



Presupuesto Nacional 2004 y política económica

Mesa de Coyuntura

Septiembre de 2003

Alternativas presupuestarias para una propuesta de política económica centrada en la redistribución del ingreso, una mayor autonomía y la democratización del estado y la sociedad

Introducción.

La presente ponencia tiene por objeto analizar el proyecto de presupuesto para 2004 desde la perspectiva de las exigencias que plantea su transformación en una herramienta de transición hacia las metas planteadas por el Instituto de Estudios y de Formación de la CTA en su propuesta de "Shock distributivo, autonomía nacional y democratización".

La ponencia está organizada en tres bloques. El primero hace referencia a las líneas básicas de la propuesta. El segundo aborda el análisis del proyecto de presupuesto para 2004, su articulación con el acuerdo con el FMI y sus implicancias desde el punto de vista de la orientación general de la política económica y del impacto del gasto público sobre las políticas sociales y el crecimiento. El tercero esboza una reformulación alternativa tendiente a transformarlo en un instrumento de transición hacia la implementación del conjunto articulado de políticas necesarias para revertir la matriz distributiva -y el consiguiente modelo de producción, distribución, consumo e inserción en la economía mundial- impuesto en nuestro país por las políticas neoliberales.

I.-Shock distributivo, autonomía nacional y democratización.

La Central de los Trabajadores Argentinos, a la cual pertenece nuestra organización, ha formulado una propuesta de recomposición de la sociedad argentina centrada en tres principios:

A) Modificar la matriz distributiva

- Esto implica, en el plano de la política social, establecer un Seguro de Empleo y Formación que garantice un ingreso mínimo para el conjunto de los hogares argentinos, fijándose ese ingreso en los valores correspondientes a la canasta de pobreza que establece el INDEC.
- El establecimiento de un seguro para todos los jefes y jefas de hogar desocupados no debe asociarse simplemente con la idea de proveer de ingresos a los que están excluidos. Remite a la necesidad de producir, por vía de este instrumento, una intervención sobre el mercado laboral dirigida a fijar las condiciones que hagan factible una nivelación hacia arriba del salario mínimo de la economía. Es decir, a diferencia del subsidio que hoy asigna el gobierno y cuyo objetivo es proveer de ingresos a la exclusión, en nuestra estrategia el seguro tiene por objetivo central mejorar el nivel de ingresos del conjunto: ocupados y desocupados.
- El seguro se inscribe en la perspectiva de consolidar políticas de carácter universal que impidan la afirmación de prácticas de carácter clientelístico o de dominación sobre los individuos y que posibiliten la construcción de una sociedad de derechos. En este sentido, definimos la necesidad de instrumentar una asignación universal por hijo para todos los menores

de 18 años y una asignación para los mayores de 60 y 65 años que no tengan cobertura previsional y que resulte equivalente al haber mínimo.

- En línea con lo afirmado en el punto anterior respecto a la construcción de una sociedad de derechos, establecemos una asociación entre cada uno de los instrumentos planteados y la restitución de un plexo de derechos compatible con la construcción democrática. Por esta razón, es que hablamos de un Seguro de Empleo y Formación y no de un subsidio al desocupado, y en esta dirección también es que vinculamos la asignación universal por hijo con el acceso al chequeo sanitario correspondiente durante los primeros años de vida y con la participación en el ciclo educativo durante el resto. Asimismo, en el caso previsional, el establecimiento de la asignación planteada responde a la necesidad de poner en marcha una estrategia de universalización en la cobertura sobre los mayores.
- Promovemos asimismo la conformación de un Sistema Único de Políticas Sociales articulado a nivel nacional, provincial y municipal y organizado en torno a los tres instrumentos que se han propuesto.

El diseño de política social que promovemos constituye el punto de partida de una estrategia solidaria como base de una nueva política económica. En este sentido, la masa de fondos comprometida (aproximadamente 5% del PBI y sólo 0,9% para la eliminación de la indigencia) es factible mediante una readecuada reforma impositiva y la supresión de programas insuficiente en relación a las necesidades y también, en la mayoría de los casos, altamente ineficientes, reactivará la demanda y el mercado interno y sentará las bases, vía elevación del salario mínimo de los ocupados, para la puesta en marcha de una nueva estrategia productiva y de una adecuada inserción en el mundo. Esta no puede estar basada en los bajos salarios y el sometimiento a una competencia desenfundada y empobrecedora, vía reducción de los ingresos del trabajo, para acceder a los mercados de los bienes intensivos en mano de obra no calificada, sino en el desarrollo activo de una política orientada a incrementar nuestras capacidades tecnológicas y creatividad.

Esta nueva política debe perseguir, a nuestro juicio, ocho objetivos básicos: 1) shock distributivo y replanteo de la política social; 2) retener el excedente dentro de las fronteras nacionales; 3) Construcción de un sistema Nacional de Crédito y Fomento de la Inversión Productiva ; 4) Revisión de la Apertura comercial, 5) Regulación del capital concentrado; 6) Nuevo esquema fiscal; 7) Renacionalizar y garantizar adecuados mecanismos de control público sobre las áreas y empresas privatizadas, 8) Regulación de los fenómenos de concentración, defensa de la competencia, incluido en las cadenas de comercialización y limitaciones al accionar del hipermercado.

Los ocho objetivos expuestos definen las nuevas condiciones que posibilitan la ampliación del mercado interno y la puesta en marcha de la reactivación económica. Esta se organiza, en nuestra propuesta, en torno a: 1) la reactivación de la obra pública; 2) el fortalecimiento de la capacidad de prestación de los servicios públicos esenciales; 3) la reindustrialización; 4) la reactivación de las economías regionales.

B) Autonomía Nacional

Se trata de recuperar el dominio sobre el proceso económico local a efectos de poder sujetar las relaciones con el exterior a los objetivos definidos como centrales para la nueva sociedad. Se requiere para esto la afirmación de seis condiciones básicas. Estas son:

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- Garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo en condiciones óptimas de precio y calidad.
- Establecer el papel fundamental del mercado interno definiendo el lugar y la magnitud de la oferta importada en función de la estrategia de desarrollo productivo adoptada.
- Promover la vigencia de instituciones de financiamiento de carácter público con autonomía respecto al comportamiento de los flujos financieros transnacionales.
- Sostener políticas de desarrollo científico y tecnológico que impidan la afirmación de estrategias de armadura que limitan la incorporación del progreso técnico sobre la base de localizar en el exterior el trabajo de mayor calificación y remuneración.
- Regular la explotación de los recursos naturales fundamentalmente de los no renovables.
- Fortalecer la proyección y afirmación de un escenario de ampliación regional entendido como mecanismo de agregación de la soberanía estatal y popular.

En el marco de las citadas definiciones generales corresponde precisar, dada su importancia, nuestra postura frente a la problemática del endeudamiento externo, que se sustenta en las siguientes definiciones básicas:

- La estrategia de cambio en la matriz distributiva y los términos de la inserción internacional del país en el régimen productivo, comercial, monetario y financiero mundial, no pueden quedar sometidos a los requerimientos de atención del endeudamiento en el corto, mediano y largo plazo.
- Es indispensable vincular el planteo respecto al endeudamiento con el objetivo de garantizar la radicación del excedente en la economía doméstica, impedir el drenaje de recursos al exterior y reformular el ciclo económico local. Debe resguardarse la autonomía nacional en la definición de las políticas públicas.
- Debe promoverse una reducción sustancial del capital adeudado al conjunto de los acreedores, sobre la base de controles de legalidad, auditoría pública de los compromisos y renegociación del valor de los mismos tomando como precio de referencia superior, la cotización de los compromisos en el mercado secundario. Asimismo, deberá fijarse una tasa de interés que coincida con los compromisos de países sin riesgo relevante (Ej.: títulos del Tesoro de los Estados Unidos) y deberá establecerse un cronograma de pagos que, reconociendo la necesidad de reconstrucción de la economía nacional, despeje los vencimientos hasta tanto se afirmen nuevas bases de inserción de nuestra economía en el régimen comercial y financiero internacional.
- Debe colocarse la fuga de capitales como punto central de la negociación.. Habida cuenta de la envergadura (US\$ 140.000 millones) y de la estrecha asociación que esta exhibe con el fenómeno del endeudamiento (por cada dólar de deuda hay un dólar de fuga), la cuestión es situar, como base de la asunción de compromisos en la materia, la identificación, mediante una adecuada cooperación internacional, de los residentes locales que son sus titulares y la recuperación, a partir de ello, de los montos de evasión impositiva ligados a la fuga. El pueblo argentino no debe seguir pagando el endeudamiento ni en términos de mayor penuria social, ni con pérdida de su capacidad productiva presente o futura. Lo cual acota la magnitud de los eventuales pagos que pudieran realizarse y define quienes son los responsables de afrontar dicha carga.

