afectaciones de recursos a acciones/políticas públicas.

Sin embargo es posible pensar en justificaciones o causas que permiten una clasificación más detallada o amplia de las rigideces presupuestarias, y no sólo si se manifiestan por el lado de los gastos o los recursos.

A continuación en el Cuadro 1, en base a Cetrángolo et al (2010), se presenta una clasificación en grupos de inflexibilidades, teniendo en cuenta sus distintas justificaciones. A partir de las mismas se buscará más tarde identificar, a grandes rasgos, el nivel de rigidez del Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 1, Clasificación Inflexibilidades Fiscales según rasgo dominante

| Rasgo dominante | Tipos específicos encontrados |
|---|---|
| 1. Principio del beneficio | Seguridad social Financiamiento de infraestructura Financiamiento de agencias de gobierno especializadas |
| 2. Derechos y garantías establecidos en diversas normas | Bienes meritorios Derechos más o menos genéricos Garantías de provisión asegurada Gastos prioritarios o protegidos |
| 3. Relaciones intergubernamentales | Sistemas básicos de transferencia Transferencias con asignación sectorial Otras transferencias entre niveles de gobierno |
| 4. Dinámica macroeconómica | Pago de servicios de la deuda Cláusulas de ajuste de salarios, haberes y otras Política fiscal anticíclica |
| 5. Ingresos extraordinarios | Recursos no renovables (regalías y otros) Privatización de empresas públicas Programas de Alivio de Deuda Préstamos de organismos multilaterales de crédito |
| 6. Otras disputas al interior del sector público | Prioridades explícitas (Poder Judicial, Legislatura, gastos prioritarios, entre otros) Erogaciones políticamente poco flexibles (por ejemplo: pago de salarios y otros gastos de funcionamiento) |
| 7. Implícitas en la política fiscal | Gastos tributarios |

Fuente: Cetrángolo, Jiménez y Ruiz del Castillo (2010)

Si bien cierto grado de inflexibilidad en el presupuesto puede justificarse por razones tanto teóricas como prácticas, una excesiva rigidez de gastos y recursos puede tener una serie de efectos negativos, los que también son analizados por literatura específica, cómo se presentará en el próximo acápite.

2.3. Sobre los efectos de las Inflexibilidades Presupuestarias

Resulta intuitivo que la presencia de rigideces presupuestarias limita la capacidad de la política fiscal para reaccionar a imprevistos o escenarios nuevos. Por esta razón, la discusión sobre las mismas tiene una fuerte relación con el ciclo y las perturbaciones macroeconómicas. En la literatura convencional, entre las consecuencias generales relacionadas con la presencia de rigideces fiscales, se destaca la menor calidad de las acciones de acomodamiento fiscal frente a situaciones de crisis.

Otra consecuencia es que las inflexibilidades fiscales promoverán un sesgo a mayores gastos y mayor tributación, ya que éstas pueden reforzar la presión ascendente sobre el gasto asociada a problemas de "fondo común" e ilusión fiscal. A su vez, esto también hace más difícil establecer criterios de desempeño para los programas o gastos financiados de esta manera, por la pérdida de incentivos para mejorar la eficiencia del gasto público (por contar con recursos garantizados más allá de su desempeño).

De esta forma, en la medida en que los ingresos de asignación específica representen un porcentaje significativo del total de los ingresos fiscales, el presupuesto pierde su efectividad como instrumento de política fiscal, debilita su función gerencial y reduce la transparencia.

Junto con lo anterior, es posible considerar que "en la fase de desaceleración del ciclo económico, en que se observa una caída en los recursos tributarios, el Gobierno se ve en la obligación de asumir estos gastos (rígidos), que se convierten en deudas ineludibles, en detrimento de la salud de las finanzas públicas. Por lo tanto, en períodos de austeridad fiscal, los gastos "obligatorios" no necesariamente coincidirán con las prioridades de gasto del Gobierno" (Echeverry y otros, 2009).

En particular, desde un punto de vista de gestión del gasto público, cuanto mayor sea el grado de rigidez de los presupuestos públicos más difícil será el manejo de la política fiscal ante cambios en el entorno macroeconómico, afectando así la calidad de las acciones fiscales frente a contextos de crisis. Es así que usualmente, las autoridades tienden en primer lugar a ajustar los gastos de capital, pero la efectividad de estas medidas es relativa cuando resultan insuficientes para alcanzar el equilibrio fiscal¹². Allier (2006) sostiene que las rigideces presupuestarias pueden conducir a un gasto excesivo en algunos sectores a expensas de otros, y menciona el caso de la inversión pública en América Latina, que ha experimentado dificultades para la asignación de recursos a partir de la preponderancia dada al gasto social por los gobiernos democráticos que asumieron en los años ochenta, que reflejaron sus prioridades en un número de normas legales que protegían esos gastos.

Otra forma en que las inflexibilidades afectarían negativamente la calidad del acomodamiento fiscal frente a impactos (shocks) inesperados es la amplificación del efecto de políticas fiscales contractivas basadas en incremento de impuestos. La existencia de asignaciones específicas de la recaudación adicional redundaría en mayores aumentos de impuestos que los que resultarían necesarios en ausencia de aquellas (acompañados de aumentos en gastos no necesariamente deseables en momentos de ajuste), o en una mayor presión para aumentar impuestos con menores afectaciones, más allá de la razonabilidad de su incremento (Podestá, 2007).

Por su parte, en contextos de crecimiento económico –y por ende de los ingresos públicos–, la discusión sobre rigideces presupuestarias se relacionará con las dificultades que estas plantean para afrontar nuevos objetivos, como se señaló anteriormente. De esta forma, aún en un contexto de expansión económica, la presencia de un conjunto relevante de inflexibilidades hará que los ingresos fiscales crecientes no estén enteramente disponibles para poder financiar nuevos programas o acciones de política pública.

Otra potencial consecuencia de las rigideces presupuestarias es que estas podrían contribuir a la prociclicidad de los gastos públicos. Por una parte, un excesivo grado de afectación de recursos disminuye la capacidad de los gobiernos para efectuar políticas fiscales discrecionales contracíclicas, al limitar la capacidad de ahorro público durante las expansiones económicas. Por otra, dicha asignación específica debilitará el rol de estabilizador automático del sistema impositivo, ya que si bien los impuestos reducirán el ingreso disponible y por tanto la demanda de la economía, la asignación específica de dichos ingresos fiscales para el financiamiento de ciertos gastos impulsará la demanda agregada, pudiendo contrarrestar parcialmente el primer efecto.

Sin embargo, debe destacarse que desde el punto de vista ministerial/sectorial, las asignaciones específicas aumentan la previsibilidad de los recursos en el tiempo, lo que facilita la planificación de operaciones anuales y plurianuales. Asimismo, la priorización de ciertos gastos sociales podrá proteger a distintos sectores de las fluctuaciones a corto plazo en el financiamiento (OCDE – BID, 2014).

Sección III – ¿Para qué puede servir la "Flexibilidad Presupuestaria"?

3.1. ¿Para qué puede servir la "Flexibilidad Presupuestaria"?

El conjunto de puntos anteriormente repasados respecto de los efectos de las inflexibilidades fiscales sobre la autonomía de la política fiscal, remite a la noción de "espacio fiscal" y a la capacidad de los gobiernos para generarlo. Siguiendo a Fanelli y Jiménez (2009), esta dimensión del espacio de política con el que cuentan los gobiernos es una función de tres determinantes: *i) la cuantía de recursos fiscales disponibles; ii) el número de instrumentos independientes para cumplir con los objetivos propuestos, iii) el grado de competencia de las políticas que rivalizan en cuanto al uso de recursos e instrumentos.*

En este sentido, ante la ocurrencia de desvíos o perturbaciones en las variables macroeconómicas, las inflexibilidades presupuestarias afectan al espacio fiscal, no sólo porque influyen sobre los recursos sino también porque determinan el grado e intensidad con que las políticas compiten entre sí. De esta manera, contar con cierta flexibilidad o discreción para modificar lo que se ha comprometido en el pasado puede resultar óptimo.

No obstante, si bien debe reconocerse que la calidad de acomodamiento fiscal en situaciones de perturbaciones macroeconómicas es menor en la presencia de rigideces presupuestarias, las prioridades de gasto son dinámicas y están sujetas tanto a la restricción presupuestaria como a diferentes estados del entorno económico. Es por esto que, en contextos de crisis socioeconómicas agudas, los sectores públicos redefinen, muchas veces abruptamente, sus roles y funciones, lo que conduce a modificar y replantear diversas rigideces fiscales ¹³.

En este sentido, es posible sostener que en contextos "normales" la capacidad de modificación y remoción de inflexibilidades presupuestarias será menor (y por lo tanto los cambios tenderían a ser marginales) que en situaciones de crisis.

Para mejorar la capacidad de gestión de la política fiscal, los gobiernos en general buscarán incrementar su "espacio fiscal", es decir que intentarán aumentar la flexibilidad, tanto en términos de la función económica del presupuesto, disminuyendo las rigideces fiscales (y buscando así minimizar los efectos negativos de las mismas), como en relación a la faz gerencial, reduciendo las formas de control, autorización y aprobaciones en la ejecución presupuestaria.

Esto argumenta claramente a favor de la "deseabilidad" de la flexibilidad presupuestaria que, entre otras facetas se expresará en la capacidad de realizar modificaciones presupuestarias ¹⁴.

De manera particular, en la medida que los gobiernos comienzan a centrarse en los resultados como base de las decisiones para las asignaciones presupuestarias, el rol de los administradores en los ministerios y organismos competentes se vuelve cada vez más relevante. En relación a la función gerencial del presupuesto, dar la potestad o tener capacidad por parte de los directores/administradores de programas, para realizar reasignaciones dentro de sus propias dotaciones de créditos presupuestarios podría conducir a un gasto público más eficaz, dado que los directores de los organismos quizá sean los que están mejor situados para escoger la combinación más eficiente de insumos para llevar a cabo la misión institucional.

En términos ideales se esperaría que esto conduzca a la adopción de enfoques más integrales de la planificación anual y plurianual; además, definir claramente las expectativas y los recursos disponibles para los ministerios competentes podría facilitar la rendición de cuentas presupuestaria.

Concretamente, aumentar la flexibilidad o capacidad para modificaciones presupuestaria se explicaría porque los responsables de la administración generalmente conocen mejor cómo aplicar sus recursos para el logro de resultados, lo que muchas veces es dificultado por una distribución de recursos inadecuada, por errores relacionados con la anticipación en la formulación del presupuesto, y "por la existencia de una multiplicidad de controles y autorizaciones, justificados muchas veces más por la desconfianza que por la necesidad de transparencia" ¹⁵.

Otro argumento que hace a la "deseabilidad" de la flexibilidad presupuestaria es el vinculado a evitar gastos ineficientes al final de un ejercicio presupuestario. Si no existe la posibilidad de utilizar recursos no gastados, sea propiciando modificaciones presupuestarias entre partidas durante un período, o habilitando el traspaso de créditos entre un ejercicio fiscal y otro, se generan incentivo a gastar "por gastar", lo que resulta claramente ineficiente.

Por estas razones, como se señala en Marcel et al (2014), en las últimas dos décadas distintos países desarrollados han venido flexibilizando sus normas presupuestarias, especialmente en lo relacionado con los controles sobre la ejecución del presupuesto y normas de control sobre insumos de la gestión institucional, dejando cada vez más las decisiones operativas sobre el uso de los recursos en manos de las agencias y departamentos (ministerios).

Entre posibles modalidades de flexibilización presupuestaria y de gestión se cuentan:

- *Incrementar el nivel de agregación del presupuesto:* En lugar de fraccionar el presupuesto en un gran número de ítems, es posible asignar a las agencias y departamentos partidas más agregadas o montos fijos para financiar el conjunto de sus operaciones, permitiendo con ello total movilidad a su interior.
- *Movilidad de créditos presupuestarios entre ítems:* Esta flexibilidad consiste en eliminar o relajar normas que prohíben el traspaso de recursos entre ítems de gasto, permitiendo por ejemplo la movilidad entre tipos de gasto corriente o, incluso, entre inversión y gasto corriente. El monto de recursos a traspasar se puede limitar a un cierto porcentaje del total presupuestado en el ítem.
- *Movilidad interanual de recursos:* Es posible establecer arreglos que combinen la apropiación anual de los fondos con flexibilidad multianual, de manera de permitir a los gerentes desplazar recursos presupuestarios de un año a otro. Otra opción más avanzada es regular esta mayor flexibilidad interanual del gasto con la aplicación de cargos tipo tasa de interés a los fondos, de forma tal que las agencias paguen cuando adelantan gastos y obtengan ganancias cuando los posterguen.

3.2. La importancia de la función política del Presupuesto para lograr flexibilidad

Como ya fue señalado, de forma breve y genérica se pueden mencionar las etapas del proceso presupuestario, que incluye la formulación, aprobación, ejecución y control y evaluación de los recursos y gastos involucrados. En el mismo, los agentes más importantes son los

Poderes Ejecutivo y Legislativo, que interactúan de diversa manera en las distintas etapas de dicho proceso, a partir de las funciones que el marco legal relevante les asigne.

De acuerdo a cómo estén definidas estas competencias o potestades, será posible especular acerca del modo en que se dan las relaciones en el "subgobierno" del proceso presupuestario, una cuestión decisiva para entender la configuración de la agenda institucional y su reflejo en el presupuesto público¹⁶.

En este marco, es posible considerar la conformación de inflexibilidades presupuestarias como una respuesta a la mencionada disputa por recursos escasos, y las mismas mostrarán cómo diferentes actores logran "triunfar" o "protegerse" de otros actores afectados en las diversas formas de puja distributiva en la sociedad.

Muchas rigideces serán establecidas desde el Poder Legislativo en la etapa de formulación/aprobación del Presupuesto, con la intención de asegurar el cumplimiento de algún objetivo de la política fiscal que se teme pueda no ser atendido debidamente por parte de la autoridad fiscal, es decir por desconfianza de algunos actores de la política pública respecto de otros.

En particular, respecto de la etapa de ejecución del presupuesto, debe tenerse presente que la mayor parte de los cambios se producen según las circunstancias y potestades conferidas al Poder Ejecutivo. El uso discrecional del sistema de cuotas presupuestarias¹⁷ y las subestimaciones de recursos es una de las explicaciones a lo mencionado anteriormente.

También resulta relevante considerar cuál será el tratamiento de las reasignaciones presupuestarias y de qué forma se manejan potenciales recursos adicionales para el fisco, básicamente, a raíz de una mayor recaudación impositiva que la estimada o esperada. En este caso, las alternativas serían: *i) que el Congreso tenga participación en el destino de esos recursos adicionales; ii) que el Poder Ejecutivo goce de amplias libertades para su asignación.*

Este conjunto de consideraciones lleva a entender que la función política del Presupuesto, en particular la importancia de los acuerdos políticos en torno al mismo, resulta central para poder mejorar la capacidad de gestión del mismo, avanzando en el logro de mayor flexibilidad / capacidad de hacer modificaciones presupuestarias a partir de una mejor coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Sección IV – Sobre el Marco Normativo de Modificaciones Presupuestarias en Provincia de Buenos Aires

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, el marco normativo que define las potestades o facultades del Poder Ejecutivo para "readecuar" o "modificar" partidas de gasto surge de la Ley N° 13767 de Administración Financiera (LAF).

La misma, en su artículo 37, expresa "la reglamentación establecerá los mecanismos para efectuar modificaciones a la Ley de Presupuesto General que resulten necesarios durante su ejecución". Párrafo siguiente, aclara: "Corresponde a la Legislatura Provincial las decisiones que afecten el total del Presupuesto y el monto de endeudamiento previsto."

Este artículo finaliza, "El Poder Ejecutivo podrá disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de Presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital y distribución de las finalidades, dentro de los respectivos rubros presupuestarios."

Este último párrafo, podría llegar a ser interpretado como la posesión de "**superpoderes**" para readecuar el presupuesto, por su carácter amplio y genérico. Por su parte, en el Decreto N° 3260/08, reglamentario de la LAF, determina que la delegación de facultades para las reestructuraciones presupuestarias se determinará anualmente por el Poder Ejecutivo, de acuerdo a la autorización establecida en el artículo 37, primer párrafo de la Ley N° 13767.

De esta manera, en las Leyes anuales de Presupuesto se incluyen artículos que permiten al Poder Ejecutivo hacer modificaciones o readecuaciones.

