

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE BUENOS AIRES

STELLA MALDONADO

Informe presupuestario y fiscal N° 4: Presupuesto de la
provincia de Buenos Aires 2017



Coordinadora Economía Política: Paula Belloni

Equipo de Investigación: Mariana Fernández Massi y Joaquín Lazarte

ISSN: 2545-7403

Junio 2017

ISSN: 2545-7403

Instituto para el Desarrollo Económico y Social de Buenos Aires -Stella Maldonado

Central de Trabajadores Argentinos (CTA) – Provincia de Buenos Aires

Calle 6 N° 736 e/ 46 y 47. La Plata. Provincia de Buenos Aires

Teléfono/fax: 0221 483-9878

Correo electrónico: idesba@bsas.cta.org.ar

Dirección de página web: <http://www.ctabsas.org.ar/idesba>

PRESUPUESTO BUENOS AIRES 2017

ÍNDICE

SÍNTESIS	4
INTRODUCCIÓN	7
<i>¿HACER Y ESTAR?</i>	9
LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO BONAERENSE: AJUSTE SELECTIVO Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.....	11
INGRESOS	13
EROGACIONES	15
DEUDA PROVINCIAL	23
FUENTES UTILIZADAS	27

Síntesis

- El presupuesto 2017 es el primero elaborado completamente bajo la gestión de María Eugenia Vidal, por lo cual las finalidades, los lineamientos y acciones previstas para alcanzarlas, y la proyección de recursos y gastos representan la orientación político-ideológica de las políticas públicas provinciales bajo su gobierno.
- A pesar de haber transcurrido un año desde la asunción de la alianza Cambiemos, al momento de elaborar el presupuesto por un lado se volvió a remarcar negativamente la herencia económica recibida y la situación de “emergencia” existente en la provincia de Buenos Aires; por otro lado, se reconocieron ciertos costos de las múltiples políticas y acciones llevadas adelante en el primer año de gobierno, tanto a nivel nacional y provincial, pero como "necesarios" para avanzar hacia una situación de normalidad. Aunque, en su gran mayoría, estos se resolvieron en detrimento de gran parte de la población del país y sin mostrar signos de avance en la resolución de los problemas y límites económicos de los últimos años.
- A nivel nacional, además de medidas contractivas en materia monetaria y fiscal (suba de la tasa de interés, reducción selectiva del gasto público, etc.), se destacan otras que se llevaron adelante con el objetivo de corregir las distorsiones de precios relativos y reducir la inflación, como también intentos de avanzar en una reforma laboral con fuertes reminiscencias de aquella que se instaló en Argentina durante la década de los '90. Todo ello, en el marco de un proceso de reconversión productiva de mediano-largo plazo basado en actividades primarias y derivadas para exportación y un inédito proceso de endeudamiento externo.
- A finales de 2016 dichas iniciativas en materia económica tuvieron como resultado: aceleración inflacionaria, y la consecuente caída del salario real, recesión económica con una gran pérdida de puestos de trabajo y disminución del consumo popular, que las escasas políticas sociales y de ingresos llevadas adelante (asignaciones familiares, programa de pago a jubilados, asignación universal por hijo, tarifas sociales) no pudieron subsanar. El inédito proceso de endeudamiento externo nacional de 2016, al destinarse fundamentalmente a remisión de utilidades, fuga de capitales y pago de intereses de la deuda, no permitió el desarrollo de políticas públicas que abonen a una estructura productiva integral, mayores niveles de inversión que potencien el crecimiento económico, ni mejorar el resultado financiero fiscal, que aún en el marco del blanqueo de capitales empeoró.
- La provincia de Buenos Aires siguió los grandes lineamientos nacionales: ajustes selectivos en la ejecución del presupuesto provincial 2016 y avances en la precarización y flexibilización laboral (materializada en la declaración de emergencia administrativa y tecnológica aprobada en mayo de 2016¹). Esto se sostuvo en base a una acentuación fenomenal del endeudamiento provincial. Lejos de resolver los