C) DEMOCRATIZACIÓN

Se trata de afirmar mecanismos institucionales que posibiliten nuevas condiciones de regulación de la sociedad argentina. En este sentido se requiere:

- Una reforma institucional que involucre al conjunto de los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Una adecuación del sistema de representación de los distintos actores sociales.

El objetivo es dinamizar a aquellos actores que puedan sostener un área de Economía Pública y Popular que sustituya, en la decisión de promover el desarrollo, la ausencia efectiva de una burguesía nacional. En esta dirección sostenemos:

- La necesidad de modificar los términos de la representación sindical de modo tal de transformar a las organizaciones de trabajadores en sujetos capaces de disputar la distribución del excedente, así como también, en instancias con capacidad de fortalecer la regulación de la sociedad sobre el comportamiento de los grandes conglomerados empresarios. Para esto es imprescindible asegurar la libertad sindical.
- La importancia de organizar a los trabajadores y a la comunidad en el espacio territorial con el objeto de garantizar su participación en la asignación de los recursos públicos y su control sobre la prestación de los servicios esenciales.
- La necesidad de regular las relaciones entre los distintos capitales y empresas potenciando el papel de las pymes y de la economía social mediante una ley de defensa de la competencia.
- La importancia de establecer un Régimen de Compre Nacional que defina la obligación de las grandes firmas a formar proveedores y demandarles sus insumos y bienes de capital a esos productores locales.

En este marco deberá constituirse un Consejo Nacional de Desarrollo con plena participación de la comunidad y orientado a encarar los cuatro ejes que definen el rumbo de la reactivación.

II.- Política económica y Presupuesto 2004

II.I El modelo implícito en el presupuesto, el acuerdo con el FMI y la oferta a los acreedores externos.

El presupuesto es la expresión de una estrategia económica cuyas restricciones externas quedan marcadas con el acuerdo suscrito con el FMI y la oferta realizada a los acreedores externos.

La Argentina deberá mantener un superávit primario del 3% del producto y una tasa de crecimiento del 4% con un dólar que, pese a las proyecciones presupuestarias, deberá mantenerse en términos reales o, incluso ascender, para hacer frente a las obligaciones que asume como punto de partida de una negociación con los tenedores de bonos que va a ser singularmente difícil. Estas condiciones, pese a la magnitud de la quita propuesta a los acreedores, son altamente restrictivas si se tiene en cuenta el estado de situación de la economía argentina. Resultan fundamentalmente de reconocer a los organismos multilaterales el carácter de acreedores privilegiados, al igual que a los grandes bancos del sistema financiero local. En este sentido, el pago puntual y sin discusión de los préstamos garantizados, pese a que el Estado emitió bonos (nueva deuda) para salvar la responsabilidad de los bancos frente a los ahorristas, así como el reconocimiento de compensaciones millonarias por pesificación (aproximadamente 17.600 millones de dólares, los que equivalen a aproximadamente 53.000 millones de pesos) sin definir contribución alguna por parte

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

de las empresas que licuaron deuda en el marco de la misma, constituyen restricciones que elevan injustamente el nivel de esfuerzo fiscal de la sociedad argentina.

El conjunto de límites a que está sujeto el Presupuesto 2004 remite a:

- I) La meta del 3% del superávit primario acordado con el Fondo Monetario Internacional. Cabe consignar que en razón de ésta (y de mantenerse en este nivel hasta el 2006), la Argentina ha resignado \$ 6.895 millones. Puntualmente para el año 2004 se han perdido \$ 2.084 millones;
- II) La no revisión de régimen privado de Fondos de Pensión, lo que implica la no recuperación de aportes equivalentes a 4 mil millones de pesos, correspondientes a los trabajadores activos; y
- III) La ausencia de una reforma tributaria que presione sobre los sectores de mayor capacidad contributiva.

Estas restricciones impiden el uso de la política fiscal como instrumento de redistribución del ingreso y potenciador, por vía de la inversión pública, del crecimiento económico y la reindustrialización. Es por esta razón que el presupuesto presentado prácticamente congela el gasto primario en los niveles actuales y obliga a que la prioridad asignada a determinadas partidas (programas sociales, inversión, ciencia y tecnología) deba fundarse en el deterioro –en términos reales- de otras (salarios de los trabajadores del Sector Público y jubilaciones).

Frente a estas restricciones, a las que se suma la necesidad, para hacer frente a las amortizaciones de capital, de depender fuertemente del recurso al mercado de capitales, cabe hacer varias observaciones.

Un excedente primario del 3% del producto y el compromiso ante el FMI que el excedente continuará evolucionando conforme su tendencia histórica ascendente, se traduce inevitablemente en una recuperación económica más lenta y fuertes restricciones al gasto social, con el consiguiente perjuicio para los sectores populares, que son los que vienen pagando el costo de la deuda. Este mayor esfuerzo al que se someterá la economía y particularmente a los sectores populares, es incluso injustificado desde la óptica del acuerdo con el FMI, pues habría bastado un excedente de 2,5% del producto para hacer frente a los compromisos con esos organismos (2% de la Administración Nacional). Corresponde destacar en este punto que se prevé la obtención de un superávit financiero (luego del pago de intereses), que no tiene asignación específica.

Cuadro N° 1: Renegociación de Deuda Externa. En millones de dólares.

Descripción / Años	2003	2004	2005	2006
Organismos Internacionales (Intereses)	1,283.0	892.0	671.0	550.0
Bonos domésticos (capital más intereses)	1,813.0	2,068.0	4,321.0	4,403.0
Deuda en default (1)			1,179.0	1,179.0
a) Total (Superávit Primario necesario)	3,096.0	2,960.0	6,171.0	6,132.0
PBI	127,636.0	146,783.0	160,615.0	175,948.0
Superávit Primario necesario en % PBI	2.4%	2.0%	3.8%	3.5%
Superávit Primario comprometido en % PBI	2.5%	3.0%	3.0%	3.0%
b) Valor proyectado	3,190.9	4,403.5	4,818.5	5,278.4
Diferencias b) - a)	94.9	1,443.5	-1,352.6	-853.6

(1) Supuestos: quita 75% sobre capital, tasa de interés 5%, período de gracia sobre el capital a 3 años.

Fuente: FIDE

Una primera forma revertir los límites en que operará el Presupuesto del 2004 debe ser, sin duda, una fuerte insistencia del gobierno argentino ante los acreedores externos a fin que sus gobiernos brinden la información necesaria para identificar a los titulares de los fondos fugados y someter estos fondos a los gravámenes impositivos que corresponda. Como se sostiene en nuestra propuesta **“Shock distributivo, autonomía nacional y democratización”**, la deuda no debe ser pagada por el pueblo sino por quienes la contrajeron o se favorecieron con ella en el marco de la estrategia de profundización de la desigualdad impulsada desde 1976. El gravamen sobre estos fondos es, al respecto, una medida imprescindible que debió ser requerida antes de realizar la oferta, pero que no puede ahora soslayarse.

Una segunda forma de hacer frente a estas restricciones es incrementar los recursos estatales mediante una reforma impositiva que revierta el carácter fuertemente regresivo de la legislación impositiva y que esté al servicio de una redistribución del ingreso susceptible de eliminar la pobreza y el desempleo. Esto requiere no sólo una política impositiva y presupuestaria orientada hacia ese fin en el marco de un modelo de crecimiento distinto, sino un conjunto de políticas coordinadas destinadas a asegurar la viabilidad de ese modelo.

En este contexto resulta grave la aceptación, en el acuerdo con el FMI, del compromiso de eliminar paulatinamente el impuesto al cheque y las retenciones a las exportaciones así como de profundizar la liberalización cambiaria, que no puede sino traducirse, como ha ocurrido en los últimos años, en la dilapidación del excedente comercial. Este excedente que en los últimos tres años alcanzó a más de 45.000 millones de dólares (30% del PBI), se transformó -en su mayor parte- en transferencias al exterior en razón de remesas de utilidades, pago de royalties, servicios reales, cancelación de deuda y fuga de capitales del sector privado. Salidas de divisas que en un contexto de grave crisis deben y pueden ser controladas según lo prevén los mismos estatutos del FMI. Resulta claro que será imposible acelerar el crecimiento de la Argentina si no se logra retener el excedente dentro de nuestras fronteras. Estrategia esta que es la única que puede permitir y sostener un proceso de redistribución del ingreso. Ciertamente, este objetivo es incompatible con los planteos de “desregulación cambiaria” que inundan las definiciones del “memorandum de política económica” presentado al FMI. Lejos de ello, requiere de férreos controles cambiarios, una profunda revisión de la aún vigente apertura financiera, un reordenamiento de los términos bajo los cuales funciona el comercio exterior y el sistema financiero y, a consecuencia de esto, la definición de las divisas como bien de uso público.