Los últimos artículos incorporados tienen la siguiente lógica:

ARTÍCULO 18 – *El Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte, podrán disponer las reestructuraciones y modificaciones de créditos que consideren necesarias en sus respectivos ámbitos de competencia, dentro de la suma total establecida por la presente Ley, con estas limitaciones: 1) No podrán disponerse transferencias en los siguientes casos: a) Entre Jurisdicciones, excepto que las mismas se originen por modificaciones a la Ley de Ministerios N° 14803 y sus modificatorias, o por absorción y/o traspaso de unidades en función de la modificación de estructuras orgánico – funcionales. b) Entre la Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social. Las limitaciones establecidas en los incisos a) y b) no son aplicables cuando la fuente o destino de la transferencia sea la Jurisdicción Auxiliar Obligaciones del Tesoro y Créditos de Emergencia cuyos créditos*

podrán transferirse entre sí, cualquiera fuese la clasificación presupuestaria. 2) No podrán ampliarse los importes de las partidas destinadas a "Erogaciones Reservadas y Situaciones de Emergencia". 3) No podrá debitarse la Partida Principal 1 "Gastos en Personal", excepto que el destino del crédito – al cierre del ejercicio fiscal – sea la Jurisdicción Auxiliar Obligaciones del Tesoro y Créditos de Emergencia, Jurisdicción ésta para la cual no resultará de aplicación las limitaciones en materia de débitos mencionadas precedentemente.

ARTÍCULO 19 – No obstante, lo dispuesto en el artículo anterior, el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte podrán disponer modificaciones: 1) En la distribución del número de cargos y horas cátedra y, si fuere necesario, sus respectivos agrupamientos y créditos, de la Planta de Personal fijados por la presente Ley; y 2) Adecuando los importes del rubro "Obtención de Préstamos" a la real afectación producida por la concreción de obras y/o adquisiciones financiadas a través de operaciones de crédito, sin superar en su conjunto el importe total autorizado por las leyes respectivas.

ARTÍCULO 20 – El Poder Ejecutivo podrá autorizar a los Señores Ministros, Asesor General de Gobierno, Fiscal de Estado, Contador General de la Provincia, Tesorero General de la Provincia, Presidente del Honorable Tribunal de Cuentas, Presidente de la Junta Electoral, Titulares de los Organismos Descentralizados y del Consejo de la Magistratura, Secretario General de la Gobernación, Secretario de Derechos Humanos, Secretario de Participación Ciudadana, Secretario de Desarrollo Estratégico, Secretario de Niñez y Adolescencia, y Defensor del Pueblo, a ejercer las atribuciones previstas en el ARTICULO 18 y en el ARTICULO 19 – inciso 1) de la presente Ley, y las otorgadas por los artículos 2º y 3º de la Ley Nº 10.189 (T.O. Decreto Nº 4.502/98) y sus modificatorias o normas que la reemplacen, con las siguientes limitaciones:

1. Adecuación entre distintas fuentes de financiamiento.
2. Adecuación de cargos y horas cátedras entre Planta Permanente y Planta Temporal.
3. Adecuación entre partidas principales, y entre partidas subprincipales y parciales de la Partida Principal "Transferencias".
4. Creación, supresión y/o fusión de categorías de programas, excepto por aplicación del artículo 3º de la Ley Nº 10.189 (T.O. Decreto Nº 4.502/98) y sus modificatorias, o normas que la reemplacen.
5. Incorporación de partidas principales.
6. Incorporación de partidas subprincipales, parciales y subparciales de la Partida Principal "Transferencias".
7. Disminución de los créditos presupuestarios de las Partidas: 3.1.1; 3.1.2; 3.1.3; 3.1.4 y 3.1.6 del Clasificador Presupuestario aprobado por el Decreto Nº 1.737/96 y normas modificatorias, excepto cuando se trate de adecuaciones compensatorias entre las mencionadas Partidas.
8. Disminución de los créditos presupuestarios de la Partida 3.5.4. Los funcionarios autorizados actuarán para los supuestos contemplados en los apartados 1), 3), 4), 5), 6), 7) y 8) con la previa intervención de la Contaduría General de la Provincia y de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía; y para el caso del apartado 2) con la previa intervención de la Contaduría General de la Provincia, de la Dirección Provincial de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y de la Secretaría de Personal y Política de Recursos Humanos. Las limitaciones dispuestas por los apartados 1), 3), 4), 5), 6), 7) y 8) del presente artículo, no son aplicables al Directorio del Banco de la Provincia de Buenos Aires, ni al Ministerio de Economía en cuanto a la Jurisdicción Auxiliar Obligaciones del Tesoro y Créditos de Emergencia.

ARTÍCULO 22 – Establécese para las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo, a la Suprema Corte de Justicia y al Procurador General de la Corte por el ARTICULO 17, el ARTICULO 18 y el ARTICULO 19 de la presente Ley, un límite máximo de hasta el SIETE POR CIENTO (7%) inclusive del total de Gastos Corrientes, Gastos de Capital y Aplicaciones Financieras aprobados por la presente Ley. La limitación establecida en el presente artículo no será de aplicación en:

- a) Las reasignaciones de crédito dentro de una misma Partida Principal, b) Los Organismos Descentralizados no Consolidados,
- c) Las Empresas, Sociedades Anónimas y Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente por bienes y/o aportes del Estado Provincial, y
- d) Cuando las transferencias de crédito o ampliaciones presupuestarias tengan como motivo:

- I) Modificar créditos para la Partida Gastos en Personal.
- II) Modificar créditos para la Partida Transferencias Corrientes que financien gastos vinculados a pagos salariales.
- III) Modificar créditos para las Partidas de atención de los Servicios de la Deuda.
- IV) Modificar créditos de las Categorías de Programas financiadas con Aportes no Reintegrables provenientes del Gobierno Nacional; terceros Estados; otras Provincias, Municipios y Personas Jurídicas de carácter nacional o internacional, y con operatorias de usos del crédito oportunamente autorizadas por Leyes de Endeudamiento, incluyendo las contrapartidas provinciales.
- V) Incorporar Remanentes de Ejercicios Anteriores.
- VI) Ampliar Cálculo de Recursos y Financiamiento y transferir créditos provenientes de Recursos Propios del Sector Público Provincial no Financiero.
- VII) Ampliar Recursos y Financiamiento y transferir créditos provenientes de Recursos con Afectación Específica del Sector Público Provincial no Financiero.

A los fines de las reestructuraciones y modificaciones de créditos que superen el nivel porcentual establecido en el presente artículo, deberá solicitarse previamente la autorización de la Honorable Legislatura.

A partir de la Ley de Presupuesto General de 2016, la provincia ha innovado en una nueva delegación de estas facultades de modificación presupuestaria, incluyendo un artículo que expresa: "Facúltase al Poder Ejecutivo a delegar en el Ministro Secretario en el Departamento de Economía, las facultades conferidas por los artículo 17 (ampliaciones del cálculo), artículo 18 (reestructuraciones y modificaciones de créditos), artículo 19 (adecuación de cargos y horas cátedra y "obtención de préstamos) y artículo 23 (para Empresas y Sociedades del Estado, Fondos Fiduciarios) de la presente Ley, y el artículo 2º de la Ley Nº 10189 y sus modificatorias o normas que las reemplacen".

Es decir, lo que antes quedaba delegado en el Poder Ejecutivo, ahora queda en cabeza del Ministro Secretario del Departamento de Economía.

Al respecto, en la Ley de Presupuesto General de 2017, se ha incorporado una artículo adicional, el 21 bis, que permite al Poder Ejecutivo a "delegar en el Ministro Secretario en el Departamento de Infraestructura y Servicios Públicos las facultades conferidas por el ARTICULO 18 de la presente ley, en lo referido a transferencias de créditos presupuestarios asignados a erogaciones de capital y gastos de funcionamiento, siempre y cuando las jurisdicciones involucradas sean"... el propio Ministerio y sus organismos descentralizados.

Esta modificación puede también entenderse como una forma de buscar agilizar modificaciones presupuestarias en relación al Gasto de Capital (básicamente concentrado en dicha jurisdicción, lo que apuntaría a ganar flexibilidad en la gestión de corto plazo de dichos gastos. En la interacción entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, las facultades de modificación presupuestaria delegadas al primero han sido tema de disputa y negociación, derivando desde el Presupuesto 2011 en la inclusión de un artículo que "limita" a un "X" % (7 u 8% en distintos Presupuestos) del total de gastos corrientes, gastos de capital y aplicaciones financieras, con un conjunto de excepciones (básicamente lo destinado a gastos salariales, servicios de la deuda, y ampliación de recursos por recursos con afectación específica).

Este tipo de artículo puede interpretarse como una forma morigerada de limitación a las facultades de modificación presupuestaria por el Poder Ejecutivo, atendiendo tanto al objetivo del Legislativo de limitar a la vez que brindando cierto margen de maniobra al primero.

Sección V – Un análisis del Presupuesto Público en la Provincia de Buenos Aires

5.1. La Inflexibilidad del Gasto Público

A partir de las definiciones desarrolladas a lo largo del presente trabajo, es posible analizar el grado de flexibilidad de las erogaciones que lleva a cabo una administración gubernamental. Dicho nivel, conducirá a determinar cuál será el margen de decisión que tendrán las autoridades fiscales a la hora de llevar a cabo su programa de gobierno.

Para comenzar, será necesario crear algún tipo de clasificación que haga hincapié en las circunstancias que originan la rigidez de los gastos. Para ello se propone separarlos en dos grandes grupos, ya sea teniendo en cuenta su *i) propia naturaleza o ii) por la existencia de recursos afectados o de asignación específica*.

El primer criterio se refiere a los gastos que hacen al propio funcionamiento de la administración pública y que, a pesar de provenir en su mayoría de rentas generales, se consideran de muy baja flexibilidad. Por otro lado encontramos los gastos que son rígidos a partir de una asignación específica de recursos que los origina, ya sea por ley o por alguna norma que establece su existencia y por ende no están sujetos a ningún margen discrecional.

En virtud de poder realizar un estudio práctico sobre los conceptos mencionados, se analizará el caso puntual del gasto público de la Provincia de Buenos Aires, la cual, dada sus características y particularidades, representa a nuestro entender un ejemplo complejo que puede arrojar conclusiones significativas debido al volumen de actividades, productos y servicios que brinda a la población.

Inicialmente se distinguirán las diversas partidas del gasto, que surgen de los clasificadores presupuestarios utilizados actualmente por la Provincia de Buenos Aires. Por el lado de los **gastos inflexibles según su naturaleza**, y considerando las diversas categorías presentadas anteriormente en el Cuadro I, se han tomado el criterio de incluir:

Dentro de los Gastos Corrientes:

- Gastos en Personal, que incluye las remuneraciones y conceptos relacionados con las mismas, como servicios extraordinarios, asignaciones familiares, beneficios y compensaciones, etc.
- Rentas de la Propiedad, que representa los intereses de la deuda pública.
- Prestaciones de la Seguridad Social, gasto en jubilaciones y pensiones.
- Transferencias Corrientes, subdivididas en:

o Ayudas Sociales a Personas, entre las cuales se destacan los planes de asistencias alimentaria, subsidios dirigidos a la niñez, etc;

o A Instituciones de Enseñanza, dirigido a Instituciones Privadas, como apoyo estatal a las escuelas privadas;

o Otras Transferencias a Municipios, que contiene la descentralización de fondos, subsidios varios, etc.;

Por el lado de **gastos inflexibles por asignación específica de recursos**, se ha respetado la clasificación en la ejecución presupuestaria de la Provincia de Buenos Aires, por lo que se han considerado partidas presupuestarias relativas a:

Dentro de los Gastos Corrientes:

- Gastos en personal, ídem anterior
- Gastos en Bienes de Consumo y Servicios No Personales;
- Prestaciones de la Seguridad Social, ídem anterior
- Transferencias Corrientes de carácter automático, subdivididas en:

o Ayudas Sociales a Personas; ya mencionadas

o A Instituciones de Enseñanza; ídem

o A Municipios por participación de impuestos, en función del esquema de federalismo fiscal vigente en el ámbito provincial;

o Otras Transferencias a Municipios, que contiene la descentralización de fondos, subsidios varios, etc.

Dentro de los Gastos de Capital:

- Inversión Real Directa
o Formación Bruta de Capital compuesta por Bienes Preexistentes, Construcciones en bienes de dominio público y privado, Maquinaria y Equipo para la producción, etc.;
- Transferencias de Capital, subdivididas en:
o A Municipios y otros entes comunales, vinculadas a esquema de federalismo fiscal vigente.
o A entes del gobierno provincial, donde se materializan en mayor medida las transferencias a Empresas y Fondos con participación del Estado.
- Inversión Financiera, que incluye los aportes de capital directo, la adquisición de acciones u otros valores y los préstamos concedidos al sector público, privado o externo.

En base a estas definiciones de cuentas del objeto del gasto y a partir de procesar la información que surge de la ejecución del gasto en la Provincia de Buenos Aires (Administración Pública no Financiera) para los ejercicios 2009 a 2016, se presenta el siguiente escenario:

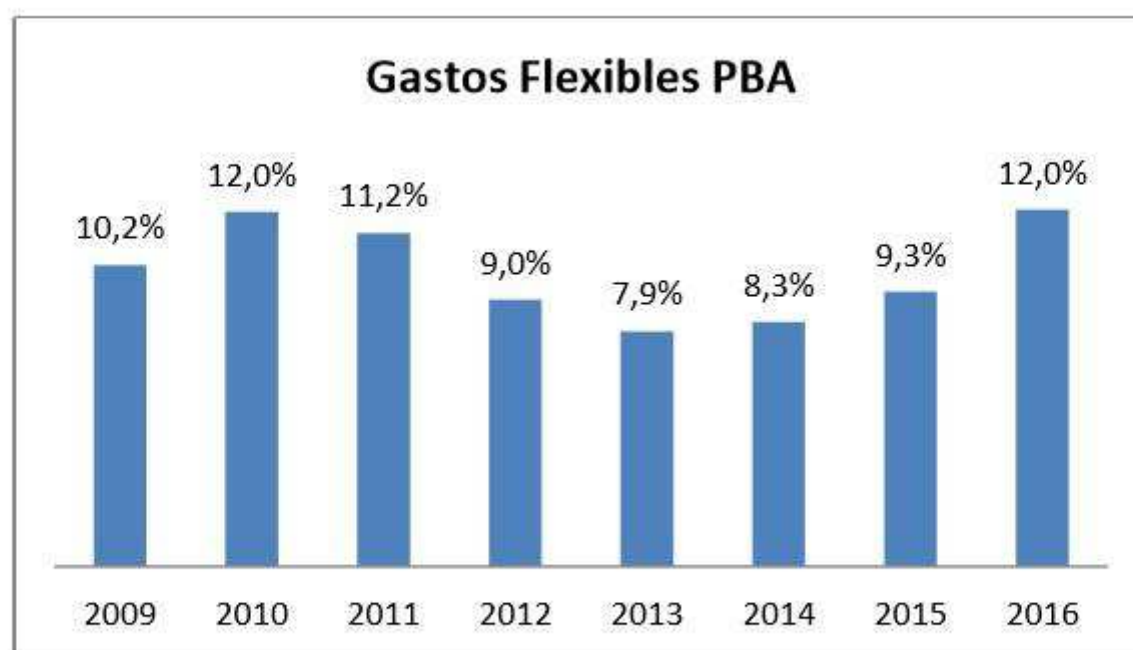
Cuadro 2, Porcentaje de Gastos Flexibles e Inflexibles

| Gastos por Objeto | 2.009 | 2.010 | 2.011 | 2.012 | 2.013 | 2.014 | 2.015 | 2.016 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Gastos Inflexibles | 89,8% | 88,0% | 88,8% | 91,0% | 92,1% | 91,7% | 90,7% | 88,0% |
| Gastos Flexibles | 10,2% | 12,0% | 11,2% | 9,0% | 7,9% | 8,3% | 9,3% | 12,0% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

A simple vista y como primera conclusión se observa el muy alto grado de inflexibilidad del gasto público para dicho período. Se puede apreciar que a lo largo de toda la serie, la rigidez del gasto se mantiene en torno al 90% del total, con un moderado incremento en el trienio 2012-2014 ubicándose en los umbrales del 92% (2013), descendiendo en el último año al 88%.

Gráfico 1, Gastos Flexibles



Luego que en 2010, los gastos flexibles tuvieron su pico en torno del 12%, las

restricciones financieras que imperaron entre los años 2011 y 2013, hicieron que las prioridades del gasto queden atadas a conceptos vinculados con la inflexibilidad, dejando poco margen de acción. A partir del 2014 comienza un repunte de gastos, que dan una cierta maniobrabilidad a los decisores de política económica.

El siguiente cuadro nos permite visualizar, para el período 2014-2016, como se desagregan los gastos flexibles e inflexibles a partir de la clasificación presupuestaria por objeto del gasto (se adjunta como Anexo I el detalle para cada año de la construcción de dichos números).