¹ Modificaciones a la Ley provincial N°10.430.

problemas estructurales identificados por el gobierno de Vidal como grandes asignaturas pendientes en el presupuesto provincial de 2016 (déficits sociales y de infraestructura), la ejecución presupuestaria y las políticas públicas llevadas adelante en dicho año tuvieron como resultado una peor situación económica: recesión con aceleración inflacionaria, con sus correlatos en la reducción de los salarios reales y el empleo. Asimismo, y a pesar de haber recibido cuantiosas transferencias del gobierno nacional, el resultado fiscal financiero de la provincia también empeoró en 2016.

- El presupuesto provincial 2017 ha sido ordenado bajo la consigna “*hacer y estar*”. En función de ese objetivo y en miras de continuar el programa de desarrollo bonaerense iniciado el año pasado, el mismo profundiza los ejes rectores del presupuesto 2016. Sin embargo, a contramano del lineamiento central (“*hacer y estar*”) estos han significado una menor presencia del Estado provincial para la mayoría del pueblo bonaerense:
 - ✓ La reducción del ritmo de crecimiento del déficit económico se explicó por el ajuste selectivo del gasto corriente -con su consecuente efecto negativo sobre el ciclo recesivo- y por la gran ayuda del gobierno nacional vía transferencias, y no por una mejora en los recursos coparticipables provenientes de nación y/o una reforma tributaria provincial menos atada al ciclo económico y más progresiva y equitativa.
 - ✓ El fuerte incremento de la deuda provincial y sus intereses en el presupuesto público, condicionan las finanzas provinciales a futuro, a partir del alto costo que insume el pago de intereses y amortizaciones.
 - ✓ Las paritarias firmadas en todos los casos alcanzaron porcentajes por debajo de la inflación, producto de la aceleración del incremento de los precios posterior a la devaluación del peso, redundando en una fuerte caída del salario real y del consumo popular.
- Para el año 2017 el presupuesto estima recursos por \$487.830 y gastos por \$522.602, con incrementos interanuales del 23,8% y del 23,0% respectivamente. En la misma línea que lo ocurrido en 2016, a pesar de su menor monto, al crecer más los ingresos que los gastos existe una tendencia a mejorar el resultado económico y el primario (los déficits caen un 99,2% y 19,6%, respectivamente) basada en un ajuste selectivo (es decir, en ciertas partidas del gasto). A pesar de ello, en el caso del resultado financiero proyectado para el año 2017 se estima un déficit de \$34.773, un 12,0% más que en el 2016 (que tuvo un empeoramiento interanual del 44,6%).
- En relación a la composición de los recursos presupuestados para la provincia en 2017, se destaca el crecimiento de los ingresos tributarios de origen provincial (25,9%), los cuales aumentan en mayor proporción que el promedio (23,8%), por lo que acentúan su rol en tanto principal fuente de ingresos de las finanzas provinciales (41,1% del total). Esto asume una mayor relevancia al considerar que en su interior se mantiene la estructura regresiva concentrada en el impuesto a los ingresos brutos, el cual aporta el 72,3% de la recaudación provincial.
- Los ingresos tributarios de origen nacional constituyen los segundos en importancia relativa dentro de los recursos totales (28,3% de los ingresos totales) y registran un crecimiento 28,2% en relación a la ejecución del año 2016. En su interior, el componente más importante es la distribución secundaria de la coparticipación federal,

que al incrementarse en mayor magnitud que la del promedio, un 26,2%, gana participación dentro de los recursos que provienen de Nación (del 58,9% al 60,7%).