Este conjunto de elementos obliga a examinar crítica y detenidamente el presupuesto que se propone a la aprobación del Poder Legislativo. El mismo está articulado a partir de un conjunto de supuestos macroeconómicos cuyos alcances y consecuencias son claros.

Cuadro N°2: Supuestos macroeconómicos del Presupuesto 2004.

Rubros	2003	2004	2005	2006
Pbi	367592	416865	460965	501451
Crec	5.5	4	4	4
Precios Impl.	11.5	9	6.3	4.6
Consumo	264184	301993	338223	371843
Crec	4.7	4.5	4	3.7
Precios Impl.	8.9	9.3	7.7	6
Inversión	50181	59947	70449	80321
Crec	22.8	10.7	10	9.8
Precios Impl.	9.3	7.9	6.8	3.8
Exportaciones	104573	108957	117760	124714
Crec	6.3	5.3	7	6.5
Precios Impl.	13.7	-1.1	1	-0.6
Imp	51386	59597	71031	80991
Crec	32.7	15.7	14.9	14.4
Precios Impl.	-3.2	0.2	3.7	-0.3
Saldo comercial	53187	49360	46729	43723

Fuente: Presupuesto 2004.

Si nos atenemos a las variables reales, es decir, si trabajamos con variaciones en volumen y dejamos de lado las variaciones en los precios, la evolución esperada es la siguiente:

Cuadro N°3: Evolución esperada del PBI, el consumo, la inversión y el comercio exterior

Rubros	2003	2004	2005	2006
PBI real	100	104	108.2	112.5
Consumo	100	104.5	108.7	112.7
Inversión	100	110.7	121.8	133.7
Exportaciones	100	105.3	112.7	120.0
Importaciones	100	115.7	132.9	152.1
Saldo comercial	100	92.8	87.9	82.2

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

Se trata de un modelo de crecimiento asentado básicamente en la recuperación de las inversiones y el crecimiento de las exportaciones y el peso de estas últimas se acentúa a medida que los efectos de mera recuperación disminuyen. Se trata también de un esquema donde las importaciones multiplican por cuatro el crecimiento del PBI en el período.

Cuadro N°4: Tasas de crecimiento del PBI real, el consumo, la inversión y el comercio exterior, 2004-2006 y 2005-2006

Rubros	2004-2006	2005-2006
PBI real	4.0%	4.0%
Consumo	4.1%	3.8%
Inversión	10.2%	9.9%
Exportaciones	6.3%	6.7%
Importaciones	15.0%	14.6%
Saldo comercial	-6.3%	-5.9%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

El ingreso disponible crece en menor medida que el PBI por un doble efecto: el aumento de las transferencias al exterior y el deterioro previsto de los términos del intercambio, aunque éste es de poca significación.

La tasa de crecimiento estimada es razonable, e incluso optimista en el largo plazo, dentro de la estrategia de crecimiento propuesta. Si esta tasa es alcanzada, en el año 2006 el PBI sería aún sólo el 96,9% del de 1998; el consumo el 93,6% del de 1998 y la inversión el 71,3% de la efectuada en ese último año. Es decir, recién en 2007 se alcanzarían niveles de producto y consumo similares a los de 1998 y la inversión estaría aún significativamente por debajo del nivel alcanzado en ese año. La década 1998 –2007 sería una década de notorio retroceso, ya que, dado el aumento de la población, el ingreso per cápita sería, en 2007, un 14% inferior al de 1998.

Cuadro N° 5 : Producto Bruto Interno, Inversión y Consumo. Índice base: 1998 = 100.

Años	PBI	Inversión	Consumo	Población	PBI per cápita
1998	100.0	100.0	100.0	100.0	100
1999	96.6	87.4	98.0	101.5	95.2
2000	95.9	81.4	97.4	103.0	93.1
2001	91.6	68.7	91.8	104.6	87.5
2002	81.6	43.7	78.6	106.1	76.9
2003	86.1	53.6	83.1	107.7	79.9
2004	89.6	59.3	86.8	109.3	81.9
2005	93.2	65.3	90.3	110.9	84.0
2006	96.9	71.3	93.6	112.6	86.0

Fuente: Estimaciones en base a Presupuesto 2004.

El impacto de la estrategia propuesta desde el punto de vista de los sectores populares es igualmente preocupante. En primer lugar, con una tasa de participación baja y la alta tasa de elasticidad empleo /producto (0,44) existente entre mayo del 2002 y mayo 2003, fuertemente influenciada por el proceso de recuperación y difícilmente sostenible en el tiempo (durante la década del noventa fue de 0,37), la desocupación se mantiene, prácticamente, en los mismos niveles (ver cuadro Nro. 6)

Cuadro N° 6

PEA 1,8

Elasticidad

0.44

PBI 4

AÑO	PEA	EMPLEO	DESOCUPACION	TASA
2003	10,153,000	8,571,000	1,583,868	15.6
2004	10,335,754	8,721,850	1,613,904	15.6%
2005	10,521,798	8,875,354	1,646,443	15.6%
2006	10,711,190	9,031,560	1,679,630	15.7%
2007	10,903,991	9,190,516	1,713,475	15.7%
2008	11,100,263	9,352,269	1,747,994	15.7%
2009	11,300,068	9,516,869	1,783,199	15.8%
2010	11,503,469	9,684,366	1,819,103	15.8%
2011	11,710,532	9,854,811	1,855,721	15.8%
2012	11,921,321	10,028,255	1,893,066	15.9%
2013	12,135,905	10,204,753	1,931,152	15.9%

Pero además, en tanto se mantenga una situación de alto desempleo estructural, la lógica del mercado laboral seguirá imponiendo condiciones donde el salario crecerá siempre por debajo de la evolución del PBI y donde será difícil evitar el debilitamiento de las condiciones laborales de los que están ocupados (precariedad, clandestinidad). Se mantendrá, seguramente, en el mejor de los casos, el desfase en la evolución de los ingresos de los asalariados insertos en el sector formal e informal de la economía (el índice de salarios del INDEC, con base 100 para el cuarto trimestre del

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

2001, que registra variaciones nominales, es para el sector privado formal, al mes de julio de 2003, 131,59 y, para el no formal, 94,68), profundizándose la escisión de la sociedad argentina.

Los supuestos macroeconómicos sobre los que está construido el presupuesto implican un modelo de tasas bajas de crecimiento atento las exigencias que plantea la situación económica y social de la Argentina, con un incremento del consumo centrado en la recuperación de la capacidad de gasto de los sectores altos y que tiene como eje dinámico exportaciones de bajo valor agregado, con escaso efecto multiplicador sobre el empleo y precios declinantes, en el largo plazo, en el mercado mundial.

Precisando este punto corresponde señalar que para un esquema de esta naturaleza, la continuidad y magnitud de la presente reactivación depende de la capacidad de destrabar el sistema de crédito. Señalamos a su vez, que esta vía supone restricciones y opciones sociales expresas en el proceso de reactivación ya que en la presente situación de ingresos que vive la sociedad argentina, apenas el 10% de la población estaría en condiciones de acceder a un crédito prendario. Por esta razón, y más allá de las razones políticas que puedan explicar ciertas decisiones, debe consignarse que las restricciones que asume el presente presupuesto inhiben el carácter redistributivo que puede tener la política fiscal y debilitan la posibilidad de fundar la reactivación en la ampliación del consumo popular. En este sentido, luego de la convertibilidad y la devaluación, el debate sobre la salida y el crecimiento argentino confronta dos opciones concretas. Una, la que hasta hoy se afirma y cuya viabilidad depende de la reanudación del crédito, centrada en la ampliación del consumo de los sectores medios altos y de altos ingresos, en el dinamismo de exportaciones de carácter predominantemente primario y que transformaría en un dato la pauta distributiva vigente. Otra, que requiere remover los obstáculos y restricciones que limitan el presupuesto y recuperar la política fiscal, que exige privilegiar la distribución del ingreso, ampliar el mercado interno mediante la expansión del consumo popular, reindustrializar el país y buscar una inserción exportadora en bienes de mayor complejidad.

II.II-Las características fundamentales del Presupuesto 2004.

El presupuesto propuesto no es, a su vez, un instrumento apto para contrarrestar los efectos de la evolución macroeconómica que se prevé ni está orientado a su modificación. Es más, si bien el gasto primario crece un 2,7% en términos reales en comparación con el 2003, es un incremento que oculta la caída del orden del 26% del mismo en relación a los ya deprimidos niveles del 2001. Por otra parte, la ligera evolución en términos reales del gasto primario correspondiente al 2004 resulta inexistente si se la pondera por la evolución de la población (aproximadamente 2%)

Cuadro N° 7: Gastos del Sector Público Nacional. Años seleccionados. En millones de pesos del 2004.