Cuadro 3, Gastos Flexibles e Inflexibles por Objeto del Gasto 2014-2016

-en millones de pesos-

| Gastos por Objeto | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|-------------------------------------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
| | Importe | % sobre Total | Importe | % sobre Total | Importe | % sobre Total |
| GASTOS INFLEXIBLES | 185.497,2 | 91,7% | 268.345,9 | 90,7% | 373.770,1 | 88,0% |
| Remuneraciones | 98.236,2 | 48,6% | 147.830,0 | 50,0% | 198.342,5 | 46,7% |
| Bienes de consumo | 184,1 | 0,1% | 392,0 | 0,1% | 413,1 | 0,1% |
| Servicios no personales | 1.061,3 | 0,5% | 1.322,8 | 0,4% | 1.520,3 | 0,4% |
| Rentas de la Propiedad | 6.730,1 | 3,3% | 9.924,8 | 3,4% | 16.039,7 | 3,8% |
| Prestaciones de la Seguridad Social | 35.171,1 | 17,4% | 50.005,8 | 16,9% | 69.834,6 | 16,4% |
| Transferencias Corrientes | 39.366,9 | 19,5% | 53.091,3 | 17,9% | 73.329,9 | 17,3% |
| Inversión Real Directa | 2.082,9 | 1,0% | 3.368,4 | 1,1% | 2.803,7 | 0,7% |
| Transferencias de Capital | 1.988,1 | 1,0% | 2.152,3 | 0,7% | 10.820,2 | 2,5% |
| Inversión Financiera | 676,6 | 0,3% | 258,7 | 0,1% | 666,0 | 0,2% |
| GASTOS FLEXIBLES | 16.686,1 | 8,3% | 27.428,8 | 9,3% | 51.144,5 | 12,0% |
| Bienes de consumo | 2.458,9 | 1,2% | 3.813,6 | 1,3% | 4.812,7 | 1,1% |
| Servicios no personales | 6.657,9 | 3,3% | 11.892,6 | 4,0% | 12.261,1 | 2,9% |
| Transferencias Corrientes | 4.779,2 | 2,4% | 6.477,3 | 2,2% | 21.850,8 | 5,1% |
| Otras Pérdidas | 3,2 | 0,0% | 6,1 | 0,0% | 15,9 | 0,0% |
| Inversión Real Directa | 1.787,3 | 0,9% | 1.871,8 | 0,6% | 5.874,7 | 1,4% |
| Transferencias de Capital | 598,6 | 0,3% | 876,1 | 0,3% | 2.020,9 | 0,5% |
| Inversión Financiera | 401,0 | 0,2% | 2.491,3 | 0,8% | 4.308,4 | 1,0% |
| TOTAL | 202.183,3 | | 295.774,7 | | 424.914,5 | |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

A su vez, mediante la información contenida en el Cuadro 4, se puede observar los niveles de flexibilidad que posee cada partida analizada anteriormente:

Cuadro 4, Análisis por partida

| Gastos por Objeto | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | INFLEX | FLEX | INFLEX | FLEX | INFLEX | FLEX |
| Remuneraciones | 100,0% | 0,0% | 100,0% | 0,0% | 100,0% | 0,0% |
| Bienes de consumo | 7,0% | 93,0% | 9,3% | 90,7% | 7,9% | 92,1% |
| Servicios no personales | 13,7% | 86,3% | 10,0% | 90,0% | 11,0% | 89,0% |
| Rentas de la Propiedad | 100,0% | 0,0% | 100,0% | 0,0% | 100,0% | 0,0% |
| Prestaciones de la Seguridad Social | 100,0% | 0,0% | 100,0% | 0,0% | 100,0% | 0,0% |
| Transferencias Corrientes | 89,2% | 10,8% | 89,1% | 10,9% | 77,0% | 23,0% |
| Otras Pérdidas | 0,0% | 100,0% | 0,0% | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| Inversión Real Directa | 53,8% | 46,2% | 64,3% | 35,7% | 32,3% | 67,7% |
| Transferencias de Capital | 76,9% | 23,1% | 71,1% | 28,9% | 84,3% | 15,7% |
| Inversión Financiera | 62,8% | 37,2% | 9,4% | 90,6% | 13,4% | 86,6% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

De ambos esquemas, se desprende la fuerte participación dentro del gasto total que tienen ciertas erogaciones consideradas como "inflexibles", como las remuneraciones (del 46% al 50%), las prestaciones de la seguridad social (entre el 16% y el 18%) y las transferencias corrientes automáticas (entre el 17% y el 20%). Si a esos tres conceptos, le sumamos las rentas de la propiedad, estamos en un rango del 84% al 89% del gasto total, que se compone de gastos rígidos.

Bajo este análisis, es necesario destacar no solo el bajo nivel de discrecionalidad con que cuentan los hacedores de políticas en la provincia, sino también que en valor absoluto, las partidas que tienen cierto margen de flexibilidad son de poca cuantía.

Asimismo, estas partidas "flexibles" son las que acompañan el normal funcionamiento de la Administración Pública, por ejemplo el caso de bienes y servicios que se tornan necesarios para cumplir con los objetivos de política definidos en el presupuesto público.

Extendiendo el análisis se exhiben a continuación, los niveles de "rigidez" presupuestaria de los gastos corrientes y de capital de la Provincia de Buenos Aires, utilizando una de las clasificaciones sugeridas anteriormente la cual diferencia entre las inflexibilidades "por naturaleza" de las que surgen por afectaciones específicas de recursos:

Cuadro 5, Gastos Inflexibles. Ejercicio Fiscales 2009 a 2016

-en millones de pesos-

| AÑO | Gasto | TOTAL | % sobre Total | Gastos Inflexibles por Naturaleza | % sobre Total | Gastos Inflexibles por Afectación | % sobre Total | TOTAL GASTOS INFLEXIBLES | % sobre Total |
|------|--------------|------------------|---------------|-----------------------------------|---------------|-----------------------------------|---------------|--------------------------|---------------|
| 2009 | CORRIENTE | 55.730,6 | 94,8% | 37.329,2 | 67,0% | 13.611,5 | 24,4% | 50.940,7 | 91,4% |
| | DE CAPITAL | 3.071,5 | 5,2% | | | 1.881,6 | 61,3% | 1.881,6 | 61,3% |
| | TOTAL | 58.802,2 | | 37.329,2 | 63,5% | 15.493,1 | 26,3% | 52.822,3 | 89,8% |
| 2010 | CORRIENTE | 67.981,8 | 94,3% | 44.746,1 | 65,8% | 16.986,1 | 25,0% | 61.732,2 | 90,8% |
| | DE CAPITAL | 4.144,5 | 5,7% | | | 1.764,4 | 42,6% | 1.764,4 | 42,6% |
| | TOTAL | 72.126,3 | | 44.746,1 | 62,0% | 18.750,5 | 26,0% | 63.496,6 | 88,0% |
| 2011 | CORRIENTE | 92.732,1 | 94,2% | 66.592,6 | 71,8% | 17.737,9 | 19,1% | 84.330,5 | 90,9% |
| | DE CAPITAL | 5.703,2 | 5,8% | | | 3.036,5 | 53,2% | 3.036,5 | 53,2% |
| | TOTAL | 98.435,3 | | 66.592,6 | 67,7% | 20.774,4 | 21,1% | 87.367,0 | 88,8% |
| 2012 | CORRIENTE | 116.164,8 | 96,6% | 81.740,9 | 70,4% | 25.519,9 | 22,0% | 107.260,8 | 92,3% |
| | DE CAPITAL | 4.125,5 | 3,4% | | | 2.196,3 | 53,2% | 2.196,3 | 53,2% |
| | TOTAL | 120.290,3 | | 81.740,9 | 68,0% | 27.716,2 | 23,0% | 109.457,2 | 91,0% |
| 2013 | CORRIENTE | 146.386,5 | 96,9% | 103.249,6 | 70,5% | 33.282,8 | 22,7% | 136.532,4 | 93,3% |
| | DE CAPITAL | 4.694,4 | 3,1% | | | 2.562,4 | 54,6% | 2.562,4 | 54,6% |
| | TOTAL | 151.080,9 | | 103.249,6 | 68,3% | 35.845,2 | 23,7% | 139.094,8 | 92,1% |
| 2014 | CORRIENTE | 194.648,9 | 96,3% | 136.541,5 | 70,1% | 44.208,2 | 22,7% | 180.749,7 | 92,9% |
| | DE CAPITAL | 7.534,4 | 3,7% | | | 4.747,6 | 63,0% | 4.747,6 | 63,0% |
| | TOTAL | 202.183,3 | | 136.541,5 | 67,5% | 48.955,8 | 24,2% | 185.497,2 | 91,7% |
| 2015 | CORRIENTE | 284.756,2 | 96,3% | 195.229,5 | | 67.337,0 | 23,6% | 262.566,5 | 92,2% |
| | DE CAPITAL | 11.018,5 | 3,7% | | | 5.779,4 | 52,5% | 5.779,4 | 52,5% |
| | TOTAL | 295.774,7 | | 195.229,5 | | 73.116,5 | 24,7% | 268.345,9 | 90,7% |
| 2016 | CORRIENTE | 398.420,6 | 93,8% | 265.143,0 | | 94.337,1 | 23,7% | 359.480,1 | 90,2% |
| | DE CAPITAL | 26.494,0 | 6,2% | | | 14.290,0 | 53,9% | 14.290,0 | 53,9% |
| | TOTAL | 424.914,5 | | 265.143,0 | | 108.627,1 | 25,6% | 373.770,1 | 88,0% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

La propensión a una mayor inflexibilidad presupuestaria se complementa con una mayor participación relativa de los gastos corrientes sobre el total de gastos, que entre 2012 y 2015 han superado el 96% (junto a la consiguiente caída de los gastos de capital). Esta tendencia se revierte para el ejercicio 2016, aunque la importancia de los corrientes (93,8%) sobre los de capital (6,2%) sigue siendo muy significativa.

Por su parte, la porción inflexible de los gastos de capital se ha mantenido alrededor del 52 a 54%, salvo en 2014, donde creció notoriamente representando un 63% del total del mismo. Parte de la explicación, como ya se mencionara anteriormente, radica en la mayor afectación de recursos específicos (y su contracara: en épocas de estrechez fiscal, la provincia pudo generar pocos recursos para gastos de capital por encima de aquellos que tuvieron asignación específica), y a su vez la implementación de transferencias de recursos hacia los municipios en cumplimiento del actual esquema de federalismo fiscal provincial.

La conclusión que surge rápidamente es el bajo margen de maniobra, tanto porcentual como en valores absolutos, que las autoridades de las secretarías de haciendas provinciales tienen en situaciones de crisis macroeconómica o exógenas, que pueda afectar los ingresos o no permitir el acceso al uso del crédito público.

5.2. Sobre las Modificaciones del Presupuesto Provincial

A partir de la información disponible sobre la ejecución presupuestaria de la Provincia de Buenos Aires, se presenta, el resumen de las modificaciones presupuestarias para el ejercicio 2016 respecto de los créditos presupuestarios iniciales, a partir de las autorizaciones conferidas al Poder Ejecutivo provincial en la Ley N° 14.807 de Presupuesto General.

Cuadro 6, Modificaciones presupuestarias 2016.

-en millones de pesos-

| CONCEPTO | Crédito Original (1) | Modificación (2) | Crédito Definitivo (3) = (1) + (2) | Ejecución al 31-12-2016 (4) | % de Modificación (5) = (2) / (1) |
|---|-------------------------|---------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|---|
| Ingresos Corrientes | 332.114,6 | 43.287,5 | 375.402,1 | 386.061,9 | 13,0% |
| Ingresos Tributarios | 247.516,5 | 20.179,9 | 267.696,4 | 267.040,7 | 8,2% |
| De Origen Provincial | 147.367,5 | 11.853,9 | 159.221,4 | 159.221,4 | 8,0% |
| De Origen Nacional | 100.149,0 | 8.326,0 | 108.475,0 | 107.819,4 | 8,3% |
| Aportes y Contribuciones | 55.693,1 | 10.715,6 | 66.408,7 | 66.408,7 | 19,2% |
| Ingresos no Tributarios | 2.659,2 | 636,3 | 3.295,5 | 5.053,7 | 23,9% |
| De Origen Provincial | 2.659,2 | 636,3 | 3.295,5 | 5.053,7 | 23,9% |
| Vta de Bienes y Scios de la Adm Pública | 604,5 | 164,3 | 768,8 | 768,5 | 27,2% |
| Ingresos de Operación | 409,9 | 34,0 | 443,9 | 499,2 | 8,3% |
| Rentas de la Propiedad | 1.584,8 | 3.615,6 | 5.200,4 | 5.232,9 | 228,1% |
| Transferencias Corrientes | 23.646,5 | 7.941,8 | 31.588,3 | 41.058,1 | 33,6% |
| I TOTAL INGRESOS CORRIENTES | 332.114,6 | 43.287,5 | 375.402,1 | 386.061,9 | 13,0% |
| Gastos Corrientes | 333.758,0 | 76.362,3 | 410.120,2 | 398.420,6 | 22,9% |
| Gastos de Consumo | 187.554,9 | 31.440,2 | 218.995,1 | 217.349,7 | 16,8% |
| Remuneraciones | 167.690,3 | 31.650,7 | 199.341,0 | 198.342,5 | 18,9% |
| Bienes de Consumo | 5.545,0 | -41,2 | 5.503,8 | 5.225,8 | -0,7% |
| Servicios no Personales | 14.319,6 | -169,3 | 14.150,3 | 13.781,4 | -1,2% |
| Rentas de la Propiedad | 9.712,2 | 6.315,4 | 16.027,6 | 16.039,7 | 65,0% |
| Prestaciones de la Seguridad Social | 55.984,6 | 19.848,6 | 75.833,2 | 69.834,6 | 35,5% |
| Otras Pérdidas | 513,5 | -468,4 | 45,1 | 15,9 | -91,2% |
| Transferencias Corrientes | 79.992,8 | 19.226,4 | 99.219,2 | 95.180,6 | 24,0% |
| A Clasificar | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0% |
| II TOTAL GASTOS CORRIENTES | 333.758,0 | 76.362,3 | 410.120,2 | 398.420,6 | 22,9% |
| III RESULTADO ECONOM. Ahorro (Desahorro) | -1.643,4 | -33.074,8 | -34.718,2 | -12.358,7 | 2012,6% |
| Recursos de Capital | 6.313,9 | 1.898,0 | 8.211,9 | 8.035,5 | 30,1% |
| Transferencias de Capital | 5.999,7 | 1.897,9 | 7.897,6 | 7.825,8 | 31,6% |
| Disminución de la Inv. Financiera | 314,2 | 0,1 | 314,3 | 209,6 | 0,0% |
| IV TOTAL RECURSOS DE CAPITAL | 6.313,9 | 1.898,0 | 8.211,9 | 8.035,5 | 30,1% |
| Gastos de Capital | 24.904,2 | 10.303,6 | 35.207,8 | 26.493,9 | 41,4% |
| Inversión Real Directa | 17.588,2 | -5.558,6 | 12.029,5 | 8.678,5 | -31,6% |
| Transferencias de Capital | 4.510,1 | 11.400,0 | 15.910,0 | 12.841,1 | 252,8% |
| Inversión Financiera | 2.806,0 | 4.462,2 | 7.268,2 | 4.974,4 | 159,0% |
| A Clasificar | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0% |
| V TOTAL GASTOS DE CAPITAL | 24.904,2 | 10.303,6 | 35.207,8 | 26.493,9 | 41,4% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

En primer lugar puede observarse que los recursos corrientes durante 2016 se incrementaron un 13% respecto al cálculo original de la Ley de Presupuesto, destacándose los ingresos por transferencias corrientes que crecieron un 33,6% respecto de su cálculo original, junto con una muy buena performance de los aportes y contribuciones (recurso atado al pago de las jubilaciones y con una correlación lineal con la política salarial otorgada), los ingresos no tributarios, la venta de bienes y servicios y las rentas de la propiedad. Los ingresos tributarios, a su vez, tuvieron un escaso aumento, del 8,2% (mostrando un mejor cálculo o estimación en el presupuesto).

Por otro lado, los recursos de capital crecieron un 30,1%, impulsado principalmente por el incremento de recursos coparticipables. En este rubro se incluye el Fondo Federal Solidario, el cual distribuye hacia las provincias un 30% de las retenciones generadas sobre las exportaciones de soja y derivados.

En relación a las erogaciones, los gastos corrientes han tenido un incremento del 22,9% respecto a lo presupuestado, donde se prioriza el aumento en los gastos de consumo (incluye remuneraciones al personal que crece un 18,9%), las rentas de la propiedad (intereses), las prestaciones de la seguridad social (jubilaciones) y las transferencias corrientes (que aumentan un 24% influenciadas especialmente por las becas, las transferencias a la educación privada y la coparticipación a municipios).