- Entre los recursos que provienen de Nación el fondo de Financiamiento Educativo (Ley N°26.075) exhibe un aumento por encima al de los ingresos de origen nacional (del 49,7%), por lo cual gana en importancia relativa como fuente de ingresos. El Fondo del Conurbano Bonaerense no se incrementa en el presupuesto pero, a modo de compensación, el gobierno nacional anunció oficialmente una transferencia de \$25.000 millones para la provincia de Buenos Aires en el 2017 bajo este concepto. Por lo que, el aporte del gobierno nacional vía transferencias corrientes más Fondo del Conurbano proyectado sobre el total de recursos, pasaría del 8,5% en el 2016 al 13,0% en el 2017.
- En relación a las erogaciones para el 2017, en continuidad con el presupuesto 2016, un primer rasgo distintivo es el fuerte crecimiento estimado para los gastos de capital, 65,0%. Muy superior al de los gastos corrientes, cuya tasa de crecimiento interanual es del 20,2%.
- Al interior de los gastos corrientes se destaca el leve incremento del gasto en personal: esta partida crece por debajo del promedio de los gastos, un 20,6%, por lo que verifica una disminución de su importancia relativa. Entre los componentes de mayor gravitación que pierden participación dentro de los gastos corrientes también se destacan: las prestaciones de la seguridad social (17,7%) y las transferencias a municipios (15,3%). De manera opuesta, el pago de intereses de la deuda proyecta un incremento sustancial del 42,0%. Así los intereses pasaron de explicar el 3,5% de las erogaciones corrientes en el 2015, al 4,0% en 2016, para finalmente ascender al 4,8% en el 2017.
- De acuerdo a la clasificación institucional, entre el cierre del ejercicio 2016 y el presupuesto 2017 los Ministerios de Economía (con una participación del 25,4% sobre los gastos totales), Infraestructura (3,9%), Justicia (2,6%) y Desarrollo Social (2,6%) consolidan su gravitación en los gastos totales, al tiempo que el Ministerio de Salud (5,7%), la Dirección General de Educación y Cultura (DGCYE) (24,4%) y el Ministerio de Seguridad (9,3%) la reducen. En el caso del Ministerio de Salud se requerirían \$1.026 millones adicionales para mantener su participación relativa en el gasto total del año previo, y en el de la DGCYE en \$12.781 millones.
- El estudio de las erogaciones según finalidad y función indica un desplazamiento de recursos de la administración gubernamental hacia servicios económicos y deuda pública. Lo cual indica un retroceso de las transferencias a los municipios en relación a lo ocurrido en 2016.
- Otro de los ejes que se profundiza en relación al 2016 es el endeudamiento provincial. En el presupuesto 2017 se solicitan autorizaciones por un total estimado de \$74.900 millones. Entre diciembre de 2015 y diciembre de 2016 la deuda creció un 60,6% y pasó de representar el 7,2% del PBG en el año 2015 al 8,4% en el 2016.

Introducción

A diferencia del presupuesto del año 2016, el cual se modificó sobre la base de lo elaborado por la gestión saliente, en este caso las finalidades de las políticas públicas provinciales, los lineamientos y acciones previstas para alcanzarlas, y la proyección de recursos y gastos fueron desarrolladas en su totalidad por el nuevo gobierno.

A pesar de haber transcurrido el primer año de la administración de Cambiemos al momento de la elaboración del nuevo proyecto de presupuesto, la caracterización macroeconómica allí presente volvió a remarcar negativamente la herencia económica recibida por el gobierno nacional y la situación de “*emergencia*” existente en la provincia de Buenos Aires como su correlato. En ese contexto, el avance hacia una situación de normalidad y crecimiento se planteó otra vez como horizonte bajo los mismos ejes rectores que en 2016 pero, en este caso, con la particular contradicción de reconocer ciertos “costos necesarios” de las múltiples políticas y acciones llevadas adelante en dicho año, que en su gran mayoría se resolvieron en detrimento de gran parte de los argentinos.

Entre dichas políticas a nivel nacional, además de medidas contractivas en materia monetaria y fiscal (suba de la tasa de interés, reducción del gasto público, etc.) se destacan otras con el objetivo de corregir las distorsiones de precios relativos y reducir la inflación: desregulación a la compra-venta de dólares (devaluación), quita y/o reducción de retenciones a las exportaciones y de subsidios a las tarifas de servicios públicos, apertura comercial y desregulación financiera e intentos de avanzar en una reforma laboral con fuertes reminiscencias de aquella que se instaló en Argentina durante la década de los '90. Todo ello, en el marco de un proceso de reconversión productiva basado en actividades primarias y derivadas para exportación y un inédito proceso de endeudamiento externo.