Descripción	2001 (1)	2003 (3)	2004 (4)	Variación 2004 – 2003		Variación 2004 - 2001	
				absoluta	porcentual	absoluta	porcentual
Gasto Total	94,043.4	61,302.7	59,708.4	-1,594.3	-2.6%	-34,335.0	-36.5%
Gasto Primario	70,997.3	51,373.8	52,760.5	1,386.7	2.7%	-18,236.8	-25.7%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

Cuadro N°8: Administración Nacional, gasto total, gasto primario y resultado primario. En Porcentajes del PBI

Rubros	2003	2004
Gasto total	14.9	14.3
Total gasto primario	12.9	12.7
Resultado primario	1.8	2.1*
Intereses	2.02	1.6

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

*Este resultado primario asciende, si se considera el sector público nacional, que está compuesto por la Administración Nacional (administración central, organismos descentralizados y el Instituto de Seguridad Social) y las empresas públicas nacionales, fondos fiduciarios y otros entes, a 2.4%. A su vez el resultado primario de las provincias es 0,6% del PBI (si no alcanzan este resultado el estado nacional debe aumentar su resultado primario en la proporción incumplida), con lo cual se llega al 3% de excedente primario convenido con el Fondo Monetario Internacional

Los cuadros muestran la tendencia a la reducción del gasto total y del gasto primario como porcentaje del PBI. El gasto total ascendía, en 2000, al 17.76 % del PBI y el gasto primario a 14.37%.

Cuadro N° 9: Administración Nacional. Evolución de los recursos totales, el gasto primario y el resultado primario, en términos reales (montos de 2004 deflactados por precios implícitos en el PBI.)

Rubros	2003	2004	% variación
Recursos totales	54.236.4	56.890.1	4.9
Total gasto primario	47.481.0	48.676.9	2.5
Resultado primario	6.55.4	8.222.3	21.7

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

Dado el comportamiento ya expuesto en materia de gasto, el Cuadro Nro. 9 completa la visión general, al destacar el objetivo central de la propuesta presupuestaria: el incremento del superávit primario. A su vez, los recursos no experimentan modificaciones significativas en cuanto a su composición, las modificaciones derivan, fundamentalmente, de los efectos de la reactivación. (Ver cuadros 10 y 11)

Cuadro N°10 : SECTOR PUBLICO NACIONAL Recaudación Tributaria. 2003 – 2004. En pesos corrientes.

CONCEPTO	2003	2004	VARIACION		En % del PIB	
			ABSOLUTA	PORCENTUAL	2003	2004
	(1)	(2)	(2) - (1)	(2) / (1)	2003	2004
Ganancias	13.748,8	15.993,9	2.245,1	16,3	3,74	3,84
Bienes Personales	1.432,1	1.571,9	139,8	9,8	0,39	0,38
IVA Neto de Reembolsos	19.130,4	22.511,2	3.380,8	17,7	5,2	5,4
Impuestos Internos	2.136,8	2.448,1	311,3	14,6	0,58	0,59
GMP	1.317,9	1.397,0	79,1	6,0	0,36	0,34
Derechos de Importación	2.017,0	2.395,4	378,4	18,8	0,55	0,57
Derechos de Exportación	8.532,1	8.948,3	416,2	4,9	2,32	2,15
Tasa de Estadística	62,1	73,1	11,0	17,7	0,02	0,02
Combustibles Naftas	1.666,3	1.616,3	-50,0	-3,0	0,45	0,39
Combustibles Otros	1.428,8	1.481,0	52,2	3,7	0,39	0,36
Radiodifusión	101,2	115,4	14,2	14,0	0,03	0,03
Monotributo Impositivo	285,0	352,9	67,9	23,8	0,08	0,08
Energía Eléctrica	197,2	230,0	32,8	16,6	0,05	0,06
Adicional Cigarrillos	258,3	297,4	39,1	15,1	0,07	0,07
Créd. Y Débitos	5.817,1	6.574,0	756,9	13,0	1,58	1,58
Otros Impuestos	465,2	499,7	34,5	7,4	0,13	0,12
Subtotal Tributarios	58.596,3	66.505,6	7.909,3	13,5	15,94	15,98
Contribuciones	11.273,6	12.911,2	1.637,6	14,5	3,07	3,1
Total	69.869,9	79.416,8	9.546,9	13,7	19,01	19,08

*Del total de recursos, \$ 57.175,1 millones corresponderán a la Administración Nacional.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

Se mantiene, por lo tanto, una estructura impositiva fuertemente regresiva, basada en el predominio de los impuestos indirectos (56,4%), mientras que los directos alcanzan sólo al 26%. Situación que contrasta de manera notoria con las tendencias presentes en los países desarrollados (en Canadá, Estados Unidos y Australia los impuestos directos son el 59,09%, el 60,21% y 67,90% de lo recaudado).

Cuadro N° 11 : Recaudación Tributaria. 2003 – 2004. En pesos corrientes.

Sistema Tributario	2003 (1)	2004 (2)	Diferencia		en % del PBI	
			(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)	2003	2004
Impuesto Indirectos	32,804.2	37,523.0	4,718.8	14.4%	8.9	9.9
Impuestos Directos	15,180.9	17,565.8	2,384.9	15.7%	4.1	4.6
Comercio Exterior	10,611.2	11,416.8	805.6	7.6%	2.9	3.0
Total Ingresos Tributarios	58,596.3	66,505.6	7,909.3	13.5%	15.9	17.6

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

Hay sí, variaciones en la composición del gasto, con aumentos significativos en algunos rubros que son financiados, en definitiva, por el congelamiento de los salarios del sector público para una inflación estimada del 9,3% para los bienes de consumo. En este sentido, la masa salarial nominal evidencia una evolución de poco más de 1.000 millones de pesos par el 2004 respecto del 2003, lo cual supone una caída en términos reales del orden del 1,6% para dicho año.

Cuadro N° 12: Administración Nacional. Gasto Primario por finalidad y función. En millones de pesos del 2003

Gasto por Finalidad – Función.	2003	2004	2004 – 2003	Variación (%)	En % del PBI
Gasto Primario	47.131.9	48.402.5	12.70.6	2.7	0.33
Servicio Económicos	2.414.0	2.972.2	5.58.2	23.1	0.15
Servicios Sociales	36.098.3	37.056.0	957.7	2.7	0.25
Servicio de Defensa y Seguridad	4.532.2	4.446.9	-85.3	-1.9	-0.02
Administración Gubernamental	4.087.4	3.927.4	-160.0	-3.9	-0.04

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

Debe subrayarse, en primer lugar, lo restringido de los fondos reasignados si se los considera en porcentaje del PBI. Los incrementos se concentran en servicio sociales y servicios económicos, pero la reasignación sólo alcanza al 0,40 del PBI y el 3% de Gasto primario de la Administración Nacional.

Cuadro N° 13: Administración Nacional. Gasto por finalidad y función. En millones de pesos del 2003. Los rubros que más crecen.

Gasto por Finalidad – Función.	2003	2004	2004 – 2003	Variación (%)	En % del PBI
Transporte	1291.9	1826.4	534.5	41.4	0.14
Comunicaciones	114.1	159.4	45.3	39.7	0.01
Promoción y Asistencia Social	2671.2	3309.6	638.4	23.9	0.17
Agua Potable y Alcantarillado	183.9	224.1	40.2	21.9	0.01
Dirección Superior Ejecutiva	290.3	341.1	50.8	17.5	0.01
Educación y Cultura	3193.5	3584.4	390.9	12.2	0.10
Relaciones exteriores	571.5	637.2	65.7	11.5	0.02
Ciencia y Técnica	765.1	842.5	77.4	10.1	0.02
Industria	104.6	114.4	9.8	9.4	0.00
Vivienda y Urbanismo	719.2	772.1	52.9	7.4	0.01
Información y Estadísticas básica	61.2	65.2	4.0	6.6	0.00
Sistema Penal	223.7	230.3	6.6	2.9	0.00
Ecología y Medio Ambiente	82	83.3	1.3	1.6	0.00
Seguridad Interior	1696.9	1714.3	17.4	1.0	0.00
Salud	2113.6	2131.9	18.3	0.9	0.00
Seguridad Social	22664.6	22694.9	30.3	0.1	0.01
Comercio, Turismo y Otros	80	80.0	0.0	0.0	0.00

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

Cuadro N°14: Administración Nacional. Gasto por finalidad y función. En millones de pesos del 2003. Los rubros que más caen.