En los primeros conceptos se refleja principalmente el impacto de la política salarial definida por el Poder Ejecutivo en el marco de las negociaciones paritarias. En cuanto a las transferencias corrientes, aunque algunos componentes también se vieron ajustados por ello (becas, etc.) se les suma el incremento de los recursos y la implementación del régimen de federalismo fiscal con los municipios bonaerenses.

A su vez, los créditos para inversiones de capital aumentaron un 41,4%, inducido por los fondos de seguridad e infraestructura municipal que fueron creados en la Legislatura Provincial durante el debate parlamentario, y que el Poder Ejecutivo hizo efectivo durante el ejercicio. Cabe señalar que las reducciones del Crédito Presupuestario Vigente para la Inversión Real Directa fueron de casi un tercio respecto de su Crédito Original.

Cuando se analizan las modificaciones de manera agregada, los ingresos totales crecieron un 13,4%, mientras que, por el lado de las erogaciones, las autorizaciones a gastar subieron un 24,2%. Este diferencial fue cubierto por la concreción de autorizaciones de endeudamiento.

Se podría inferir que para financiar los mayores gastos que demandó la ejecución presupuestaria por las distintas políticas llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo, en principio se contaron con mayores recursos por sobre los estimados, pero también, se han reasignados partidas dentro del presupuesto, cambiando las prioridades que se habían establecido originalmente.

Cuadro 7, Resumen Modificaciones Presupuestarias – principales erogaciones 2016.

-en millones de pesos-

| Modificaciones en Gastos | Importe | % sobre total de Modificaciones |
|-------------------------------------|-----------------|---------------------------------|
| Gastos de Consumo | 31.440,2 | 36,3% |
| Rentas de la Propiedad | 6.315,4 | 7,3% |
| Prestaciones de la Seguridad Social | 19.848,6 | 22,9% |
| Otras Pérdidas | -468,4 | -0,5% |
| Transferencias Corrientes | 19.226,4 | 22,2% |
| Inversión Real Directa | -5.558,6 | -6,4% |
| Transferencias de Capital | 11.400,0 | 13,2% |
| Inversión Financiera | 4.462,2 | 5,1% |
| Total de Gastos | 86.665,9 | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de Pcia. Bs. Aires.

La información volcada en el Cuadro 7 destaca que casi la totalidad de las modificaciones a los créditos de gasto se relacionan con partidas presupuestarias básicamente inflexibles:

- Gastos de consumo (36,3%, que contienen una participación de las remuneraciones al personal superior al 90% como surge del Cuadro 6, y que está atado a la política salarial acordada por el Poder Ejecutivo provincial con sus empleados)¹⁸
- Intereses de la deuda (ligado a la evolución de la deuda pública, las condiciones de las emisiones de deuda y el tipo de cambio cuando la misma no está emitida en moneda local).
- Prestaciones de la Seguridad Social (similar al gasto salarial)
- Transferencias corrientes (donde ya se vio la alta participación de gastos rígidos, como son las transferencias automáticas a los municipios).
- Gasto de capital, se aprecia claramente como disminuye la Inversión Real Directa y crecen las Transferencias (atadas al régimen de coparticipación y la creación de fondos de seguridad e infraestructura municipal).

Por último, y con el objetivo de extender el análisis desarrollado, se expone el Cuadro 8 que muestra la evolución interanual para el período 2011-2016 de los niveles de ingresos, junto con sus modificaciones presupuestarias. A partir de las conclusiones alcanzadas en cuanto al alto grado de inflexibilidad que tiene el gasto público de la Provincia de Buenos Aires, se busca indagar particularmente sobre la evolución de los recursos, para luego verificar si las autoridades fiscales han perdido o no "margen de maniobra" para solventar dichas erogaciones a lo largo de estos años.

En función del grado de relevancia y participación que tienen dentro de los ingresos corrientes, nos focalizamos inicialmente en los **ingresos tributarios provinciales**. Antes de desarrollar este aspecto, es importante mencionar que tanto los ingresos tributarios nacionales como una gran parte de las transferencias corrientes (del gobierno nacional) se consideran "exógenas", es decir, sin injerencia por parte del gobierno provincial en su obtención. Por ello, toma relevancia la política tributaria propia como herramienta, sobre todo cuando las fuentes de ingresos mencionadas puedan caer. Esta política de esfuerzo recaudatorio¹⁹, se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 8, Modificaciones presupuestarias – ingresos PBA 2011-2016

-en millones de pesos-

| Ingresos | Crédito Original (1) | Modificación (2) | Crédito Definitivo (3) = (1) + (2) | % de Modificación (4) = (2) / (1) | Ejecución (5) | % de Ejecución (6) = (5) / (3) | % s/ Total de Ingresos |
|----------------------------------|----------------------|------------------|------------------------------------|-----------------------------------|------------------|--------------------------------|------------------------|
| 2011 | | | | | | | |
| Ingresos Tributarios | 57.627,4 | 4.767,2 | 62.394,6 | 8,3% | 62.404,3 | 100,0% | 71,8% |
| De Origen Provincial | 33.210,0 | 1.983,1 | 35.193,1 | 6,0% | 35.193,1 | 100,0% | 40,5% |
| De Origen Nacional | 24.417,4 | 2.784,1 | 27.201,5 | 11,4% | 27.211,2 | 100,0% | 31,3% |
| Transferencias Corrientes | 4.756,6 | 4.454,9 | 9.211,5 | 93,7% | 7.488,1 | 81,3% | 8,6% |
| Otros Ingresos Corrientes | 12.999,5 | 4.167,6 | 17.167,1 | 32,1% | 17.040,0 | 99,3% | 19,6% |
| Total INGRESOS CORRIENTES | 75.383,5 | 13.389,7 | 88.773,3 | 17,8% | 86.932,4 | 97,9% | |
| 2012 | | | | | | | |
| Ingresos Tributarios | 78.482,7 | 1.719,6 | 80.202,4 | 2,2% | 80.290,4 | 100,1% | 74,2% |
| De Origen Provincial | 45.286,4 | 841,2 | 46.127,7 | 1,9% | 46.127,7 | 100,0% | 42,6% |
| De Origen Nacional | 33.196,3 | 878,4 | 34.074,7 | 2,6% | 34.162,7 | 100,3% | 31,6% |
| Transferencias Corrientes | 5.876,2 | 830,8 | 6.707,0 | 14,1% | 4.701,2 | 70,1% | 4,3% |
| Otros Ingresos Corrientes | 18.872,0 | 4.227,6 | 23.099,6 | 22,4% | 23.269,8 | 100,7% | 21,5% |
| Total INGRESOS CORRIENTES | 103.230,9 | 6.778,0 | 110.008,9 | 6,6% | 108.261,4 | 98,4% | |
| 2013 | | | | | | | |
| Ingresos Tributarios | 102.521,8 | 9.100,3 | 111.622,1 | 8,9% | 111.698,1 | 100,1% | 76,2% |
| De Origen Provincial | 61.729,1 | 5.903,3 | 67.632,5 | 9,6% | 67.632,5 | 100,0% | 46,1% |
| De Origen Nacional | 40.792,7 | 3.196,9 | 43.989,6 | 7,8% | 44.065,7 | 100,2% | 30,1% |
| Transferencias Corrientes | 6.392,9 | 439,6 | 6.832,5 | 6,9% | 4.948,8 | 72,4% | 3,4% |
| Otros Ingresos Corrientes | 23.058,2 | 6.394,1 | 29.452,4 | 27,7% | 29.971,9 | 101,8% | 20,4% |
| Total INGRESOS CORRIENTES | 131.973,0 | 15.934,0 | 147.907,0 | 12,1% | 146.618,8 | 99,1% | |
| 2014 | | | | | | | |
| Ingresos Tributarios | 141.203,6 | 6.769,8 | 147.973,4 | 4,8% | 148.723,3 | 100,5% | 75,1% |
| De Origen Provincial | 86.921,5 | 2.610,5 | 89.532,0 | 3,0% | 89.532,0 | 100,0% | 45,2% |
| De Origen Nacional | 54.282,1 | 4.159,3 | 58.441,4 | 7,7% | 59.191,2 | 101,3% | 29,9% |
| Transferencias Corrientes | 6.644,7 | 6.273,3 | 12.918,0 | 94,4% | 11.067,0 | 85,7% | 5,6% |
| Otros Ingresos Corrientes | 28.444,8 | 9.649,8 | 38.094,5 | 33,9% | 38.212,0 | 100,3% | 19,3% |
| Total INGRESOS CORRIENTES | 176.293,1 | 22.692,8 | 198.986,0 | 12,9% | 198.002,3 | 99,5% | |
| 2015 | | | | | | | |
| Ingresos Tributarios | 191.314,6 | 7.415,1 | 198.729,7 | 3,9% | 199.040,8 | 100,2% | 74,0% |
| De Origen Provincial | 117.187,9 | 1.589,7 | 118.777,7 | 1,4% | 118.777,7 | 100,0% | 44,2% |
| De Origen Nacional | 74.126,7 | 5.825,4 | 79.952,1 | 7,9% | 80.263,1 | 100,4% | 29,8% |
| Transferencias Corrientes | 9.077,1 | 9.005,8 | 18.082,9 | 99,2% | 14.973,2 | 82,8% | 5,6% |
| Otros Ingresos Corrientes | 38.707,9 | 15.542,7 | 54.250,6 | 40,2% | 54.921,7 | 101,2% | 20,4% |
| Total INGRESOS CORRIENTES | 239.099,6 | 31.963,6 | 271.063,3 | 13,4% | 268.935,7 | 99,2% | |
| 2016 | | | | | | | |
| Ingresos Tributarios | 247.516,5 | 20.179,9 | 267.696,4 | 8,2% | 267.040,7 | 99,8% | 69,2% |
| De Origen Provincial | 147.367,5 | 11.853,9 | 159.221,4 | 8,0% | 159.221,4 | 100,0% | 41,2% |
| De Origen Nacional | 100.149,0 | 8.326,0 | 108.475,0 | 8,3% | 107.819,4 | 99,4% | 27,9% |
| Transferencias Corrientes | 23.646,5 | 7.941,8 | 31.588,3 | 33,6% | 41.058,1 | 130,0% | 10,6% |
| Otros Ingresos Corrientes | 60.951,6 | 15.165,8 | 76.117,4 | 24,9% | 77.963,0 | 102,4% | 20,2% |
| Total INGRESOS CORRIENTES | 332.114,6 | 43.287,5 | 375.402,1 | 13,0% | 386.061,9 | 102,8% | |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

| | | | | | | | |
|----------------------------------|------------------|-----------------|------------------|--------------|------------------|---------------|-------|
| 2015 | | | | | | | |
| Ingresos Tributarios | 191.314,6 | 7.415,1 | 198.729,7 | 3,9% | 199.040,8 | 100,2% | 74,0% |
| De Origen Provincial | 117.187,9 | 1.589,7 | 118.777,7 | 1,4% | 118.777,7 | 100,0% | 44,2% |
| De Origen Nacional | 74.126,7 | 5.825,4 | 79.952,1 | 7,9% | 80.263,1 | 100,4% | 29,8% |
| Transferencias Corrientes | 9.077,1 | 9.005,8 | 18.082,9 | 99,2% | 14.973,2 | 82,8% | 5,6% |
| Otros Ingresos Corrientes | 38.707,9 | 15.542,7 | 54.250,6 | 40,2% | 54.921,7 | 101,2% | 20,4% |
| Total INGRESOS CORRIENTES | 239.099,6 | 31.963,6 | 271.063,3 | 13,4% | 268.935,7 | 99,2% | |
| 2016 | | | | | | | |
| Ingresos Tributarios | 247.516,5 | 20.179,9 | 267.696,4 | 8,2% | 267.040,7 | 99,8% | 69,2% |
| De Origen Provincial | 147.367,5 | 11.853,9 | 159.221,4 | 8,0% | 159.221,4 | 100,0% | 41,2% |
| De Origen Nacional | 100.149,0 | 8.326,0 | 108.475,0 | 8,3% | 107.819,4 | 99,4% | 27,9% |
| Transferencias Corrientes | 23.646,5 | 7.941,8 | 31.588,3 | 33,6% | 41.058,1 | 130,0% | 10,6% |
| Otros Ingresos Corrientes | 60.951,6 | 15.165,8 | 76.117,4 | 24,9% | 77.963,0 | 102,4% | 20,2% |
| Total INGRESOS CORRIENTES | 332.114,6 | 43.287,5 | 375.402,1 | 13,0% | 386.061,9 | 102,8% | |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

En primer lugar, se observa como el peso de los recursos tributarios de origen provincial crece durante el trienio 2011-2013, acompañado por una reducción de la participación sobre el total de ingresos de las transferencias corrientes (compuestas en gran medida por las provenientes del Gobierno Nacional) que caen de 8,6% a un 3,4%.

Durante los siguientes tres ejercicios, el comportamiento de estas dos cuentas de ingreso se revierte, disminuyendo o estancándose el papel de los tributarios provinciales, conjuntamente con un importante aumento de las transferencias que terminan ubicándose para 2016, en el orden del 10,6% (casi duplicándose respecto al año anterior).

Como se ha mencionado y demostrado en los cuadros precedentes, el aumento de las transferencias corrientes impulsadas por los recursos de origen nacional, han permitido ganar algunos puntos de flexibilidad presupuestaria. Si bien, el margen de maniobra sigue siendo bajo, han dado oxígeno a los decisores de política económica, permitiendo incrementar los gastos de capital, o replantearse algunos gastos con el andar del ejercicio.

A partir de cómo juegan los recursos y el margen que tiene el gobierno provincial, nuevamente surge la idea de que el grado de discrecionalidad que tienen las autoridades para llevar a cabo políticas de financiamiento "no alcanza" para cubrir los márgenes de ampliación que impone el gasto corriente caracterizado como "altamente inflexible".

En virtud del análisis desarrollado a lo largo de la sección se puede concluir que en la Provincia de Buenos Aires las modificaciones presupuestarias se llevan a cabo en su gran mayoría para cubrir gastos inflexibles (o de muy baja flexibilidad) y no como mecanismo discrecional para desarrollar políticas que reflejan las prioridades del Poder Ejecutivo.

Es así que el esfuerzo por conseguir mayores recursos (y su posterior aplicación) se destina casi en su integridad al pago de servicios y obligaciones "comprometidos" con anterioridad o que resultan de negociaciones paritarias con los empleados provinciales, siendo muy pequeño el espacio fiscal para el desarrollo de nuevas acciones de política pública, así como para responder a contingencias o shocks no previstos.

Sección VI – Síntesis: hechos estilizados y recomendaciones

6.1. Hechos estilizados sobre la flexibilidad y las modificaciones del Presupuesto Provincial

En el presente documento, con base en el caso de estudio de la Provincia de Buenos Aires, se ha desarrollado un análisis crítico de diversos aspectos relativos a los procesos y resultados presupuestarios, con el propósito de buscar argumentos tendientes a favorecer o no una mayor capacidad para realizar modificaciones presupuestarias.

Para esto, en la Sección I) se efectuó un repaso del aporte de la literatura especializada. En primer lugar se citaron las funciones del Presupuesto Público, para luego, al enfatizar en los aspectos político – institucionales, destacar que hay una importante variedad de arreglos institucionales en los distintos países y gobiernos, que en definitiva reflejarán el poder relativo de los diversos agentes involucrados en el proceso presupuestario, sus interacciones y cómo es la resolución de discrepancias en la asignación y gestión de recursos.

Entre estos diferentes arreglos institucionales, según lo revisado, deben considerarse: *i) el grado de centralización de las decisiones del Ejecutivo en la formulación del presupuesto; ii) el poder de la Legislatura para modificar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo; iii) los límites temporales, procedimentales y cuantitativos a la discusión del presupuesto en la Legislatura; iv) el poder de veto del Ejecutivo sobre el presupuesto aprobado por la Legislatura y; v) la flexibilidad con que cuenta el Ejecutivo para ejecutar el presupuesto una vez aprobado.*

Según se repasó, en Marcel et al (2014) se presenta el argumento de que en los denominados “regímenes presupuestarios jerarquizados”, el proceso presupuestario se caracteriza por diversos elementos: *i) la existencia de una posición dominante del Poder Ejecutivo, en cabeza del Jefe de Gabinete o del Ministro de Economía (Hacienda, Finanzas o equivalente); ii) fuertes límites a las enmiendas parlamentarias; iii) un proceso de ejecución con limitada flexibilidad de los ministerios; iv), y una posición fuerte del Ministerio de Economía o Hacienda frente a los demás ministerios.*

Asimismo, el desarrollo de estos esquemas jerarquizados se ha visto acompañado por Poderes Legislativos relativamente “débiles” en sus capacidades “técnicas” en cuanto a cuestiones presupuestarias, con poco conocimiento y escasos recursos, que limitan su participación en la toma de decisiones de política fiscal.