Sin embargo, al cumplirse el primer año de gobierno de Cambiemos el balance del esquema económico llevado adelante mostró que, sin poder avanzar en la resolución de los problemas y límites económicos de los últimos años², las políticas económicas llevadas adelante en 2016 implicaron su profundización: aceleración inflacionaria (superior al 40,0% anual)³, y la consecuente caída del salario real (-6,9% interanual entre el segundo semestre de 2015 y 2016 para los trabajadores registrados del sector privado registrados), recesión económica (-2,3% acumulado al cuarto trimestre de 2016) con caída de la inversión (-5,5%), 43.600 puestos de trabajo menos (entre diciembre de 2015 y el mismo mes de 2016) y disminución del consumo popular (-5,4% interanual)⁴, que las escasas políticas sociales y de ingresos llevadas adelante (asignaciones familiares, programa de pago a jubilados, asignación universal por hijo, tarifas sociales) no pudieron subsanar.

El inédito proceso de endeudamiento externo entre diciembre 2016 y diciembre 2017 (US\$41.051 millones) se destinó fundamentalmente a remisión de utilidades (US\$3.162 millones), fuga de capitales (US\$11.976 millones)⁵, pago de intereses de la deuda (US\$13.396 millones), déficit comercial (US\$690 millones) y a financiar el déficit fiscal en el

²Ligados fundamentalmente al virtual estancamiento de la economía, el agravamiento de la restricción externa, el proceso inflacionario, el déficit fiscal, etc.

³ De acuerdo a la estimación de CIFRA, la inflación del 2016 fue del 41,1%. Por su parte, para el IPC congreso el incremento fue del 40,3%.

⁴El dato corresponde a las ventas minoristas relevadas por CAME.

⁵Corresponde a la formación de activos externos del sector privado no financiero.

marco de una enorme transferencia de ingresos que las políticas de corrección de precios relativos implicaron. Por lo que no permitió el desarrollo de políticas públicas que abonen a una estructura productiva integral, mayores niveles de inversión que potencien el crecimiento económico, ni mejorar el resultado financiero fiscal, que aun en el marco del blanqueo de capitales empeoró en un 14,7% (al pasar de -\$318.464 millones a -\$365.169 millones).

La provincia de Buenos Aires siguió los grandes lineamientos nacionales: ajustes selectivos en la ejecución del presupuesto provincial 2016 y avances en la precarización y flexibilización laboral (materializadas las últimas en la declaración de emergencia administrativa y tecnológica aprobada en mayo de 2016 y prorrogada mediante el decreto 53/17 E por un año más). Esto se sostuvo en base a una acentuación notable del endeudamiento provincial, con una variación del 60,6% interanual para el 2016.

Al igual que a nivel nacional, lejos de resolver problemas estructurales identificados como grandes asignaturas pendientes en el presupuesto provincial de 2016 (déficits sociales y de infraestructura)⁶ que afectan a la mayoría de los bonaerenses, la ejecución presupuestaria y las políticas públicas llevadas adelante tuvieron como resultado una peor situación económica: recesión con aceleración inflacionaria, con sus correlatos en la reducción de los salarios reales y el empleo. En particular, la actividad económica bonaerense tuvo una merma de 2,3% (acumulado al cuarto trimestre de 2016), con mayor repercusión en la industria (una variación interanual del -3,4%) y la construcción (-2,5%, en cantidad de empresas, para el año 2016) y una caída de las exportaciones provinciales (-3,2%). Lo cual implicó una destrucción de puestos de trabajo registrados del orden del 0,73% (14.421 trabajadores menos entre diciembre de 2015 y el mismo mes de 2016) y una baja del 7,5% en GBA y 6,1% en el resto de la provincia de los salarios reales de los registrados (entre el segundo semestre del 2015 y del 2016), con sus repercusiones en el consumo popular: en 2016 las ventas de supermercados en la provincia crecieron un 25,8% interanual, muy por debajo de los indicadores de inflación. Finalmente, el resultado financiero de las finanzas públicas provinciales empeoró en un 44,6% en 2016⁷.