Gasto por Finalidad – Función.	2003)	2004	2004 – 2003	Variación (%)	En % del PBI
Servicio de la Deuda Pública	7760.7	6374.0	-1386.7	-17.9	-0.36
Relaciones Interiores	1733.4	1508.9	-224.5	-12.9	-0.06
Legislativa	376.1	335.7	-40.4	-10.7	-0.01
Trabajo	3787.2	3496.5	-290.7	-7.7	-0.08
Control de Gestión Pública	53.4	49.8	-3.6	-6.7	0.00
Administración Fiscal	132.6	124.0	-8.6	-6.5	0.00
Energía, Combustible y Minería	456.6	427.8	-28.8	-6.3	-0.01
Seguro y Finanzas	23.8	22.3	-1.5	-6.3	0.00
Defensa	2279.2	2174.8	-104.4	-4.6	-0.03
Inteligencia	332.4	327.6	-4.8	-1.4	0.00
Agricultura	261	258.6	-2.4	-0.9	0.00
Judicial	868.9	865.4	-3.5	-0.4	0.00

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

Las modificaciones introducidas en los Sectores sociales muestran un alarmante descuido del Sector Salud y una correcta preocupación por Educación y Cultura y Ciencia y Técnica dentro de la extrema modicidad de los fondos asignados. Los programas elegidos como prioritarios indican además la estrategia adoptada en relación a Promoción y la Asistencia Social.

Cuadro N°15: Administración Nacional. Programas Sociales prioritarios. En millones de pesos del 2003.

PROGRAMAS SOCIALES PRIORITARIOS	2003	2004	Dif.	en %
Programas de Empleo (JyJH, Plan Mayores, Emergencia Laboral y otros)	3,717.00	3,406.67	-310.33	-8.3%
Atención de Grupos Vulnerables	266.50	473.47	206.97	77.7%
Emergencia Alimentaria	246.80	430.63	183.83	74.5%
Acciones Compensatorias en Educación	233.70	227.33	-6.37	-2.7%
Lucha contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual	147.10	152.93	5.83	4.0%
Plan Nacional a favor de la Madre y el Niño	91.80	136.33	44.53	48.5%
Emergencia Sanitaria	121.50	112.66	-8.84	-7.3%
Infraestructura y Equipamiento -Ministerio de Educación	109.10	106.14	-2.96	-2.7%
Prestaciones Participativas Comunitarias - FOPAR	95.00	96.05	1.05	1.1%
Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos	89.20	71.37	-17.83	-20.0%
Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo	21.00	47.52	26.52	126.3%
Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO)	11.30	4.22	-7.08	-62.7%
Fortalecimiento de la Educación Básica, Polimodal y Superior	19.20	1.65	-17.55	-91.4%
TOTAL	5,169.20	5,266.98	97.78	1.9%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

Cuadro N°16: Administración Nacional. Programas Sociales prioritarios. En millones de pesos del 2003. Los rubros que más suben

PROGRAMAS SOCIALES PRIORITARIOS	2003	2004	diferencia	en porc.
Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo	21.00	47.52	26.52	126.3%
Atención de Grupos Vulnerables	266.50	473.47	206.97	77.7%
Emergencia Alimentaria	246.80	430.63	183.83	74.5%
Plan Nacional a favor de la Madre y el Niño	91.80	136.33	44.53	48.5%
Lucha contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual	147.10	152.93	5.83	4.0%
Prestaciones Participativas Comunitarias - FOPAR	95.00	96.05	1.05	1.1%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

Cuadro N° 17: Administración Nacional. Programas Sociales prioritarios. En millones de pesos del 2003. Los rubros que más caen.

PROGRAMAS SOCIALES PRIORITARIOS	2003	2004	Dif.	en porc.
Fortalecimiento de la Educación Básica, Polimodal y Superior	19.20	1.65	-17.55	-91.4%
Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO)	11.30	4.22	-7.08	-62.7%
Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos	89.20	71.37	-17.83	-20.0%
Programas de Empleo (JyJH, Plan Mayores, Emergencia Laboral y otros)	3717.00	3406.67	-310.33	-8.3%
Emergencia Sanitaria	121.50	112.66	-8.84	-7.3%
Acciones Compensatorias en Educación	233.70	227.33	-6.37	-2.7%
Infraestructura y Equipamiento -Ministerio de Educación	109.10	106.14	-2.96	-2.7%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

Evidentemente la preocupación central es priorizar el gasto hacia los sectores más vulnerables en una estrategia de focalización que tiende a cubrir “lo más urgente” y que no se inscribe en una perspectiva de universalización de los derechos. Al mismo tiempo el otro pivote de la política, la creación de empleo fundamentalmente a través de la inversión pública, está fuertemente restringida por los magros recursos. El incremento a Vivienda y urbanismo, Agua potable y alcantarillado y servicios económicos y el plan manos a la obra no alcanzan a totalizar 1000 millones de pesos (0.25% del PBI).

Si se analizan los programas prioritarios en relación a las economías regionales, programas cuyos fondos, salvo el financiamiento internacional, está incluido en los distintos rubros del gasto consignados más arriba, se encuentra asimismo una orientación correcta, en cuanto a su concentración en edificación escolar y vialidad, en el marco de fondos insuficientes para incidir efectivamente sobre el nivel de empleo en un contexto donde las provincias deben realizar un esfuerzo de ajuste mayor que la Administración Nacional, ***pues su excedente primario debe aumentar en 2004 un 50%, mientras que el de la Administración Nacional se incrementa en un 17%.***

Cuadro N° 18: Administración Nacional. Gasto en Economías Regionales. En millones de pesos del 2003.

ECONOMIAS REGIONALES	2003	2004	Dif.	en %
Proyectos de Inversión: Dirección Nacional de Vialidad	504,5	760,8	256,3	50,8%
Más Escuelas Mejor Educación	0	183,5	183,5	
Atención del Estado de Emergencia por Inundaciones	28	122,8	94,8	338,7%
Fdo. Fiduciario Tpte. Eléctrico Federal (Línea Puerto Madryn - Pico Truncado)	0	83,4	83,4	
Modernización del Sistema Ferroviario	0	78,3	78,3	
Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA BID 940)	58,5	74,4	15,9	27,2%
Proyectos de Inversión: Recursos Hídricos	36,9	54,9	18,0	48,7%
Plan Nacional de Obras Municipales (S.O.P.)	50,2	37,7	-12,5	-24,9%
Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales (Ley N° 25.080)	30	36,7	6,7	22,3%
Programa Social Agropecuario - PROINDER BIRF 4212	20,4	32,4	12,0	58,7%
Programa de Servicios Agropecuarios (PROSAP)	20,2	24,5	4,3	21,3%
Proyecto Energías Renovables en Mercados Rurales (BIRF 4454)	6,4	22,0	15,6	244,0%
Régimen para la recuperación de la Ganadería Ovina (Ley N° 25.422)	20	18,3	-1,7	-8,3%
Rehabilitación de Asentamientos Irregulares Rosario (BID 1307)	9,9	18,3	8,4	85,3%
Emergencia Agropecuaria y Subsidio tasa a productores	18,3	16,8	-1,5	-8,3%
Provisión de agua potable, ayuda social y saneamiento básico	15,7	14,4	-1,3	-8,3%
Obras en Misiones compensadoras de daños causados por Yacyretá	10	13,8	3,8	37,6%
Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería (Agua Pesada)	13	11,9	-1,1	-8,3%
Apoyo Provincias Menor Desarrollo (BID 0232)	7	6,4	-0,6	-8,3%
Programas Varios	123	23,2	-99,8	-81,1%
TOTAL	972,0	1.634,5	662,5	68,2%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

Es importante hacer notar que el incremento del 68% en los gastos destinados a las partidas vinculadas a la activación de las economías regionales implican apenas el 1,6% del total del gasto primario y en términos del PBI es insignificante (no llega al 0,2% del mismo).

Cuadro N°19: Administración Nacional. Gasto en Economías Regionales. En millones de pesos del 2003. Los rubros que más crecen.

ECONOMIAS REGIONALES	2003	2004	Diferencia	en %
Modernización del Sistema Ferroviario	0	78,3	78,3	
Fdo. Fiduciario Tpte. Eléctrico Federal (Línea Puerto Madryn - Pico Truncado)	0	83,4	83,4	
Más Escuelas Mejor Educación	0	183,5	183,5	
Atención del Estado de Emergencia por Inundaciones	28	122,8	94,8	338,7%
Proyecto Energías Renovables en Mercados Rurales (BIRF 4454)	6,4	22,0	15,6	244,0%
Rehabilitación de Asentamientos Irregulares Rosario (BID 1307)	9,9	18,3	8,4	85,3%
Programa Social Agropecuario - PROINDER BIRF 4212	20,4	32,4	12,0	58,7%
Proyectos de Inversión: Dirección Nacional de Vialidad	504,5	760,8	256,3	50,8%
Proyectos de Inversión: Recursos Hídricos	36,9	54,9	18,0	48,7%
Obras en Misiones compensadoras de daños causados por Yacyretá	10	13,8	3,8	37,6%
Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA BID 940)	58,5	74,4	15,9	27,2%
Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales (Ley N° 25.080)	30	36,7	6,7	22,3%
Programa de Servicios Agropecuarios (PROSAP)	20,2	24,5	4,3	21,3%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

Cuadro N°20: Administración Nacional. Gasto en Economías Regionales. En millones de pesos del 2003. Los rubros que más caen.