En síntesis, en el texto citado se señala que el funcionamiento de los presupuestos en América Latina está marcado por los poderes del Ejecutivo, obtenidos ya sea directamente del marco institucional, de normas de excepción que otorgan facultades especiales al Ejecutivo o del uso de resquicios, transacciones o imposiciones de hecho.

Aunque los poderes pueden verse alterados durante la aprobación presupuestaria en la Legislatura, la mayor autoridad del Ejecutivo durante la ejecución presupuestaria hace que la influencia del Congreso sea muchas veces efímera. Es por ello que el ejercicio de estas atribuciones formales e informales puede producirse en distintas etapas del ciclo presupuestario, desde la formulación hasta la aprobación, la ejecución y el control del mismo. Esto se podrá ver plasmado con claridad entre las divergencias que surjan entre el presupuesto propuesto por el Ejecutivo, el aprobado por el Parlamento y el efectivamente ejecutado. De hecho, donde aquél tiene la facultad de incrementar gastos durante la ejecución presupuestaria si los ingresos efectivos son mayores a los presupuestados, se tenderá a subestimar la recaudación tributaria en la Ley de Presupuesto, para luego tener mayor espacio de discrecionalidad durante el ejercicio fiscal. Esto puede ayudar a mejorar los resultados fiscales, pero no parece ser una garantía en ese sentido, y a su vez puede debilitar notoriamente las funciones político-institucionales y gerenciales del presupuesto.

En contrapartida, los casos de buenas prácticas internacionales muestran que el involucramiento del Legislativo y otros órganos, no solamente contribuyen al control y a una mayor rendición de cuentas públicas, sino que también pueden mejorar significativamente el desempeño de las finanzas públicas y orientarlas hacia un sistema de presupuesto por resultados.

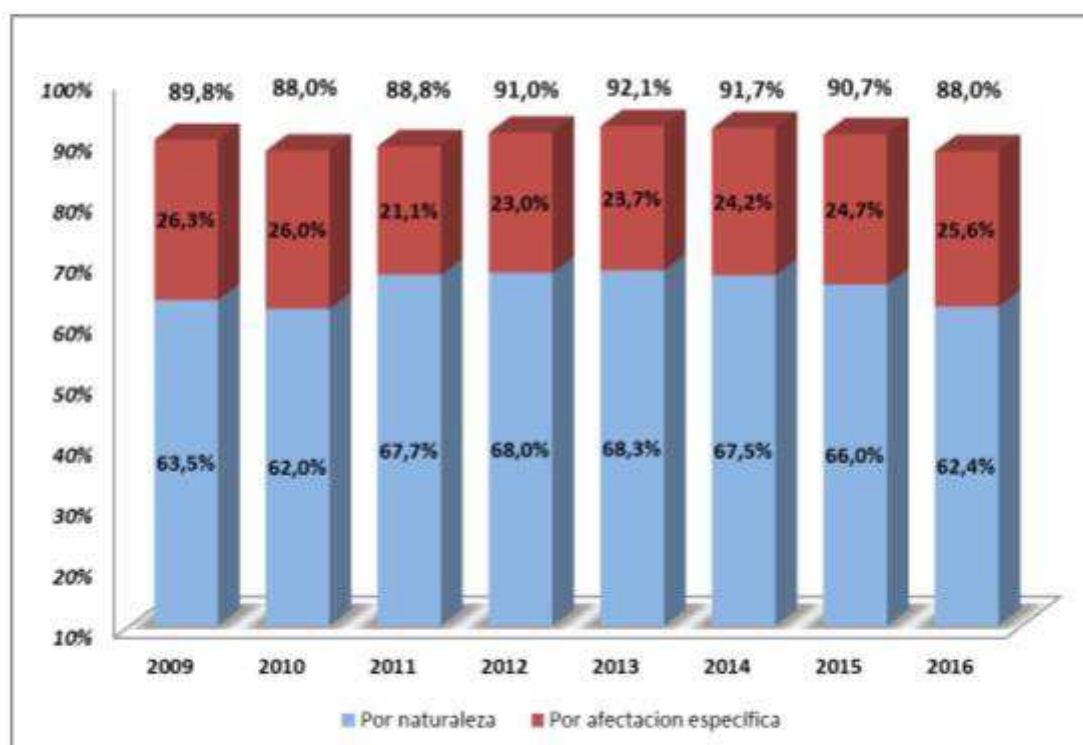
En la Sección II) se analiza un tipo de “disfuncionalidad” vinculada con las tensiones entre las funciones del presupuesto: las inflexibilidades o rigideces. En este punto se planteó una caracterización y clasificación de las mismas, así como de los posibles efectos asociados con la rigidez presupuestaria. De aquí se concluye la necesidad de disminuir el grado de inflexibilidad así como también evitar las prácticas que contradigan los principios presupuestarios de universalidad y flexibilidad.

A partir de lo desarrollado en el capítulo anterior, en la Sección III) del documento se presentan argumentos a favor de la “deseabilidad” de flexibilidad presupuestaria, se revisan brevemente distintas modalidades para el logro de la misma en la experiencia internacional, y por último se enfatiza la importancia de los aspectos político – institucionales relativos del logro de flexibilidad presupuestaria.

En la Sección IV) se presenta una corta revisión del marco normativo de la Provincia de Buenos Aires relativo a las facultades delegadas al gobierno provincial para realizar modificaciones presupuestarias. Al respecto se debe reiterar que, a pesar que el Poder Ejecutivo no cuenta fácticamente con los denominados “superpoderes” ni existe un esquema de “emergencia económica” que habilite a éste mayores potestades para modificar el presupuesto, las posibilidades para llevar adelante readecuaciones presupuestarias no parecen ser menores.

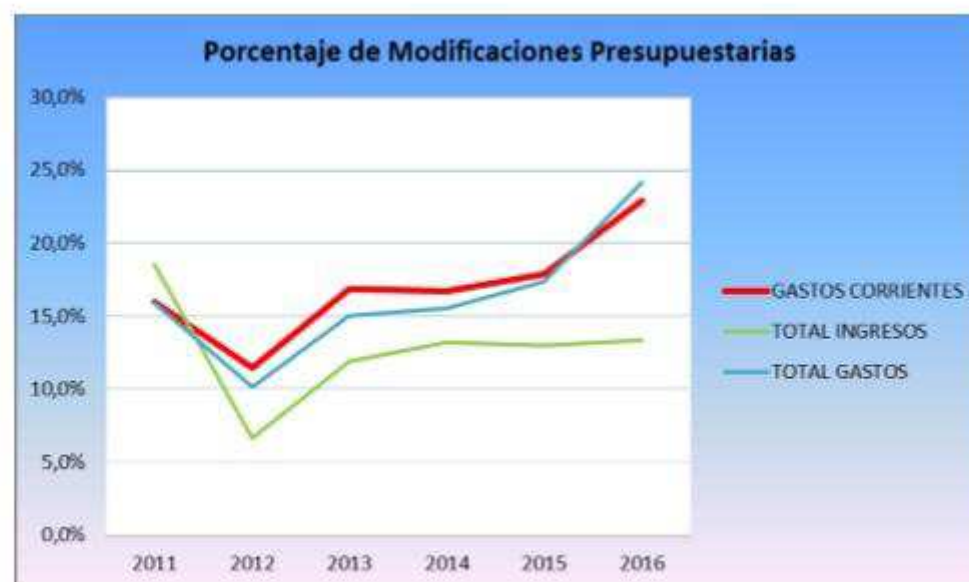
Sin embargo, como puede observarse a partir del análisis realizado en la Sección V), la utilidad o fortaleza de estas potestades para realizar modificaciones parece estar limitada por el contexto de la estructura de rigideces de las erogaciones y las asignaciones de recursos que presenta el presupuesto provincial, las cuales se representan a continuación:

Grafico 2, Gastos inflexibles respecto al Gasto Total 2009-2016



De esta manera, como se visualiza en el Grafico 3, los mayores ingresos que se puedan generar a lo largo de un ejercicio fiscal son destinados para financiar las variaciones en los gastos corrientes (concretamente ligadas al gasto salarial) de características básicamente rígidas, como ya se repasara.

Grafico 3, Modificaciones Presupuestarias 2011-2016



Es así que entre algunas de las conclusiones a las que se pueden llegar al revisar el caso de la Provincia de Buenos Aires, se destacan:

- Existe un importante grado de centralización por el Poder Ejecutivo en el proceso de formulación del Presupuesto anual.
- En la práctica, el Poder Legislativo en la Provincia de Buenos Aires tiene una limitada capacidad de análisis presupuestario, y pocas veces procede a modificar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo.
- El Poder Ejecutivo cuenta con cierta flexibilidad para ejecutar el presupuesto una vez aprobado, demostrada por el nivel de modificaciones presupuestarias.
- Sin embargo, se debe señalar que el Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires tiene una rigidez en torno al 90%, sobre todo en gastos corrientes, y no menor en los gastos de capital (que tienen más del 50% de afectación específica).
- Mayores rigideces deben asociarse con mayores dificultades para la gestión.
- En la Provincia de Buenos Aires las modificaciones presupuestarias por el lado de los ingresos se llevan a cabo en su gran mayoría para cubrir gastos inflexibles (o de muy baja flexibilidad), sobre los que se tiene bajo poder de control o que tienen que ver más con cuestiones coyunturales (política salarial, pago de intereses y servicios de la deuda, etc.).

Estos elementos llevan a pensar que el Poder Ejecutivo tiene, en términos concretos, un margen muy bajo para maniobrar cuando resultase necesario, es decir que cuenta con muy poco espacio fiscal para cambiar los objetivos de producción de bienes y servicios, una vez sancionada la Ley de Leyes.

Por ende, y volviendo al inicio del trabajo, se puede concluir que, si bien el Poder Ejecutivo cuenta con facultades para manejar el presupuesto durante su ejecución, que generalmente se mencionan como "Superpoderes", la realidad choca con dicho argumento,

demonstrando que la gran mayoría de las modificaciones presupuestarias realizadas son para cubrir gastos que igualmente se hubieran producido por las necesidades propias de las políticas públicas implementadas.

6.2. Líneas de trabajo para mejorar la flexibilidad presupuestaria en la Provincia de Buenos Aires

Al entender que el grado de rigidez del gasto público es un problema mayor que el de las capacidades para realizar modificaciones presupuestarias en el caso de la Provincia de Buenos Aires, se considera que las propuestas de trabajo deben abordar de manera central la cuestión de la inflexibilidad del presupuesto, y de manera complementaria, brindar mayores capacidades a readecuaciones/modificaciones del mismo.

De manera general, "la solución a este tipo de problemas requerirá disminuir las afectaciones de recursos con destino específico, encontrar formas para flexibilizar rigideces, evitar tender a exagerar las mismas, fortalecer la universalidad y la unidad presupuestaria, incorporar al presupuesto lo que está fuera de él, absorber excedentes de fondos no utilizados e incluso generarlos, modificar normas legales vinculadas y evitar nuevas normas que agraven el problema" (MECON 2011).

El tipo de iniciativas a considerar involucrarán la adopción de modalidades para aumentar la flexibilidad como las repasadas en la Sección III, que tienen a: *i) incrementar el nivel de agregación del presupuesto; ii) aumentar la movilidad de créditos presupuestarios entre partidas; iii) considerar opciones para la movilidad interanual de recursos.*

También se debe encarar la revisión de diversas fuentes de rigidez que tengan que ver con la asignación específica de recursos (aproximadamente una cuarta parte del total de gastos de la provincia, y muchas con origen en normativas de larga data) y con estructuras programáticas del presupuesto.

Para lograr estos objetivos es indispensable el involucramiento del Poder Legislativo. Esta afirmación se basa en la cantidad de normas y legislaciones involucradas que deberían ser revisadas, y que en buena medida puedan haber surgido por "desconfianza" o "precaución" de los parlamentarios.

Dicho de otra manera, frente a una menor capacidad de análisis y de influir en reasignaciones de recursos por parte de la Legislatura (ya señalada), resultaría lógico por parte de ésta, responder con la generación de limitaciones a modificaciones y de rigideces al momento de la aprobación del presupuesto, mediante la incorporación de diversas cláusulas.

En particular, si ocurre que el Poder Legislativo esté conformado por una mayoría opositora al gobierno de turno, "llenar" de inflexibilidades al presupuesto será un instrumento fuerte para "encorsetar" al Poder Ejecutivo y no darle margen de respuesta ante diversas situaciones. Por el contrario, si el Parlamento está conformado con mayoría oficialista, resultará más sencillo aprobar un presupuesto con subestimación de recursos y mayores facultades para realizar cambios, lo que otorgaría al Poder Ejecutivo discrecionalidad en su manejo, y generaría la posibilidad de aprobar un presupuesto que no representen fielmente el verdadero plan de gobierno para el ejercicio.

En ese contexto los ciudadanos serán los principales perjudicados, porque en el primero de los casos no podrán contar con un gobierno que dé respuesta a las demandas cambiantes y en el segundo, tendrán un gobierno que no explicita completamente su plan de acción.

Una respuesta a estos problemas en la conformación de limitaciones a modificaciones presupuestarias y rigideces de distinto tipo (y poder avanzar en el tipo de iniciativas antes señaladas), necesitará la generación de mayor confianza entre los actores involucrados. La interacción de ambos poderes, quizás a través de la disposición de mesas técnicas de trabajo o de comisiones específicas en el área, permitirá ir avanzando hacia ese punto de equilibrio.

La búsqueda de un contexto de planeamiento a largo plazo, donde se trabajen pautas macrofiscales y se realicen presupuestos plurianuales (revisables ante desvíos que se deban explicar a la sociedad) permitiría dar un marco genérico para la obtención de objetivos generales, dejando al gobierno de turno el margen adecuado para gestionar en el presupuesto las metas o acciones que considere necesarias.

Si estas ideas son válidas, debe plantearse cómo disminuir y resolver las actuales asimetrías entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, de manera mejorar la participación del segundo en el proceso presupuestario, para así aumentar la gobernabilidad fiscal y ampliar el espacio fiscal para el gobierno.

Frente a esto, vale la pena poner en consideración las propuestas relativas a la creación y fortalecimiento de Oficinas Técnicas Presupuestarias, dependientes de los cuerpos legislativos con el propósito de aumentar las capacidades presupuestarias de éstos²⁰.

Actualmente la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires carece de una organización de este tipo, lo que se traduce en limitadas capacidades técnicas para el análisis y aprobación del proyecto de Presupuesto, el control y fiscalización de la ejecución del mismo, así

como su posterior evaluación.

Nutrir de esta estructura podría permitir llevar de manera más efectiva las tareas básicas recién señaladas, así como estar en condiciones de evaluar el impacto fiscal de las iniciativas legislativas y de las propuestas de modificaciones presupuestarias generadas por el Ejecutivo.

Una mejor comprensión de los aspectos presupuestarios por parte de la Legislatura, a partir del apoyo de una oficina técnica presupuestaria, contribuiría a disminuir la desconfianza hacia el Poder Ejecutivo, lo que permitiría evitar conductas oportunistas o formas de "escape" por este último, promoviendo condiciones para generar mayor flexibilidad presupuestaria, requisito para una mejor gestión fiscal.