La distancia entre los objetivos políticos manifestados en el presupuesto 2016 y los resultados alcanzados en el primer año de gobierno, con enormes pérdidas económicas y sociales para la mayoría de los bonaerenses, pone en cuestión que una profundización de los ejes rectores de aquel presupuesto puedan solucionar los problemas que atañen a la provincia de Buenos Aires. En ese sentido, el presente informe analiza el presupuesto provincial 2017 indagando sobre los objetivos que se pretenden alcanzar y los lineamientos con los que se propone hacerlo, las rupturas y continuidades en las finanzas públicas provinciales bajo el nuevo gobierno y los debates pendientes a desarrollar.

El informe se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan los objetivos y fundamentos políticos del presupuesto provincial 2017 en el marco del contexto económico nacional que se prevé para este año y a partir de lo realizado en 2016. Luego, se profundiza el análisis del nuevo presupuesto en base al estudio de las principales continuidades y variaciones entre lo proyectado para el año 2017 y la ejecución para el año 2016. En las dos siguientes secciones se abordan los ingresos y las erogaciones. Finalmente se evalúa la evolución del endeudamiento provincial.

⁶Al respecto ver Ley de Presupuesto provincial 2016.

⁷ Para un análisis más completo se recomienda ver [Informe de Actividad 2016 de la Provincia de Buenos Aires](#) elaborado por el IDESBA Stella Maldonado.

¿Hacer y estar?

El presupuesto provincial 2017 ha sido ordenado bajo la consigna “*hacer y estar*”, que pretende establecer los ejes rectores de las finanzas públicas provinciales para el corriente año en torno a: 1) un plan de obra pública; 2) una propuesta de políticas sociales; 3) una mejora de la situación fiscal y; 4) una mayor competitividad de la economía provincial. Dichos lineamientos de gobierno se establecen a partir de la caracterización y balance de las políticas económicas aplicadas a nivel nacional y provincial en 2016 lo cual presenta múltiples inconsistencias.

Al respecto, si bien se reconocen las caídas en el nivel de actividad y consumo del primer año de gobierno que afectaron a la gran mayoría de los argentinos, no se presenta una valoración negativa al respecto. Por el contrario, llamativamente estos se aceptan como cambios necesarios para su propia reversión, aunque sin mostrar resultados favorables en ese sentido sino la profundización de los problemas macroeconómicos.

En relación a las políticas económicas llevadas adelante por el gobierno nacional en 2016, desde el gobierno provincial se destaca particularmente que la corrección de los precios relativos aplicada -en especial devaluación y corrección de tarifas- y la desarticulación de las políticas intervencionistas -como por ejemplo el control en la compra de dólares, la regulación en materia de comercio exterior y la política de retenciones- impactaron negativamente en el consumo y la actividad económica, pero fueron necesarias para lograr una reducción de la inflación. Sin embargo, lejos de ello, la inflación fue récord en 2016, alcanzando una variación interanual del 41,1% (IPC 9 Provincias CIFRA).

En el mismo sentido, entre las políticas provinciales del primer año de gobierno que son balanceadas positivamente en el presupuesto 2017 se destacan: la emisión de deuda y el incremento de la liquidez financiera, la reducción relativa del ritmo de incremento de algunos resultados fiscales negativos y la reasignación de gastos corrientes, el aumento de las transferencias a los municipios, la celebración de paritarias con los diferentes gremios estatales, el lanzamiento del plan de infraestructura, los fondos destinados a inversión social, y el incremento en gastos de seguridad. No obstante, las medidas mencionadas no incorporan los puntos débiles vinculados a dichas iniciativas que relativizan en gran medida el cuadro general y se contraponen con el objetivo de “*hacer y estar*”, en tanto han implicado, en la gran mayoría de los casos, menores posibilidades de intervención estatal al servicio del pueblo bonaerense. Entre ellos:

- Se ha incrementado fuertemente la deuda provincial y sus intereses en el presupuesto público. Este aspecto, por un lado, condiciona las finanzas provinciales a futuro, a partir del alto costo corriente que insume el pago de intereses; también implica un mayor grado de fragilidad ante el incremento de la volatilidad cambiaria, ya que el crecimiento de la deuda pública ha sido en especial mediante fuentes extranjeras.
- La reducción del ritmo de crecimiento del déficit económico se explicó por la caída del gasto corriente real y un ajuste selectivo en el mismo, con su consecuente efecto negativo sobre el ciclo recesivo, y no por una mejora sustancial en los

recursos tributarios provenientes de nación y/o una reforma fiscal provincial menos atada al ciclo económico y más progresiva y equitativa⁸.

- Si bien las transferencias municipales presentaron uno de los mayores incrementos interanuales en 2016, su principal componente, la coparticipación bruta (explica el 60,8% del total de transferencias), creció muy por debajo del promedio (33,9% contra 63,4%). De este modo, el incremento extraordinario de las transferencias municipales no se reflejó en un cambio estructural de la principal partida recibida por las jurisdicciones locales, sino principalmente mediante fondos que pueden revestir un carácter coyuntural, al ser creados en 2016 en el marco de las negociaciones para la aprobación del presupuesto: el Fondo para infraestructura municipal y el Fondo municipal de fortalecimiento de seguridad y servicios asociados.
- Las paritarias firmadas en todos los casos alcanzaron porcentajes por debajo de la inflación⁹, debido a la aceleración de los precios, redundando en una fuerte caída del salario real y del consumo popular. A lo cual se suma el hecho de que la no contemplación de dicha pérdida del poder adquisitivo en las propuestas paritarias de 2017 junto a la iniciativa de poner un límite del 18-20%¹⁰ -inferior a la inflación proyectada para el año¹¹- por parte del gobierno implica convalidar y profundizar dicha pérdida para los trabajadores de la provincia.

A pesar de todas estas consideraciones, en sintonía con la política macroeconómica del gobierno nacional, el ejecutivo provincial establece para 2017 la necesidad de recomponer la demanda agregada, principalmente la inversión, pero también el consumo a partir de las transformaciones productivas a las que conduciría la primera. A su vez, también se depositan fuertes expectativas en la reactivación de la economía brasilera -que aun es muy pequeña- y en la siembra de la campaña 2016/2017. Esto posibilitaría un sendero de crecimiento del Producto Bruto Geográfico (PBG) del 3,5% en comparación con el año 2016, replicando el mismo porcentaje que el de la economía argentina.

En dicho contexto, para el 2017 el gobierno provincial prevé un total de erogaciones del orden de los \$522.602 millones -un 23,0% más que lo ejecutado al cierre del 2016- y una suma de recursos de \$487.830 millones -un incremento interanual del 23,8%- que dan como resultado una mejora de las finanzas provinciales corrientes y primarias (es decir, al excluir el pago de intereses de la deuda) y un deterioro del déficit financiero (al incluirlos), que parecen indicar una profundización de los ejes rectores del presupuesto 2016: ajuste del gasto corriente y fuerte endeudamiento.

En síntesis el presupuesto 2017 realiza un esfuerzo por contrastar sus objetivos y proyecciones con el gobierno anterior, caracterizando el año 2016 como positivo y sus

⁸Para un mayor desarrollo sobre la evolución de largo plazo de los recursos y erogaciones de la Provincia consultar [Documento de Trabajo N 2: Situación fiscal en la Provincia de Buenos Aires 2008-2015](#), del IDESBA Stella Maldonado.

⁹ Entre las más importantes se destacan: docentes, 34,6%; estatales, 31%; judiciales, 32,5%; salud, 25,0% (por ocho meses).