ECONOMIAS REGIONALES	2003	2004	Diferencia	en %
Programas Varios	123.00	23.21	-99.79	-81.1%
Plan Nacional de Obras Municipales (S.O.P.)	50.20	37.71	-12.49	-24.9%
Régimen para la recuperación de la Ganadería Ovina (Ley N° 25.422)	20.00	18.35	-1.65	-8.3%
Emergencia Agropecuaria y Subsidio tasa a productores	18.30	16.79	-1.51	-8.3%
Provisión de agua potable, ayuda social y saneamiento básico	15.70	14.40	-1.30	-8.3%
Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería (Agua Pesada)	13.00	11.93	-1.07	-8.3%
Apoyo Provincias Menor Desarrollo (BID 0232)	7.00	6.42	-0.58	-8.3%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2004.

III.- Un presupuesto de emergencia hacia una estrategia alternativa.

III.1- Los supuestos básicos

La estrategia propuesta por el Instituto de nuestra Central en el trabajo “**Shock distributivo, autonomía nacional y democratización**” está centrado en un seguro de empleo y formación para los jefes y jefas de hogar de un monto tal que ponga un piso al salario mínimo, llevando a una efectiva redistribución del ingreso que no se origina sólo en la transferencia de recursos de los sectores más pudientes a los más necesitados vía la acción fiscal, sino también y en medida no menos importante, a un cambio en la relación de fuerzas y, por lo tanto, en la dinámica del mercado de trabajo.

La efectividad de este shock depende de su magnitud, que debe inducir un rápido crecimiento de la demanda de trabajo por el sector privado que permita liberar recursos fiscales para el incremento de la inversión en los sectores prioritarios, haciendo efectivo el componente de empleo y formación del seguro. Pero depende también de un conjunto articulado de políticas públicas, además de la reforma fiscal que es su presupuesto, entre las cuales adquieren un carácter central el control de la fuga de capitales, una adecuada protección a la industria y el manejo del sistema bancario. Se trata del pasaje a un modelo susceptible de alcanzar más altas tasas de crecimiento con un creciente equidad a partir de la redistribución del ingreso, la rápida expansión del mercado interno con centro en el consumo masivo y un incremento de la inversión ligado a esta expansión y al crecimiento de exportaciones basadas en cadenas de valor más complejas y compatibles, en atención a su tecnología y nivel de productividad, con las remuneraciones resultantes del shock distributivo

La magnitud del shock requerido es de alrededor del 5% del PBI, porcentaje que debe ser complementado a fin de otorgar una capacidad de inversión crítica al sector público, capacidad que se irá además incrementando a medida que disminuya el número de desocupados. La capacidad económica de la Argentina para resolver sus problemas de pobreza e indigencia combatiendo la desigualdad, se ponen de manifiesto al observar que el consumo actual de los hogares argentinos permitiría que 124 millones de personas no sean pobres y que 280 millones no sean indigentes. A su vez, el incremento del gasto público necesario para estos objetivos, estaría aún lejos –en términos del PBI- del predominante en gran número de países.

Cuadro N°21: Gasto Público en porcentajes del PBI. Países seleccionados. Año 2002

Países	Nivel de Gobierno		
	Federal	Local	Total
SUECIA	41.9	24.1	66.0
CANADA	20.5	34.1	54.6
ALEMANIA	29.8	22.2	52.0
ESPAÑA	36.1	15.8	52.0
FRANCIA	42.3	9.3	51.5
ISRAEL	43.5	7.1	50.6
PORTUGAL	42.6	3.9	46.5
REINO UNIDO	32.3	12.7	45.0
ESTADOS UNIDOS	20.4	19.1	39.5
SUDAFRICA	25.5	13.5	38.9
AUSTRALIA	19.4	19.1	38.5
ARGENTINA*	16.8	9.6	26.4

• Para Argentina se tiene en cuenta los datos al 2003.

Fuente: F.M.I. "Government Finance Statistics Yearbook" (Ingresos Tributarios).

III.II.-Nuestros criterios en relación a un Presupuesto 2004 para una sociedad en transición

En este contexto consideramos que es necesario encarar un programa de transición que priorice una serie de cuestiones, a saber, la extensión de la cobertura de derechos universales, lo cual persigue no sólo efectos relacionados con la situación de emergencia, sino el desarrollo de líneas centrales en cuanto al tipo de crecimiento y de sociedad que pretendemos:

I) Universalización de derechos sociales para niños y mayores

En la Argentina actual el 73,5 % de los niños de hasta 14 años son pobres y de éstos el 56% se encuentra en la indigencia. La proporción sólo disminuye sensiblemente a partir de los 18 años, en que una cierta proporción de jóvenes comienza a tener ingresos. El salario, cuando existe, no permite la reproducción del trabajador y su núcleo familiar cuando este último cuenta con varios niños; la desocupación agrava esta situación y explica la muy elevada proporción de niños en hogares incapaces de adquirir, incluso, la canasta alimentaria. La existencia de una mayoría de niños desnutridos o en la pobreza en un país rico resulta inaceptable y debe adoptarse desde ya todas las medidas necesarias para revertir esta situación.

A tal efecto y en tanto se implementa el shock distributivo que eliminaría la pobreza de la Argentina, se plantea la necesidad de instrumentar de inmediato la extensión de la asignación familiar por hijo al conjunto de la población. En la actualidad perciben esta asignación 1.850.000 niños sobre un total de alrededor de 12.000.000. El monto de la asignación depende de los ingresos del jefe de familia (\$40 para ingresos promedio de \$100 a \$ 500,99; \$ 30 entre 501 y \$ 1000,99; \$ 20 entre 1001 y \$ 1500,99).

Se propone extender de inmediato la asignación familiar por hijo, que no es idéntica en su cuantía a la propuesta por la CTA, al conjunto de los niños y jóvenes hasta 18 años de edad. El monto sería de \$ 30 mensuales, a fin de evitar maniobras inducidas por los empleadores en el sentido de estimular la baja de sus empleados del registro de ley. Esta extensión tendría un carácter universal, dado, por una parte, que carece de sentido y de toda eficiencia procurar focalizar una prestación que debería llegar al menos al 73% de los niños y que, por otra parte, esta medida es concebida como el reconocimiento de un derecho. Además su carácter universal elimina toda posibilidad de clientelismo en su otorgamiento, que se realizaría contra la presentación de la correspondiente partida de nacimiento.

El pago de la misma se realizaría, cuando los niños sean de edad preescolar en las instituciones de salud correspondientes al domicilio de quien la reclama, previo control de las vacunaciones y sometimiento a exámen del niño, en caso de considerarlo necesario los profesionales que estarían a cargo de su seguimiento. Los datos de quien percibe la asignación y los del beneficiario pasarían a integrarse en una base única de registro y los trabajos administrativos a que diera lugar la implementación de la asignación estarían a cargo de personas que perciben la asignación a jefes y jefas de hogar desocupados y del personal que fuera redistribuido o contratado para realizar estas tareas. Para los niños y jóvenes de 6 a 17 años la asignación tendría como contrapartida su participación en el sistema educativo y se pagaría, de ser posible, en la escuela donde concurre y en la que el sistema de salud continuaría el seguimiento.

Los funcionarios de salud y educación estarán obligados a convocar a los perceptores de los beneficios a reuniones mensuales a fin de discutir los problemas de implementación y elaborar de conjunto con éstos un acta indicando los consensos y disensos en cuanto al funcionamiento del sistema y las dificultades que este enfrenta y la misma se elevará a un Consejo de evaluación integrado por representantes de las universidades en el área pertinente, funcionarios públicos y representantes de los perceptores, los cuales podrán hacer recomendaciones particulares referidas a

la implementación o de índole general en cuanto a la necesidad de encarar acciones complementarias.

El objetivo es comenzar a transitar el camino de un Estado que se percibe a sí mismo como un proveedor de ciertos servicios que define unilateralmente y que, en el mejor de los casos, se encuentra obligado a gerenciar adecuadamente los recursos y a dar explicaciones a sus clientes cuando los servicios prometidos no se libran en la cantidad y calidad suficiente, a un Estado cuyos servicios y modalidades de prestación son definidos en conjunto con la comunidad en el marco de un contrato social que engloba a ésta, al Estado y los funcionarios que lo integran. Es decir iniciar el pasaje a un **Estado Participativo**.

Cuadro N°22: Cálculo del costo de la extensión de la asignación por hijos. Año 2004

Asignación por hijo	N° actual beneficiarios	Estimación total población de 0 a 17 años	Costo de extensión anual
\$ 30,0	1.882.342	12.000.000	3.945.886.620

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC – Censo de población 2001 y Anses.