Anexos

PROVINCIA DE BUENOS AIRES
GASTOS INFLEXIBLES - EJERCICIO FISCAL 2014
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO FINANCIERA

| Gastos por Objeto | | Gastos Inflexibles por Naturaleza | % Sobre Total | Gastos Inflexibles por Afectación | % Sobre Total | TOTAL GASTOS INFLEXIBLES | % Sobre Total |
|--|-------------------|--------------------------------------|------------------|--------------------------------------|------------------|-----------------------------|------------------|
| Gastos de Consumo | 108.598,4 | 86.232,3 | 79,4% | 13.249,3 | 12,2% | 99.481,6 | 91,6% |
| Remuneraciones | 98.236,2 | 86.232,3 | 87,8% | 12.003,9 | 12,2% | 98.236,2 | 100,0% |
| Bienes de consumo | 2.643,0 | | | 184,1 | 7,0% | 184,1 | 7,0% |
| Servicios No personales | 7.715,7 | | | 1.061,3 | 13,8% | 1.061,3 | 13,8% |
| Rentas de la Propiedad | 6.730,1 | 6.720,7 | 99,9% | 9,4 | 0,1% | 6.730,1 | 100,0% |
| Prestaciones de la Seguridad Social | 35.171,1 | 35.171,1 | 100,0% | 0,0 | 0,0% | 35.171,1 | 100,0% |
| Transferencias Corrientes | 44.146,1 | 8.417,3 | 19,1% | 30.949,6 | 70,1% | 39.366,9 | 89,2% |
| Becas | 1.069,9 | 1.069,9 | 100,0% | 0,0 | 0,0% | 1.069,9 | 100,0% |
| Ayudas Sociales a Personas | 1.790,7 | 1.007,0 | 56,2% | 783,7 | 43,8% | 1.790,7 | 100,0% |
| Transf. a Instituciones de Enseñanza | 7.343,3 | 5.734,9 | 78,1% | 1.608,4 | 21,9% | 7.343,3 | 100,0% |
| Transf. a Munic por participacion de imp | 24.211,6 | | | 24.211,6 | 100,0% | 24.211,6 | 100,0% |
| Otras Transf. a Munic | 3.748,1 | 605,5 | 16,2% | 3.142,6 | 83,8% | 3.748,1 | 100,0% |
| Tranf. a Entes del gob Pcial | 4.597,9 | | | 472,9 | 10,3% | 472,9 | 10,3% |
| Otras Transferencias | 1.384,6 | | | 730,4 | 52,7% | 730,4 | 52,7% |
| Otras Pérdidas | 3,2 | | | | | 0,0 | 0,0% |
| I TOTAL GASTOS CORRIENTES | 194.648,9 | 136.541,5 | 70,1% | 44.208,2 | 22,7% | 180.749,7 | 92,9% |
| Inversión Real Directa | 3.870,1 | | | 2.082,9 | 53,8% | 2.082,9 | 53,8% |
| Formación Bruta del Capital Fijo | 3.822,8 | | | 2.060,8 | 53,9% | 2.060,8 | 53,9% |
| Edificios e Instalaciones | 22,5 | | | 0,9 | 4,2% | 0,9 | 4,2% |
| Construcciones | 2.598,2 | | | 1.194,5 | 46,0% | 1.194,5 | 46,0% |
| Maquinaria y equipo | 1.202,0 | | | 865,4 | 72,0% | 865,4 | 72,0% |
| Otros | 47,4 | | | 22,0 | 48,0% | 22,0 | 48,0% |
| Transferencias de Capital | 2.586,7 | | | 1.988,1 | 76,9% | 1.988,1 | 76,9% |
| Transf. A Munic y otros entes comunales | 1.057,9 | | | 1032,1 | 97,6% | 1.032,1 | 97,6% |
| Tranf. a Entes del gob Pcial | 1.390,0 | | | 852,2 | 61,3% | 852,2 | 61,3% |
| Otras Transferencias | 138,8 | | | 103,8 | 74,8% | 103,8 | 74,8% |
| Inversión Financiera | 1.077,6 | | | 676,6 | 62,8% | 676,6 | 62,8% |
| Aportes de Capital | 856,1 | | | 468,9 | 54,8% | 468,9 | 54,8% |
| Concesiones de Préstamos a LP | 221,5 | | | 207,8 | 93,8% | 207,8 | 93,8% |
| II TOTAL GASTOS DE CAPITAL | 7.534,4 | | | 4.747,6 | 63,0% | 4.747,6 | 63,0% |
| III TOTAL GASTOS | 202.183,33 | 136.541,45 | 67,5% | 48.955,78 | 24,2% | 185.497,2 | 91,7% |

PROVINCIA DE BUENOS AIRES
GASTOS INFLEXIBLES - EJERCICIO FISCAL 2015
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO FINANCIERA

| Gastos por Objeto | Gastos Inflexibles por Naturaleza | % Sobre Total | Gastos Inflexibles por Afectación | % Sobre Total | TOTAL GASTOS INFLEXIBLES | % Sobre Total |
|--|-----------------------------------|-------------------|-----------------------------------|---------------|--------------------------|---------------|
| Gastos de Consumo | 165.251,0 | 74,3% | 26.715,1 | 16,2% | 149.544,7 | 90,5% |
| Remuneraciones | 147.830,0 | 83,1% | 25.000,4 | 16,9% | 147.830,0 | 100,0% |
| Bienes de consumo | 4.205,6 | | 392,0 | 9,3% | 392,0 | 9,3% |
| Servicios No personales | 13.215,4 | | 1.322,8 | 10,0% | 1.322,8 | 10,0% |
| Rentas de la Propiedad | 9.924,8 | 99,8% | 16,3 | 0,2% | 9.924,8 | 100,0% |
| Prestaciones de la Seguridad Social | 50.005,8 | 100,0% | 0,0 | 0,0% | 50.005,8 | 100,0% |
| Transferencias Corrientes | 59.568,6 | 21,0% | 40.605,6 | 68,2% | 53.091,3 | 89,1% |
| Becas | 1.743,6 | 99,9% | 2,4 | 0,1% | 1.743,6 | 100,0% |
| Ayudas Sociales a Personas | 1.880,2 | 57,9% | 791,5 | 42,1% | 1.880,2 | 100,0% |
| Transf. a Instituciones de Enseñanza | 10.493,0 | 81,8% | 1.905,7 | 18,2% | 10.493,0 | 100,0% |
| Transf. a Munic por participacion de imp | 30.777,8 | | 30.777,8 | 100,0% | 30.777,8 | 100,0% |
| Otras Transf. a Munic | 6.319,5 | 16,9% | 5.250,9 | 83,1% | 6.319,5 | 100,0% |
| Tranf. a Entes del gob Pcial | 6.322,0 | | 644,1 | 10,2% | 644,1 | 10,2% |
| Otras Transferencias | 2.032,5 | | 1.233,1 | 60,7% | 1.233,1 | 60,7% |
| Otras Pérdidas | 6,1 | | | | 0,0 | 0,0% |
| I TOTAL GASTOS CORRIENTES | 284.756,2 | 195.229,5 | 67.337,0 | 23,6% | 262.566,5 | 92,2% |
| Inversión Real Directa | 5.240,2 | | 3.368,4 | 64,3% | 3.368,4 | 64,3% |
| Formación Bruta del Capital Fijo | 5.225,1 | | 3.362,1 | 64,3% | 3.362,1 | 64,3% |
| Edificios e Instalaciones | 72,4 | | 12,7 | 17,5% | 12,7 | 17,5% |
| Construcciones | 3.581,3 | | 2.206,8 | 61,6% | 2.206,8 | 61,6% |
| Maquinaria y equipo | 1.571,3 | | 1.142,7 | 72,7% | 1.142,7 | 72,7% |
| Otros | 15,1 | | 6,3 | 41,7% | 6,3 | 41,7% |
| Transferencias de Capital | 3.028,3 | | 2.152,3 | 71,1% | 2.152,3 | 71,1% |
| Transf. A Munic y otros entes comunales | 1.108,1 | | 1037,3 | 93,6% | 1.037,3 | 93,6% |
| Tranf. a Entes del gob Pcial | 1.682,9 | | 1024,9 | 60,9% | 1.024,9 | 60,9% |
| Otras Transferencias | 237,4 | | 90,1 | 37,9% | 90,1 | 37,9% |
| Inversión Financiera | 2.750,0 | | 258,7 | 9,4% | 258,7 | 9,4% |
| Aportes de Capital | 2.191,6 | | 0,0 | 0,0% | 0,0 | 0,0% |
| Concesiones de Préstamos a LP | 558,4 | | 258,7 | 46,3% | 258,7 | 46,3% |
| II TOTAL GASTOS DE CAPITAL | 11.018,5 | | 5.779,4 | 52,5% | 5.779,4 | 52,5% |
| III TOTAL GASTOS | 295.774,67 | 195.229,47 | 73.116,45 | 24,7% | 268.345,9 | 90,7% |

PROVINCIA DE BUENOS AIRES
GASTOS INFLEXIBLES - EJERCICIO FISCAL 2016
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO FINANCIERA

| Gastos por Objeto | Gastos Inflexibles por Naturaleza | % Sobre Total | Gastos Inflexibles por Afectación | % Sobre Total | TOTAL GASTOS INFLEXIBLES | % Sobre Total |
|--|-----------------------------------|-------------------|-----------------------------------|---------------|--------------------------|---------------|
| Gastos de Consumo | 217.349,7 | 75,0% | 37.371,9 | 17,2% | 200.275,9 | 92,1% |
| Remuneraciones | 198.342,5 | 82,1% | 35.438,5 | 17,9% | 198.342,5 | 100,0% |
| Bienes de consumo | 5.225,8 | | 413,1 | 7,9% | 413,1 | 7,9% |
| Servicios No personales | 13.781,4 | | 1.520,3 | 11,0% | 1.520,3 | 11,0% |
| Rentas de la Propiedad | 16.039,7 | 99,7% | 54,0 | 0,3% | 16.039,7 | 100,0% |
| Prestaciones de la Seguridad Social | 69.834,6 | 100,0% | 0,0 | 0,0% | 69.834,6 | 100,0% |
| Transferencias Corrientes | 95.180,6 | 17,2% | 56.911,3 | 59,8% | 73.329,9 | 77,0% |
| Becas | 1.970,4 | 99,8% | 3,1 | 0,2% | 1.970,4 | 100,0% |
| Ayudas Sociales a Personas | 2.587,9 | 46,8% | 1.376,8 | 53,2% | 2.587,9 | 100,0% |
| Transf. a Instituciones de Enseñanza | 14.105,0 | 78,2% | 3.072,3 | 21,8% | 14.105,0 | 100,0% |
| Transf. a Munic por participacion de imp | 43.696,4 | 3,2% | 42.283,9 | 96,8% | 43.696,4 | 100,0% |
| Otras Transf. a Munic | 8.327,1 | 9,5% | 7.532,2 | 90,5% | 8.327,1 | 100,0% |
| Tranf. a Entes del gob Pcial | 21.862,6 | | 773,5 | 3,5% | 773,5 | 3,5% |
| Otras Transferencias | 2.631,1 | | 1.869,5 | 71,1% | 1.869,5 | 71,1% |
| Otras Pérdidas | 15,9 | | | | 0,0 | 0,0% |
| I TOTAL GASTOS CORRIENTES | 398.420,6 | 265.143,0 | 94.337,1 | 23,7% | 359.480,1 | 90,2% |
| Inversión Real Directa | 8.678,5 | | 2.803,7 | 32,3% | 2.803,7 | 32,3% |
| Formación Bruta del Capital Fijo | 8.623,3 | | 2.800,0 | 32,5% | 2.800,0 | 32,5% |
| Edificios e Instalaciones | 84,4 | | 0,8 | 1,0% | 0,8 | 1,0% |
| Construcciones | 5.867,8 | | 1.940,5 | 33,1% | 1.940,5 | 33,1% |
| Maquinaria y equipo | 2.671,1 | | 858,7 | 32,1% | 858,7 | 32,1% |
| Otros | 55,1 | | 3,7 | 6,8% | 3,7 | 6,8% |
| Transferencias de Capital | 12.841,1 | | 10.820,2 | 84,3% | 10.820,2 | 84,3% |
| Transf. A Munic y otros entes comunales | 10.000,6 | | 9293,6 | 92,9% | 9.293,6 | 92,9% |
| Tranf. a Entes del gob Pcial | 2.641,9 | | 1501,7 | 56,8% | 1.501,7 | 56,8% |
| Otras Transferencias | 198,6 | | 25,0 | 12,6% | 25,0 | 12,6% |
| Inversión Financiera | 4.974,4 | | 666,0 | 13,4% | 666,0 | 13,4% |
| Aportes de Capital | 3.879,9 | | 32,1 | 0,8% | 32,1 | 0,8% |
| Concesiones de Préstamos a LP | 1.094,5 | | 633,9 | 57,9% | 633,9 | 57,9% |
| II TOTAL GASTOS DE CAPITAL | 26.493,9 | | 14.290,0 | 53,9% | 14.290,0 | 53,9% |
| III TOTAL GASTOS | 424.914,48 | 265.142,98 | 108.627,08 | 25,6% | 373.770,1 | 88,0% |

Referencias

- Abuelafia, E. and others (2005), "Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process in Argentina", Economic and Social Study Series, No. RE1-05-007, Washington, D.C., Inter-American Development Bank (IDB).
- Asociación Argentina de Presupuesto (2015), acceso a <http://www.asap.org.ar/institucional/que-es-el-presupuesto-publico/>.
- Allier, M. (2006), "Measuring budget rigidities in Latin America", IMF Working Paper (WP/07/131), Washington, D.C., International Monetary Fund (IMF).
- Cangiano, Curristine and Lazare (2013), "Public Financial Management and its Emerging Architecture", FMI, Washington, DC.
- Cetrángolo, O., Jiménez, J.P. y Ruiz del Castillo, R. (2010), "Las rigideces fiscales en América Latina. Un estudio de experiencias comparadas: principales conclusiones y desafíos", Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 97, CEPAL, Santiago de Chile, Abril de 2010.
- Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires, Ejecución Presupuestaria, Cierres de Ejercicio, disponible en <http://www.cgp.gba.gov.ar/presupuestaria/descargar-ejecucion.aspx>
- Crispi, J., Vega, A., Cooper, A. y Roeschmann, J. (2004), "Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo", Serie de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.
- Echeverry, J.C., Navas, V. y Clavijo, A. (2009), "Rigideces presupuestales en Colombia y el Perú", capítulo 4 en Rigideces y espacios fiscales en América Latina, J. Pablo Jiménez y O. Cetrángolo, compiladores, LC/W.269, CEPAL, Santiago de Chile.
- Fanelli, José María and Juan Pablo Jiménez (2009), "Crisis, volatilidad, y política fiscal en América Latina", Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas (LC/W.275), O. Kacef and J. Pablo Jiménez (comps.), CEPAL, Santiago, Chile.
- Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginés, ZZ (2014). Los Presupuestos para el Desarrollo en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Ministerio de Economía (MECON), Subsecretaría de Presupuesto (2011), El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina, disponible en <http://capacitacion.mecon.gov.ar/#>
- Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Hacienda, Dirección Provincial de Presupuesto, Manual de Clasificadores Presupuestarios, Cuarta Edición, Octubre 2014, disponible en : <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Hacienda/Presupuesto/Presupuestos/2013/php/ManualClasificadores13.php>
- Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Hacienda, Dirección Provincial de Presupuesto, Leyes de Presupuesto 2009 a 2016, disponibles en http://www.ec.gba.gov.ar/areas/hacienda/Presupuesto/Presupuestos/ejercicios_anteriores.php
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – Banco Interamericano de Desarrollo (2014), "Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina 2014", Paris.
- Podestá, A. (2007), "Las rigideces presupuestarias en América Latina", Documento mimeografiado, CEPAL, Santiago de Chile.
- Provincia de Buenos Aires. Ley 13.767 de Administración Financiera y el Sistema de Control de la Administración General de la Provincia de Buenos Aires, 2007 y su Decreto Reglamentario 3260/08.
- Rodríguez, J. y Bonvecchi, A. (2004), "El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina", Serie Macroeconomía del Desarrollo 32, CEPAL, LC/L.2225-P, Santiago de Chile
- Tamayo Sáez, M. (1997), "El Análisis de la Políticas Públicas", en Bañón, R. y Carrillo, E.(1997), La Nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid.
- Santiso, C. y Varea, M. (2013), "Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los parlamentos en América Latina y el Caribe", Policy Brief 194, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Stiglitz, J. (2000), La Economía del Sector Público, Antoni Bosch Editores, Madrid.