¹⁰En el presupuesto 2017, de acuerdo a la clasificación por objeto del gasto, el incremento del gasto en personal proyectado es del 20,6%.

¹¹De acuerdo al Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) realizado por el BCRA en mayo a más de 55 bancos y analistas especializados la inflación promedio esperada para el año 2017 es del 21,4%.

escasos balances negativos en materia económica como de transición y, a su vez, ordena la proyección 2017 bajo los mismos lineamientos rectores sentados en el primer año de gobierno. La distancia entre los objetivos políticos propuestos basados en una política de intervención estatal de “hacer y estar” y los resultados alcanzados en 2016, que implican una menor presencia del Estado con pérdidas económicas y sociales para la mayoría de los bonaerenses, hacen que el equilibrio de las finanzas públicas, la inversión en infraestructura social y productiva, y la promoción del gasto social en el nuevo presupuesto sean aspectos claves a analizar con mayor profundidad.

Lineamientos del programa de desarrollo bonaerense: ajuste del gasto corriente y endeudamiento público

Con el objetivo de poder delinear los grandes ejes económicos y políticos que guían el presupuesto provincial 2017, su evolución en relación a los años previos y también indagar acerca de sus posibles efectos en tanto expresión de la intervención estatal provincial, en la presente sección se analiza el esquema general de ingresos, erogaciones y resultados (económico, primario y financiero)¹² para los años 2015, 2016 y 2017.

CUADRO Nº 1. BUENOS AIRES. RECURSOS, EROGACIONES Y RESULTADOS, 2015, 2016 Y 2017 (EN MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)

Concepto	Cierre 2015	Cierre 2016	Presupuesto 2017	Cierre 2015 vs Cierre 2016	Cierre 2016 vs Presupuesto 2017
Recursos Corrientes	268.936	386.062	478.671	43,6%	24,0%
Ingresos de Capital	5.369	8.035	9.159	49,7%	14,0%
Total de Recursos	274.305	394.097	487.830	43,7%	23,8%
Erogaciones Corrientes	284.756	398.421	478.764	39,9%	20,2%
Erogaciones de Capital	11.019	26.494	43.727	140,4%	65,0%
Total de Erogaciones	295.775	424.915	522.602	43,7%	23,0%
Resultados					
Resultado Económico	-15.820	-12.381	-93	-21,7%	-99,2%
Resultado Primario	-11.596	-15.085	-12.125	30,1%	-19,6%
Resultado Financiero	-21.470	-31.047	-34.773	44,6%	12,0%
Fuente Financieras	36.822	91.124	63.962	147,5%	-29,8%
Aplicaciones Financieras	34.616	60.077	29.190	73,6%	-51,4%

Fuente: Elaboración propia en base al mensaje del presupuesto 2016 y la Contaduría General de la Provincia.

El cuadro N°1 presenta la disminución del déficit económico, de \$15.820 en 2015 a \$12.381 en 2016 (-21,7%). Allí también se observa que dicho acercamiento al equilibrio

¹² El resultado primario es la diferencia entre los ingresos totales (corrientes y de capital), y los gastos totales, excluidos los pagos de intereses de deuda. El resultado económico surge de la diferencia entre los ingresos corrientes y gastos corrientes. El resultado financiero es la diferencia entre los recursos totales y las erogaciones totales.

fiscal se explicó por el menor crecimiento del gasto corriente (39,9%) en relación a los ingresos corrientes (43,6%).

Sin embargo, y tal como ha sido señalado en la sección precedente, de acuerdo a la ejecución presupuestaria a diciembre de 2016 no todos los componentes del gasto tuvieron el mismo comportamiento. Los vinculados a la administración gubernamental crecieron más que el promedio (64,5%) e incluso más que el ritmo inflacionario (en torno al 41,1%), por lo que ganaron tanto en importancia relativa dentro de las erogaciones (+15,9%, al pasar de representar el 18,8% del gasto según finalidad y funciones en 2015 al 21,8% en 2016) como en poder adquisitivo.