Se propone asimismo extender el haber mínimo jubilatorio (\$ 200) al conjunto de las personas mayores de 65 años que carecieran de otra cobertura.

Los fondos que exige esta propuesta, cuya necesidad exige de mayor comentario, son los siguientes

Cuadro N°23: Cálculo del costo de la extensión de la cobertura previsional para mayores. Año 2004.

Extensión haber mínimo	Nro actual de jubilados o pensionados	Personas mayores de 70 años con asignación de \$ 150	Estimación total personas mayores de 65 años	Costo anual
\$ 200	3.079.991	104.794	3.600.000	1.147.675.100

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC – Censo de población 2001 y Anses.

II) Incremento de la Inversión pública.

La cobertura de derechos universales debe estar acompañada, para ser económica y socialmente sustentable, de auténtica creación de empleo. El incremento de la demanda que permiten las medidas propuestas debe estar acompañado de un aumento de la inversión, para lo cual, en relación a la inversión privada, es central la eliminación de la fuga de capitales y la revisión de los compromisos asumidos con el FMI en materia de mantenimiento de la libertad de movimientos de capitales. Resulta asimismo central un incremento de la inversión pública, así como del gasto público en materia de salud, a fin de acompañar las exigencias que plantea la cobertura de la asignación universal por hijo. A tal efecto se plantea un 20% de incremento en el gasto de salud así como del gasto en Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y Alcantarillado y, Servicios Económicos, sin perjuicio de reasignar fondos en las partidas de este último a fin de maximizar la creación de empleo.

Cuadro N°24: Incremento del gasto propuesto para rubros seleccionados. Año 2004.

Salud	464.8
Vivienda y Urbanismo	122.4
Agua Potable y Alcantarillado	60.4
Servicios Económicos	825.8
Total	1.473.4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto 2004

III) La Política salarial con los empleados estatales.

Un esquema como el propuesto no puede descansar en el deterioro de los recursos humanos del Estado, por lo tanto se propone asimismo un incremento de \$200 mensuales como el percibido por el sector privado, lo cual tiene el siguiente costo fiscal

Cuadro N°25: Costo de Incrementar \$200 mensuales en los haberes de los trabajadores estatales.

Haber	Total	Estruc.	Incremento Mensual	Monto	% del
Hasta 500	20.135	8.1%	200	52.351.000	10,9%
501 - 1000	103.906	41.7%	200	270.155.600	56,1%
1001 – 1500	7.129	28.6%	200	18.535.400	3,9%
1501 – 2000	31.674	12.7%	200	82.352.400	17,1%
2001 – 2500	11.165	4.5%	200	29.029.000	6,0%
2501 – 3000	3.898	1.6%	200	10.134.800	2,1%
3001 – 3500	2.428	1.0%	200	6.312.800	1,3%
3501 – 4000	1.733	0.7%	200	4.505.800	0,9%
4001 – 4500	860	0.3%	200	2.236.000	0,5%
4501 – 5000	651	0.3%	200	1.692.600	0,4%
5001 – 5500	474	0.2%	200	1.232.400	0,3%
5501 – 6000	298	0.1%	200	774.800	0,2%
más de 6001	706	0.3%	200	1.835.600	0,4%
Total	249.218	100.0%		481.148.200	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Este aumento no puede estar separado de una reasignación de la masa salarial de forma que no haya ningún empleado público en situación de pobreza. Ello debe estar acompañado, además, de la incorporación de los contratados en planta, de la eliminación de la planta transitoria salvo en los casos en que las condiciones de la prestación, estrictamente consideradas, la justifique y la adopción de una auténtica carrera administrativa basada en salarios dignos, donde se eliminen las diversas corruptelas, tales como horas extras que no se cumplen, horas cátedras, plus de diversos tipos sin auténtica justificación, etc, introducidas muchas veces para superar los inconvenientes derivados de sueldos básicos irrisorios, pero que se traducen en ineficiencia, falta de transparencia y arbitrariedad. Ello debería estar acompañado de nuevos llamados a concursos para todos los puestos en el marco de una puesta en Asamblea del Estado para la erradicación de los remanentes del menemismo.

IV) A) Salud. Educación y Vivienda como derechos, la Ley de Coparticipación y el establecimiento de un nuevo compromiso fiscal.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

En “Lineamientos para una reforma de las relaciones Fiscales Gubernamentales”, presentado por el Poder Ejecutivo en mayo de 2003 se recoge una inquietud múltiples veces expresada por el FMI: la necesidad de condicionar los montos percibidos por cada jurisdicción en concepto de coparticipación al esfuerzo fiscal realizado (en la propuesta el 20% de los mismos estaría sujeto a este resultado).

El acceso a la salud, la vivienda y la educación son sin embargo derechos propios de los habitantes con expreso reconocimiento constitucional; no pueden ser afectados por un sistema de premios y castigos a los gobiernos provinciales. Este sistema haría recaer el castigo directamente sobre los habitantes, vía la contracción de los montos presupuestarios destinados a la satisfacción de tales derechos.

Parece central en este punto deslindar en la coparticipación un cierto porcentaje, destinado a la cobertura de estos derechos en cada provincia y que se entregarían en forma independiente y separada del resto de los recursos. Este porcentaje estaría basado en promedios históricos del gasto afectado a los mismo y la parte de ellos financiada con la coparticipación, más un cierto incremento en atención a la situación de emergencia que atraviesa el país y que se incluyen ya en las modificaciones planteadas al presupuesto de la Administración Nacional para 2004, que deberían ser complementadas por incrementos de las jurisdicciones provinciales.

Este incremento sería distribuido entre las jurisdicciones en función de la necesidad de arribar a una cobertura igualitaria de estos derechos en todo el país; de impulsar la reactivación económica mediante un plan de viviendas populares y de hacer frente a la emergencia sanitaria, que requiere, más que costosas inversiones en infraestructura, la cual está notoriamente subutilizada, de la ampliación de personal médico y no médico en el marco de un incremento de la capacidad de prevención y atención, incluso domiciliaria, y de un adecuado contrato social participativo destinado a asegurar un funcionamiento del sistema de salud acorde con las prioridades de la población.

El sistema de premios y castigos operaría por lo tanto exclusivamente sobre el remanente del gasto público en el marco de un compromiso federal en torno a la garantía y ampliación del acceso a estos derechos. Ello estimularía, a su vez, a los gobiernos provinciales a aumentar su eficiencia fiscal, que es, presuntamente, el objetivo buscado.

Este compromiso federal debería inscribirse en el marco de una política consensuada de someter el conjunto de gastos en salud, vivienda y educación al debate de la comunidad en el marco de un diseño participativo de políticas, asignación de recursos y controles que debe desarrollarse en todas las jurisdicciones, incluso la nacional. Ello permitiría desterrar la corrupción y el clientelismo; conformar un acuerdo sobre las prioridades, poner en tensión al conjunto de los recursos del estado a fin de cumplimentarlas y comenzar el pasaje a una sociedad de derechos.

V) El Costo y el Financiamiento

Cuadro N°26: Costo de la Propuesta de Incremento del Gasto Público para el 2004. Millones de pesos Anuales

Rubros	Montos Anuales
Asignación por hijo	3,945,886,620
Asignación mayores	1,147,675,100
Ampliación gasto	1,473,360,000

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Aumento sector público	481,148,200
Total de fondos necesarios	7,048,069,920

El financiamiento de este mayor costo puede provenir de distintas fuentes, dentro de las cuales enumeramos las siguientes:

En primer término cabe hacer referencia a los aportes a las AFJP, que deben ser pasados, en más, al Sistema de reparto, lo cual disminuirá, paralelamente, la financiación por parte del Estado Nacional al Sistema de Seguridad Social para cubrir su déficit y terminará con el absurdo que el gobierno, en su propuesta a los acreedores, disponga que la mitad de los mismos sean invertidos en bonos del Estado hasta 2018, reeditando el procedimiento perverso que llevó al endeudamiento del Estado y a la pérdida patrimonial de los aportes efectuados por los trabajadores. Por este monto se prevé recaudar aproximadamente 3.900 millones de pesos.

Un segundo recurso son 3938,9 miles de millones de pesos como resultado del hecho que la estimación de recursos para el 2003 está subestimada en aproximadamente 1584,4 miles de millones de pesos.

Un tercer recurso es un incremento de la recaudación por control de la evasión y la elusión en los segmentos más concentrados de la economía. La decisión política de ir a fondo en la lucha contra la evasión de los agentes más concentrados de la economía permitiría por lo menos elevar la recaudación en un 1% del Producto.