Notas

1. Ver Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP), "¿Qué es el Presupuesto Público?", en <http://www.asap.org.ar/institucional/que-es-el-presupuesto-publico>
2. Entre otras definiciones, en el Presupuesto también se autoriza la planta de recursos humanos y otras operaciones como el otorgamiento de avales o los préstamos a terceros. En general, en Argentina el periodo fiscal val del 1º de Enero al 31 de Diciembre de cada año.
3. Este y los siguientes acápite se basan en Marcel et al (2014).
4. Citado en Marcel et al (2014).
5. Citado en Marcel et al (2014), pág. 43
6. Ver, por ejemplo, Stiglitz (2000)
7. Ver MECON (2011)
8. Citado en Marcel et al (2014)
9. Esta sección se basa en Cetrángolo et al (2010).
10. Véase Abuelafia y otros (2005), p. 12
11. Crispi y otros (2004), p. 14.
12. Además, se debe agregar la idea de que el ajuste de los gastos de capital no siempre es deseable, al no considerar los efectos contractivos de largo plazo sobre la oferta agregada de la economía.
13. Un ejemplo de esto es la fijación de reglas macrofiscales en diversos países de la región, en contextos de crisis, que buscaron establecer metas de resultado fiscal y niveles de deuda pública (es decir, estableciendo rigideces), para lo cual se promovió la remoción de otras rigideces vinculadas a asignaciones específicas de gastos o a cláusulas de ajuste salariales. Un caso extremo fue el de la regla denominada "déficit cero" (obligación de equilibrio financiero), establecida en la Argentina a mediados de 2001, en el preludio de la crisis de principios de siglo.
14. Ver OCDE – BID (2014)
15. Ver en Marcel et al (2014).
16. Ver Cetrángolo et al (2010).
17. Ver Marcel et al (2014). El sistema de cuotas presupuestarias es la manera operativa en que se regula el ritmo de ejecución del presupuesto. Básicamente, se dividen los créditos presupuestarios vigentes en periodos trimestrales, de modo de ir asignando recursos en relación con la programación financiera del sector público. En la práctica, la definición de qué organismos reciben la totalidad de sus cuotas presupuestarias (potestad en manos del Ejecutivo, usualmente a través de las áreas de Hacienda o Finanzas) es una forma de decidir de facto en la asignación presupuestaria.
18. Se podría pensar que existe espacio para "flexibilizar" el Gasto en remuneraciones. Al respecto pueden hacerse un par de observaciones: i) la pauta salarial docente (que es la de mayor peso e indicativa para el resto de los salarios públicos, no puede disociarse de las definiciones de las paritarias docentes nacionales, restando margen para contener salarios; ii) los servicios que brinda la Provincia son mano de obra intensivos, en especial desde la transferencia de servicios sociales hecha por la Nación en la década del '90, lo que limita el manejo de la Planta de Personal.
19. La Provincia de Buenos Aires llevó a cabo durante el 2012 una reforma tributaria bajo la Ley 14.357, con efecto parcial en ese ejercicio y con pleno impacto durante el ejercicio 2013.
20. Ver, por ejemplo, Santiso y Varea (2013).

Autoridades

asap.org.ar

Revistas Anteriores

planar.org.ar

02. El verdadero déficit fiscal

ALCIDES SALDIVIA

Editorial

01. Inflexibilidad en el Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires. Mito o realidad sobre los "superpoderes".

Introducción

Es llamativo como economistas y otros profesionales especializados en temas fiscales y presupuestarios se enfrascan en análisis y polémicas sobre el resultado fiscal (superávit o déficit), principal concepto de la política fiscal, basados en indicadores inapropiados como el Resultado Primario (FP) y el Resultado Financiero (RF). El RP no incluye los intereses de la deuda y el RF si los incluye.

El objetivo del trabajo es proponer otro indicador de resultado presupuestario y fundamentar cuales son las ventajas que su uso tiene sobre el RP y RF. Si bien no se trata el tema gasto público (excepto el caso de la inversión financiera) porque el solo amerita otro artículo, subyace como sustrato de todos los tipos de resultados fiscales que se analizan. Una primera versión del presente artículo se publicó en la revista Indicadores de Coyuntura de FIEL de Enero de 2010. El actual constituye una actualización y mejora del mismo.

I. Tipos de balances presupuestarios

El Resultado Financiero es el balance oficial de nuestro sistema presupuestario, artículos 12 y 25 inciso d) de la Ley 24.156 de Administración Financiera del Sector Público. El Resultado Primario comenzó a usarse a principios de la década de los 90 por requerimiento del FMI, porque le interesaba que se explicitara cual era el esfuerzo fiscal que tenía que hacer el país para atender el servicio de la deuda (en primer lugar, los intereses).

Lamentablemente, debido a que el Resultado Primario es atractivo para los gobiernos porque generalmente es superávitario, este indicador se popularizó indebidamente en el uso para medir la performance fiscal.

Dado que el endeudamiento es actualmente el concepto más relevante de la situación fiscal del Estado, hay que analizar en que medida los indicadores RP y RF reflejan el endeudamiento en que incurre el sector público. El RF deja fuera de su cálculo la Inversión Financiera Neta (queda "debajo de la línea"), ítem de gran envergadura, como veremos mas adelante, y el RP está todavía más alejado porque además de la IFN deja afuera los intereses de la deuda. **En síntesis, el déficit fiscal tal como se lo mide actualmente (Resultado Financiero) es una inapropiada aproximación a la medición del endeudamiento en que incurre el gobierno, y el RP lo es más aún.**

Por ello es necesario pasar a otro indicador presupuestario de déficit fiscal más atinente a la variación de la deuda pública. Ese indicador es el **Endeudamiento Neto (EN)**, definido como la diferencia entre el financiamiento a título oneroso de los gastos del Sector Público y la amortización de las deudas financieras. Este concepto de endeudamiento neto es el que está más asociado con la variación de la deuda pública registrada en el SIGADE (sistema de registro estadístico del stock de deuda pública que lleva la Oficina Nacional de Crédito Público). **Calculado por arriba de la línea, es el RF mas la IFN, mas la amortización de deudas no financieras y mas la disminución del patrimonio, menos la deuda exigible, menos el financiamiento de muy corto plazo no registrado y menos el aumento del patrimonio.** También podría usarse como variante el endeudamiento neto en sentido amplio, que incluiría "bajo la línea" la amortización de deudas no financieras, la deuda exigible y financiamiento no registrado. Esta variante tiene la ventaja que es de cálculo simple y la información está fácilmente disponible pero en este caso ya no se podría asociar directamente con la variación de la deuda pública registrada.

Cabe destacar que la serie Esquema AIF del Sector Público Argentino 1961-2015 que publicó y actualiza la Oficina Nacional de Presupuesto, la serie mas larga y completa que existe sobre las cuentas fiscales del país, incluye a partir de 1993 el resultado Endeudamiento Neto, y es el único caso en todas las estadísticas fiscales. Lamentablemente no ha tenido mucha repercusión entre las autoridades gubernamental y los analistas económicos.

Adicionalmente, el EN tiene una robustez y sencillez de cálculo que le agrega atractivo. Cualquiera sea el concepto de resultado que se maneje (superávit primario, resultado financiero, endeudamiento neto, etc.) se obtiene excluyendo determinados ítems de los recursos o de los gastos. El juego de los rubros excluidos pasa a explicar el financiamiento del resultado (si es deficitario) o su aplicación (si es superávitario). **Cuanto menos sean los ítems excluidos en el cálculo del resultado hay menos margen para pasar indebidamente imputaciones de los ítems incluidos a los excluidos, para manipular el resultado en cuestión.** Este es el caso del EN y es otra importante ventaja que tiene sobre el RF, como veremos más a delante con el ejemplo de adelantos a proveedores y contratistas.

En el cuadro siguiente se presenta la evolución, en porcentaje del PIB, de los tres tipos de balance fiscal para el Sector Público Nacional en el periodo 1993-2016 y de los dos ítems que hacen a la diferencia entre ellos, tomados de la referida publicación de la ONP y de la Cuenta de Inversión 2016.

INDICADORES FISCALES DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL
En porcentaje del PIB

| AÑO | RESULTADO PRIMARIO | RESULTADO FINANCIERO | ENDEUDA NETO | ENDEUDA BRUTO | INTERESES | INVERSIÓN FINANCIERA NETA ^{1/} |
|-------------|--------------------|----------------------|--------------|---------------|-----------|---|
| | % | % | % | % | % | % |
| 1993 | 1,96 | 0,73 | 2,02 | 4,00 | 1,23 | 2,75 |
| 1994 | 0,46 | -0,82 | 0,15 | 2,39 | 1,27 | -0,66 |
| 1995 | 0,05 | -1,63 | 2,47 | 4,81 | 1,68 | 0,84 |
| 1996 | -1,17 | -2,72 | 3,49 | 5,87 | 1,55 | 0,77 |
| 1997 | 0,48 | -1,47 | 1,92 | 6,83 | 1,95 | 0,46 |
| 1998 | 0,47 | -1,77 | 3,49 | 8,05 | 2,24 | 1,73 |
| 1999 | -0,16 | -3,05 | 4,32 | 9,33 | 2,89 | 1,27 |
| 2000 | 1,27 | -2,14 | 3,57 | 9,19 | 3,40 | 1,43 |
| 2001 | -0,49 | -4,66 | 5,01 | 11,36 | 4,17 | 0,35 |
| 2002 | 1,89 | -0,29 | 2,66 | 2,50 | 2,18 | -2,95 |
| 2003 | 3,03 | 1,16 | 2,52 | 13,32 | 1,88 | 3,67 |
| 2004 | 3,59 | 2,40 | -0,62 | 5,92 | 1,20 | 1,77 |
| 2005 | 2,38 | 0,62 | 0,15 | 7,64 | 1,76 | 0,77 |
| 2006 | 2,79 | 1,20 | 0,72 | 7,36 | 1,60 | 1,91 |
| 2007 | 2,73 | 0,80 | 1,25 | 7,14 | 1,93 | 2,06 |
| 2008 | 2,65 | 0,70 | 1,11 | 6,05 | 1,95 | 1,81 |
| 2009 | 1,06 | -1,11 | 1,84 | 8,27 | 2,17 | 0,73 |
| 2010 | 1,03 | -0,46 | 1,94 | 7,53 | 1,49 | 1,47 |
| 2011 | -0,24 | -2,19 | 3,17 | 8,15 | 1,94 | 0,97 |
| 2012 | 0,11 | -1,79 | 4,34 | 8,59 | 1,88 | 2,53 |
| 2013 | -0,86 | -2,15 | 4,06 | 8,90 | 1,29 | 1,91 |
| 2014 | -1,64 | -3,55 | 6,77 | 12,25 | 1,91 | 3,22 |
| 2015 | -1,90 | -3,78 | 5,51 | 12,06 | 1,88 | 1,74 |
| 2016 (prov) | -1,93 | -5,65 | 9,27 | 16,42 | 3,72 | 3,62 |

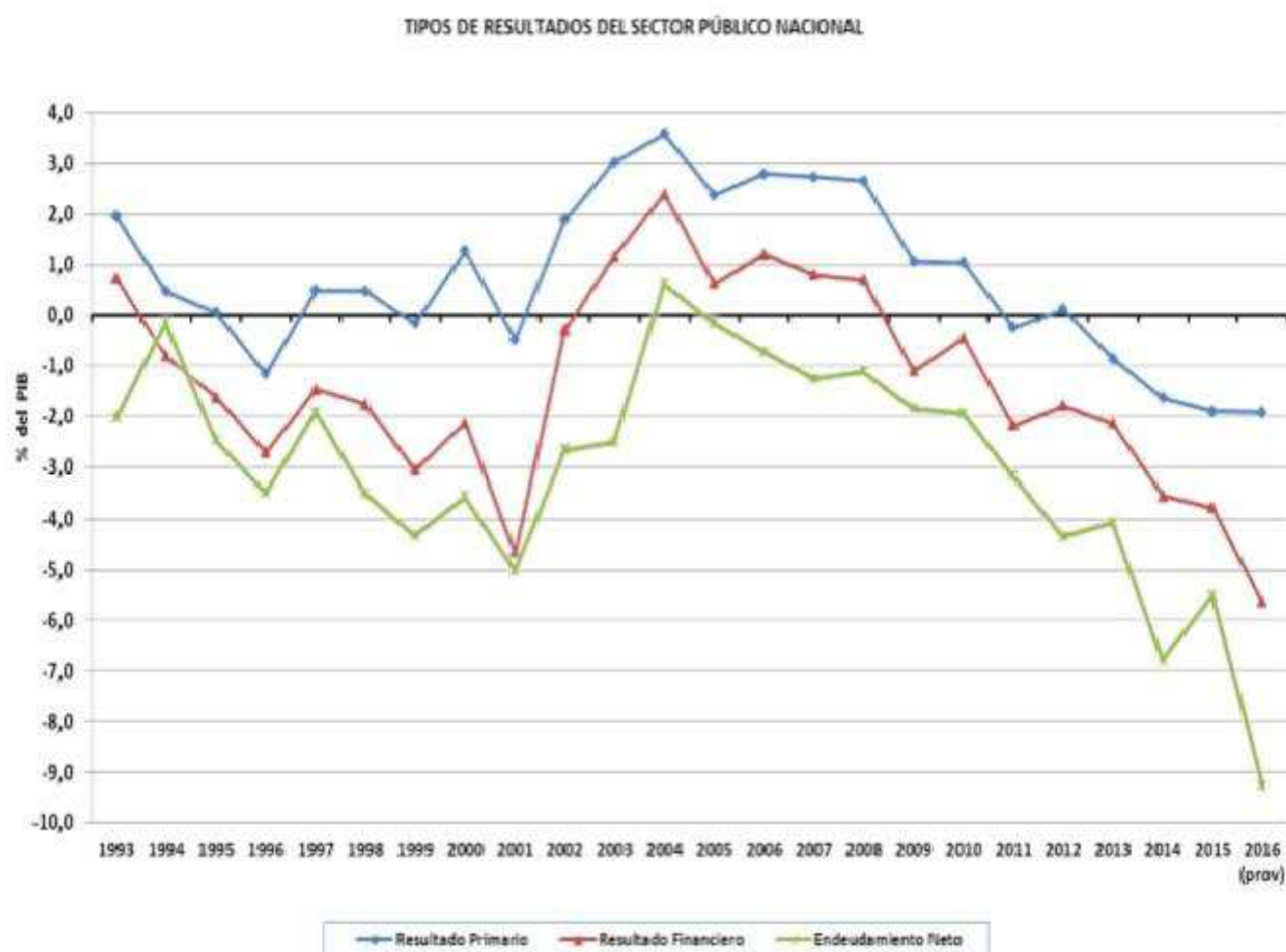
^{1/} Incluye amortización de deudas no financieras, deuda exigible y variación del patrimonio.

Fuente: Elaboración propia en base a Sector Público Argentino no Financiero 1961-2015 y Cuenta de Inversión 2016

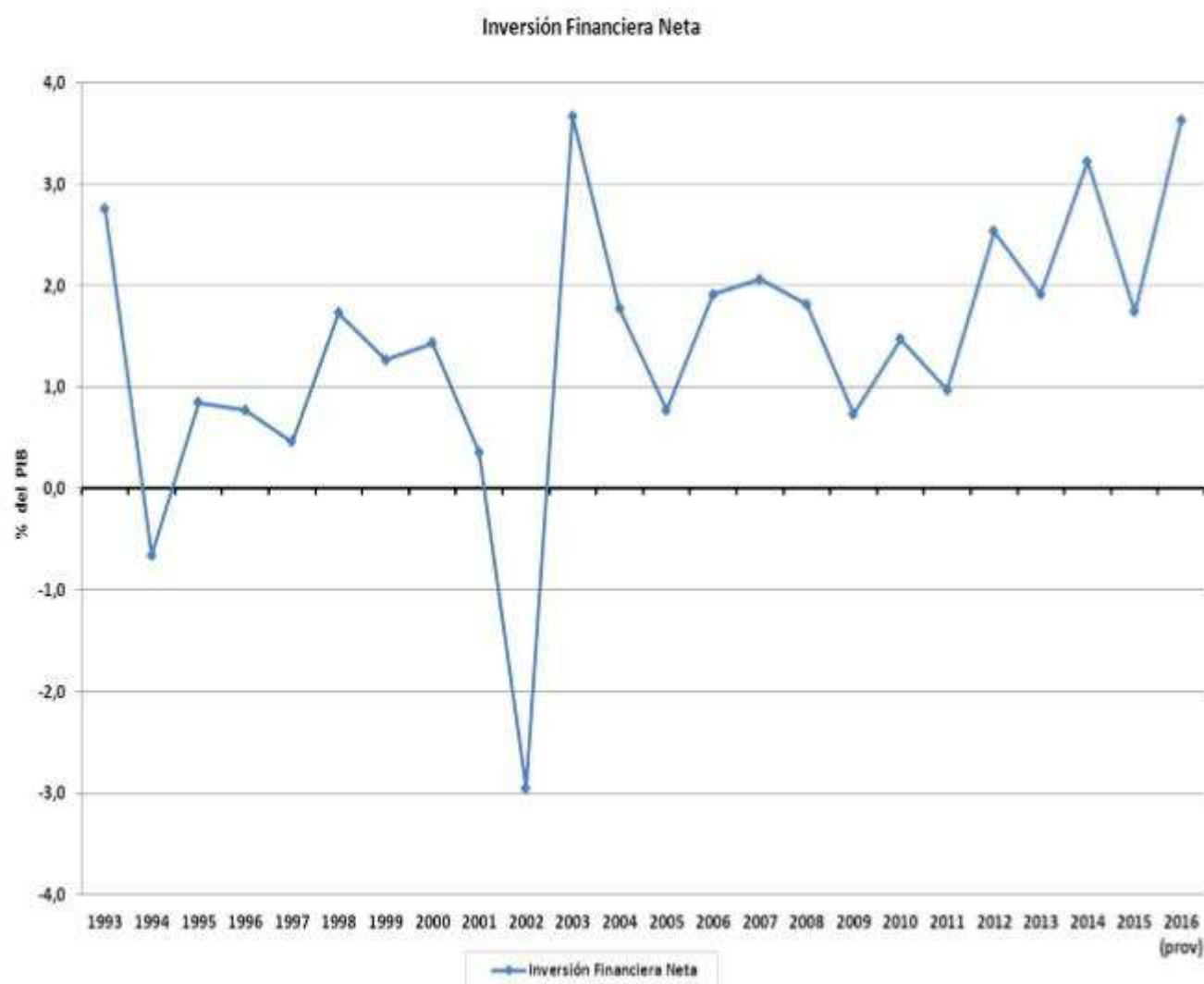
Se puede apreciar que de los 24 años del periodo, en 16 hubo superávit primario y en 8 déficit primario. El subperiodo 2002-2010 fue el más extenso de SP alcanzando el máximo de 3,6% del PIB en 2004. A partir de 2011 y hasta 2016, que continua en 2017, se entró en un subperiodo de déficit primario. Por su parte, el Resultado Financiero tuvo un comportamiento inverso al del RP: en 17 años hubo déficit y en 7 superávit. Hubo dos largos subperiodos de déficit financiero, de 1994 a 2002 (8 años) y de 2009 a 2016, excepto 2010, que continúa en 2017. Los intereses de la deuda, que hacen a la diferencia entre RP y RF, evolucionaron entre un mínimo de 1,2% en 1993 y máximo de 4,2% en 2001, con valores elevados en 2000 y 2016 de 3,4% y 3,7% respectivamente, oscilando la mayor parte del periodo en torno al 2% del PIB.

En cambio, el Endeudamiento Neto fue positivo en todo el periodo, con la excepción del año 2004 en que hubo un ligero desendeudamiento del 0,6% del PIB. En otras palabras, en todo el periodo 1993-2016 hubo déficit fiscal. Dicho déficit fue más acentuado en el último subperiodo 2011-2016 (que se extiende a 2017), alcanzando el pico de 9,3% en 2016. El segundo subperiodo de mayor EN va de 1998 a 2001. **En síntesis, a diferencia de lo que muestra el RF, el resultado Endeudamiento Neto dice que en todo el periodo hubo déficit fiscal**, excepto en 2004. En particular, es llamativo el alto nivel de EN de los últimos años.

En el gráfico siguiente se visualiza la evolución de los referidos resultados fiscales. A fin de facilitar la comparación, el EN se exhibe con signo cambiado, como si se estuviera exponiendo la "Amortización Neta".



¿Cuál es la razón de tamaño diferencia entre el EN y el RF? El ítem fundamental que hace cuña entre uno y otro es la Inversión Financiera Neta (IFN) -Inversión Financiera (gasto) menos la Disminución de la Inversión Financiera (ingreso)-. El RF la excluye del cálculo en tanto el EN la incluye. La IFN es un ítem de gran magnitud, según se puede ver en el cuadro anterior y el gráfico siguiente, expresada en términos del PIB:



Salvo en los años 1994 y 2002, la IFN fue positiva en todo el periodo, alcanzando picos de 3,7% en 2003, 3,2% en 2014 y 3,6% en 2016. La Inversión Financiera comprende una gran variedad de conceptos, pero los podemos englobar en cuatro tipos: Aumento de disponibilidades, préstamos a las Provincias y al resto del Sector Público, adelantos a proveedores y contratistas y colocaciones en activos financieros. La Disminución de la Inversión Financiera es la operación inversa.

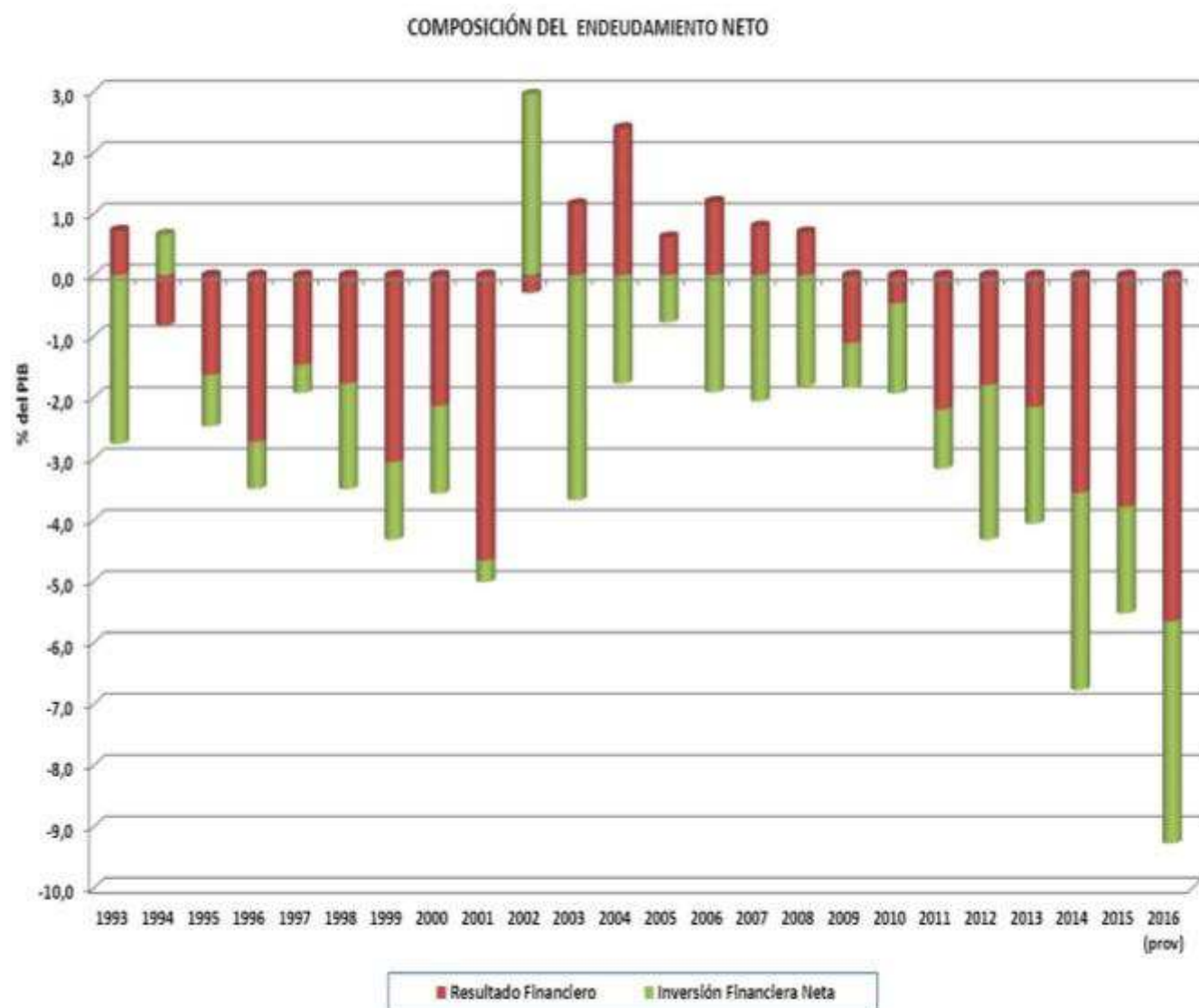
Una digresión especial merece el ítem "Adelantos a Proveedores y Contratistas". Esta es una partida que en la clasificación económica del gasto figura "debajo de la línea" de RF. En otras palabras, queda fuera del cálculo del resultado financiero. Por el artículo 17 de la Ley 26.546 de Presupuesto de 2010 se estableció el Programa de Inversiones Prioritarias (PIP), corregido por el artículo 70 de la Ley 26.784 de Presupuesto 2013, incorporado como artículo 27 de la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto, que dice: "ARTICULO 27.- El PODER EJECUTIVO NACIONAL, con intervención del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS, establecerá un Programa de Inversiones Prioritarias conformado por proyectos de infraestructura económica y social que tengan por destino la construcción de bienes de dominio público y privado para el desarrollo del transporte, la generación y provisión de energía, el desarrollo de

la infraestructura educativa, ambiental y la cobertura de viviendas sociales. **Los proyectos y obras incluidos en el Programa mencionado en el párrafo anterior se considerarán un activo financiero y serán tratados presupuestariamente como adelantos a proveedores y contratistas hasta su finalización.**” (La negrita es mía).

El programa como tal no existe y solo habría un listado inorgánico de proyectos del cual no se tiene conocimiento. El único objetivo del artículo parece ser el último párrafo que elude la incidencia del PIP en el RF al excluirlo de su cálculo. Para ello se altera el principio de devengamiento del gasto en inversión real. La Resolución del Secretario de Hacienda N° 200/2013 establece que el gasto del inciso 4 – Bienes de Uso se devengará “con la factura conformada o certificado de avance de obra aprobada por autoridad competente”. El referido párrafo modifica este criterio y dispone, implícitamente, que el devengamiento del gasto en inversión se efectuará recién cuando se concluya el proyecto. Además de la alteración de un principio presupuestario primordial, que es el devengamiento a medida que avanza la obra, conlleva el riesgo que el devengamiento del proyecto no se efectúe nunca por el fuerte impacto negativo que va a tener en el RF en el ejercicio en que se termine.

Con el balance EN este artículo del PIP no tiene razón de ser pues queda dentro del cálculo del déficit anual.

Retomando los tipos de resultado analizados, en el gráfico que sigue se puede apreciar cual es la participación del RF y de la IFN en el EN.

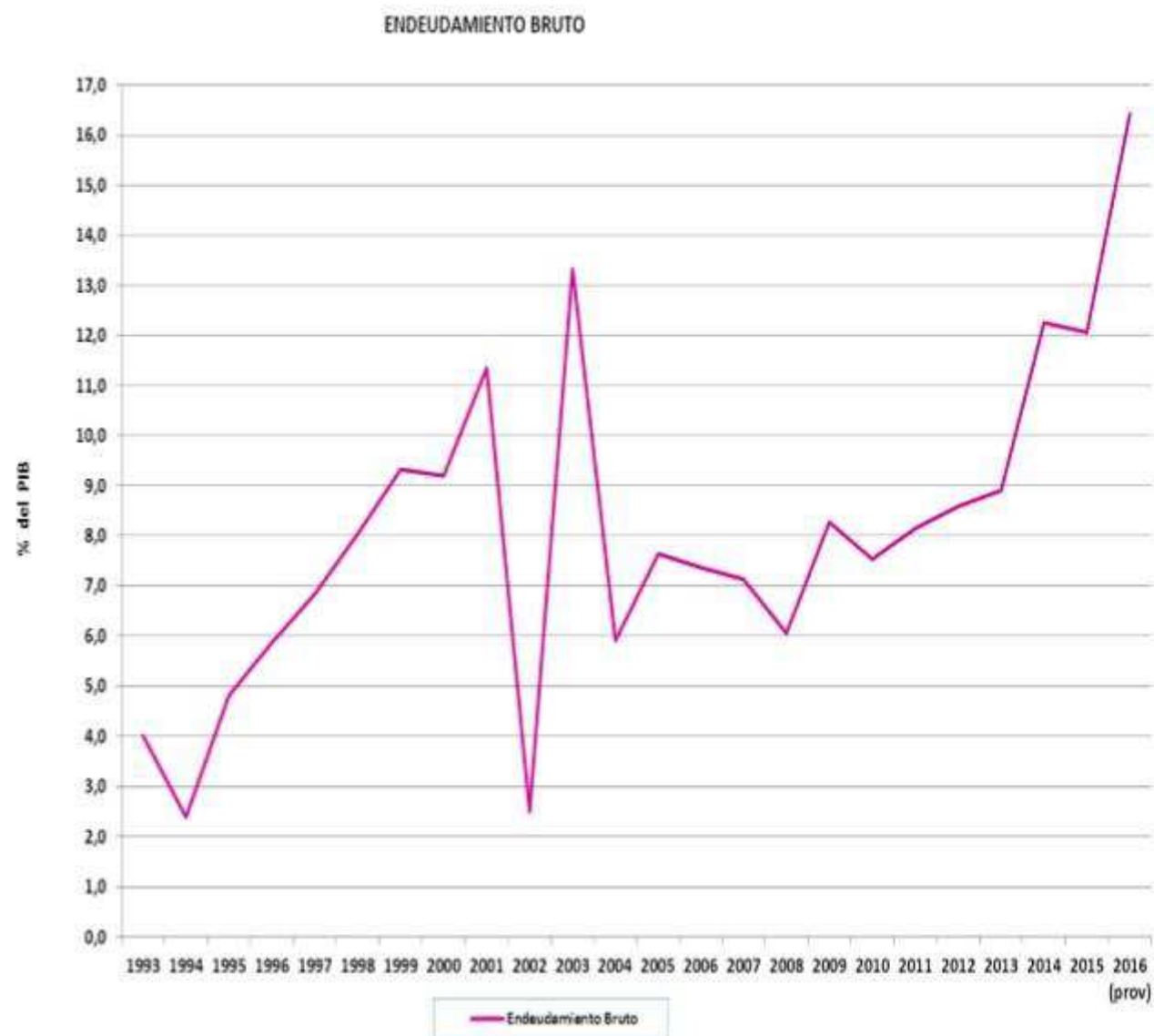


En los años 1993, 2003, y 2005-2008 hubo superávit financiero pero también EN y ello se debió enteramente a la IFN que superó al SF. En 15 años de la serie se registró a la par DF y EN pero este fue mayor que aquel por haber IFN positiva.

Cabe señalar que no hay una identidad entre el endeudamiento neto presupuestario y la variación del stock de deudas al existir importantes factores que impactan en el stock pero no se incluyen en el presupuesto. Pero lo que si se puede afirmar es que el endeudamiento neto está contenido (forma parte) en dicha variación del stock de deudas que registra el SIGADE.

II. Endeudamiento Bruto

Ahora, hay otro resultado presupuestario que es un muy importante complemento del EN en el análisis fiscal, y es el Endeudamiento Bruto (EB). El EB financia todas las erogaciones del presupuesto que no fueron cubiertas por los otros ingresos. Es la variable de cierre del presupuesto en la formulación presupuestaria. Este concepto de necesidad de financiamiento no es de uso habitual en el análisis económico pero es importante para la programación financiera del Sector Público. Este indicador nos señala los requerimientos de endeudamiento total del Estado, es decir, aquel financiamiento necesario para cubrir el déficit global y la amortización de la deuda. Según el stock de deuda, el cronograma de vencimientos de la misma y el déficit del ejercicio en cuestión, podría requerirse una elevada colocación de deuda, renovación y nueva, para cubrirlos. En el cuadro anterior y en el gráfico siguiente se expone la evolución del EB del SPN en el periodo en consideración (1993-2016), en porcentaje del PIB.



En el subperiodo 1993-2001 hubo un crecimiento exponencial del EB, pasando de 4% del PIB al 11,4% (se casi triplicó) y, junto con el EN continuo que se registró en dicho subperiodo, constituyó un anuncio de la crisis fiscal y default de la deuda que se produjo en 2001. En 2016 se encuentra el mayor valor de la serie (16,4% del PIB). En los años 2004-2013 el EB se mantuvo alto, con un valor medio del 7,6%. En 2014 se produjo un salto que se sostuvo en 2015: 12,2 y 12,1% respectivamente, y en 2016 se produjo otro alcanzando el referido pico de 16,4%. Para la Argentina no es lo mismo necesitar un endeudamiento bruto de 5 o 6 puntos del PIB que de 12 o más puntos. **El riesgo de cesación de pagos (default de la deuda, pagos de bienes y servicios, emisión de cuasimonedas, etc.) está tan asociado a un alto déficit fiscal como a un elevado nivel de necesidad de financiamiento bruto.** La amortización de la deuda expresa principalmente los déficits acumulados en periodos anteriores y una falla en financiar la amortización de la deuda generalmente es disparador del default. La tenencia de una porción importante de la deuda en manos del propio sector público puede disminuir significativamente la criticidad de una alta necesidad de financiamiento en el corto y mediano plazo. Pero la renovación obligatoria de la deuda en manos del sector público puede generar efectos colaterales indeseados, como pérdida de solvencia de los propios tenedores.

Conclusiones

Si lo que se quiere es un resultado de la ejecución presupuestaria que refleje la variación de la deuda del sector público, el concepto Endeudamiento Neto es mejor aproximación que el RF y el RP. Estos dos no reflejan plenamente la necesidad de financiamiento adicional del Estado, al dejar afuera de sus cálculos dos importantes ítems que demandan financiamiento: Inversión Financiera Neta e Intereses de la Deuda.

Asimismo, el Endeudamiento Bruto o necesidad de financiamiento total es un importante indicador complementario del EN para evaluar la situación macro fiscal. El alto valor de ambos en los últimos tres años es un llamado de atención al respecto.

Autoridades

asap.org.ar

Revistas Anteriores

planar.org.ar