CUADRO N°27 Impuesto al Valor Agregado

Presentaciones, ventas, exportaciones, débito y crédito fiscales por tramo de ventas totales

Total de actividades. Períodos fiscales: Enero a diciembre 2001 (miles de pesos corrientes)

TRAMO VENTAS TOTALES		CONTRIBUYENTES		VENTAS TOTALES		EXPORTACIONES		
Desde	Hasta	TOTAL	Porcentaje	TOTAL	Porcentaje	TOTAL	Porcentaje	
TOTAL		738,434	100.00%	324,246,482.10	100.00%	26,236,261.48	100.00%	
1	60,000	488,557	66.16%	7,275,736.88	2.24%	6,737.23	0.03%	
	60,001	140,000	103,763	14.05%	9,991,880.95	3.08%	17,181.07	0.07%
	140,001	350,000	73,743	9.99%	16,824,013.37	5.19%	63,595.35	0.24%
	350,001	800,000	36,351	4.92%	19,705,910.16	6.08%	145,737.07	0.56%
	800,001	1,800,000	18,689	2.53%	22,946,665.74	7.08%	292,130.07	1.11%
	1,800,001	4,500,000	10,149	1.37%	29,123,845.77	8.98%	695,906.74	2.65%
	4,500,001	10,000,000	3,923	0.53%	26,387,070.55	8.14%	955,108.07	3.64%
	10,000,001	25,000,000	1,947	0.26%	30,721,935.63	9.47%	1,938,052.56	7.39%
	25,000,001	60,000,000	756	0.10%	29,189,085.51	9.00%	2,002,733.20	7.63%
	60,000,001	más de 200.000.000	556	0.08%	132,080,337.52	40.73%	20,119,080.11	76.68%

Fuente: AFIP – Estadísticas Tributarias 2001

Como se aprecia en el Cuadro N° 27, en el año 2001 el 9,79 % de los contribuyentes (porcentaje que significa un número de 72.371 contribuyentes) explicaban el 89,49 % de las ventas totales declaradas y el 99,67 % de las exportaciones, pudiendo presumirse que la concentración de la evasión sigue el mismo sendero que la concentración de la recaudación.

Si miramos la franja de los mayores contribuyentes, podemos observar según los datos antes mencionados, que 3.259 contribuyentes (lo que significa el 0.44 % de los contribuyentes) explican el 60 % de las ventas totales declaradas y el 92 % de las exportaciones.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Según las autoridades de la propia AFIP, las principales medidas de la mencionada ‘profunda reforma estructural’ en curso del organismo consistirían en poner la mira en “*la constitución de sociedades que se crean para evasión, la emisión de facturas falsas, la falta de límites en la actual normativa cuando se trata de crear crédito fiscal, y la complejidad de muchas normas y cierta ambigüedad que facilitan la elusión*”.

Tanto la constitución de sociedades ‘fantasma’, como el uso de facturas falsas y el aprovechamiento de normas complejas y ambiguas para ‘eludir’ o evadir el impuesto suponen un costo nada desdeñable, y la lógica económica dice que asumir dicho costo está íntimamente relacionado con la magnitud del beneficio que el mismo traería aparejado, lo cual apunta a este sector altamente concentrado.

Si se observa el total de Débitos y Créditos Fiscales declarados, datos que se reflejan en el Cuadro N°28, es decir, el impuesto cobrado al vender y el impuesto pagado al comprar, los números resultan más llamativos. En primer lugar, el segmento de contribuyentes que más ventas declaran, son los que manifiestan el menor porcentaje de diferencia entre lo comprado y lo vendido. Si se considera que son sólo 556 contribuyentes, que venden más de 60 millones de pesos anuales cada uno, todo indica que su posición en el mercado es la de formadores de precios, lo que no se condice con la relación antes descripta. Lo mismo sucede si se observa a los 3.259 que más ventas declaran los que, a su vez, declaran una relación entre ventas y compras inferior al del promedio de la economía, cuadro similar a los contribuyentes más pequeños, cuyas ventas no superan los 60 mil pesos anuales y son claramente tomadores de precios.

Cuadro 28

Impuesto al Valor Agregado

Presentaciones, ventas, exportaciones, débito y crédito fiscales por tramo de ventas totales

Total de actividades

Períodos fiscales: Enero a diciembre 2001

(miles de pesos corrientes)

TRAMO DE VENTAS TOTALES		CONTRI- BUYENTES	I	II		III		IV	
			VENTAS TOTALES	DEBITO FISCAL		II / I	CREDITO FISCAL	III / I	VALOR AGREGADO
Desde	Hasta								
TOTAL		738,434	324,246,482	55,383,828	17.08%	45,148,558	13.92%	10,235,270	3.16%
1	60,000	488,557	7,275,737	1,453,073	19.97%	1,252,029	17.21%	201,044	2.76%
60,001	140,000	103,763	9,991,881	1,857,225	18.59%	1,362,929	13.64%	494,296	4.95%
140,001	350,000	73,743	16,824,013	3,071,469	18.26%	2,280,976	13.56%	790,493	4.70%
350,001	800,000	36,351	19,705,910	3,605,245	18.30%	2,720,654	13.81%	884,591	4.49%
800,001	1,800,000	18,689	22,946,666	4,174,708	18.19%	3,213,056	14.00%	961,652	4.19%
1,800,001	4,500,000	10,149	29,123,846	5,157,297	17.71%	4,049,440	13.90%	1,107,856	3.80%
4,500,001	10,000,000	3,923	26,387,071	4,637,559	17.58%	3,739,056	14.17%	898,503	3.41%
10,000,001	25,000,000	1,947	30,721,936	5,349,467	17.41%	4,394,424	14.30%	955,043	3.11%
25,000,001	60,000,000	756	29,189,086	4,958,412	16.99%	4,032,233	13.81%	926,179	3.17%
60,000,001	+ de 200.000.000	556	132,080,338	21,119,373	15.99%	18,103,762	13.71%	3,015,611	2.28%

Fuente: AFIP – Estadísticas Tributarias 2001

La asimetría mencionada entre lo declarado por los mayores contribuyentes y la media total no debe explicarse exclusivamente por la evasión (si bien, como ya dijimos, es dable suponer que en estos segmentos debería encontrarse el mayor porcentaje de ella). Pero una actividad inteligente en cuanto a la detección de la elusión y la evasión en el reducido grupo de grandes contribuyentes

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

debería brindar frutos inmediatos si se actúa adecuadamente y con suficiente voluntad política. Se asigna al resultado de esta política el 1% del PBI

Un cuarto recurso deriva del hecho que el presupuesto incluye recursos que no tienen afectación como gastos y que ascienden a 1.379 miles de millones de pesos (por eso se afirmó que el excedente del 3% era innecesario).

Un quinto tipo de recurso puede provenir de un impuesto del 12% sobre las transacciones financieras.

Cuadro N°29: FORMAS DE FINANCIAMIENTO. Miles de Millones de pesos

RUBROS	Montos Anuales
Reversión de los aportes jubilatorios al sistema de reparto	3.900,0
Recaudación en exceso de la estimada	3.938,9
Incremento de la recaudación por reducción de la evasión y elusión	4.168,6
Monto del presupuesto asignado a superavit financiero sin especificar	1.379,0
Impuesto sobre las rentas financieras del 12%	272,0
Total Recaudación	13.658,5

Corresponde destacar que del total de recursos expuestos, cerca del 40% no implican modificación alguna. Es decir, se trata de recursos ocultos que no han sido declarados en el presupuesto (es el caso de la conservadora estimación de recaudación presentada), o bien de fondos disponibles que no tienen asignación específica (ej. El exceso de superávit primario). Ambas cifras cubren el 75% de los fondos necesarios para la propuesta que aquí se presenta.

Al haberse extendido el Plan de Jefes y Jefas a la mayoría de los desocupados (los planes representan el 77% del total de desocupados a mayo del 2003), en la práctica se termina transformando en una amplia red de contención que dado los magros fondos que asigna, ni siquiera garantiza que los hogares puedan efectivamente salir de la indigencia y, menos aún, de la pobreza. En concreto, este plan termina definiendo un tipo de intervención estatal sobre el mercado laboral que por un lado fija un salario mínimo de U\$S 50 y reproduce –dadas las condiciones del subsidio– condiciones de absoluta precariedad laboral. Además y exceptuando de este comentario la tarea de promoción social y organizativa que predominantemente impulsan con estos fondos las organizaciones piqueteras, ciertamente la asignación de parte relevante de este Plan por vía del sistema político, ha permitido el fortalecimiento del clientelismo.

Por otra parte, el hecho de que el total de planes exceda ampliamente el total de jefes desocupados obliga a una transición que permita desmontar el esquema actual para afirmar otro que privilegie la promoción de políticas universales y la vigencia de un seguro de empleo y formación sobre los jefes de hogar desocupados, con un monto mayor que permita fijar un piso distinto en materia salarial. En esta dirección se inscribe la propuesta de transición que aquí presentamos como alternativa para el debate presupuestario.

ANEXO ESTADÍSTICO