A su vez, otro aspecto relevante dentro de la dinámica de los gastos bajo la ejecución de 2016 estuvo dado por la profundización de la concentración de las erogaciones al interior de esta última finalidad. En especial, se registraron subas importantes en dos de sus funciones: Dirección Superior Ejecutiva, 321,6%; y Relaciones Interiores¹³, 63,4%. En este último caso la suba se debió al incremento en las transferencias municipales que implicó la creación del Fondo de Fortalecimiento de la Seguridad y Otros Servicios Asociados y el Fondo para Infraestructura Municipal en el marco del endeudamiento condicionado establecido en el presupuesto 2016 a partir de las negociaciones para su aprobación¹⁴. Al cierre 2016 esta finalidad alcanzó el 55,2% de los gastos de la administración gubernamental.

Los gastos vinculados al resto de las finalidades se incrementaron en las siguientes proporciones: servicios económicos, 59,2%, servicios sociales, 40,1% y servicios de seguridad 36,4%.

En paralelo, en el cuadro N°1 también puede contemplarse que tanto el resultado primario como el financiero se deterioran considerablemente en 2016: 30,1% y 44,6%. Esto se debe a dos motivos que caracterizan las finanzas provinciales del gobierno de María Eugenia Vidal. Por un lado, un fuerte crecimiento de las erogaciones de capital (+140,4%) que apuntaría a resolver la situación crítica en infraestructura, pero que presenta elementos contradictorios al profundizar el detalle de la ejecución del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos¹⁵.

Por otro lado, el deterioro del resultado financiero para dicho año se explica por el peso del endeudamiento provincial, cuyo costo en intereses se incrementó en un 61,7% y por el desbalance de la cuenta capital. Respecto al análisis del endeudamiento entre diciembre 2015 y diciembre de 2016 la deuda provincial aumentó un 60,6%. Al cierre del año 2016 los intereses y las amortizaciones de deuda totalizaron \$32.269 millones, e implicaron una enorme pérdida de recursos que podrían haberse utilizado para hacer política estatal al interior de la provincia¹⁶.

¹³ Cabe destacar que dicha función es la más importante de la finalidad (con una participación del 55,2%) y refleja las transferencias a municipios, las cuales son analizadas en la siguiente sección.

¹⁴ Al respecto ver artículos 34 y 35 de la Ley N°14.807, presupuesto provincial 2016.

¹⁵ El crédito utilizado por el Ministerio de Infraestructura en el año 2016 para la partida bienes de uso fue del 56,3%.

¹⁶ En relación a las prioridades políticas del presupuesto cabe considerar que dicho monto es superior, por ejemplo a todos los recursos destinados a la función salud en el año 2016. En términos porcentuales los servicios de deuda pagados en el 2016 expresaron un 111,6% de las aplicaciones destinadas a salud.

Sobre esa trayectoria, el presupuesto para este año estima recursos por \$487.830 y gastos por \$522.602, con incrementos interanuales del 23,8% y del 23,0% respectivamente. En la misma línea que lo ocurrido en 2016, al crecer más los ingresos que los gastos existe una tendencia a mejorar el resultado económico y el primario (los déficits caen un 99,2% y 19,6%, respectivamente). En cuanto al resultado financiero proyectado para el año 2017 se estima un déficit de \$34.773, un 12,0% más que en el 2016.

Al igual que en 2016, en el caso del resultado económico la reducción del déficit pautada para este año se debe a un ajuste del gasto corriente en relación a los ingresos y, metodológicamente, por la exclusión en el cálculo del componente de capital. Si bien este componente tiene una relevancia menor en las erogaciones de la provincia (8,4%), se incrementaría un 65,5% en términos interanuales. Por su parte, la mejora del resultado primario se debe en gran medida a la omisión, por definición metodológica, del pago de intereses en su estimación, los cuales se estima crecerán en un 42,0% en 2017, debido en buena medida al crecimiento exponencial de la deuda provincial en 2016.

Las bases sentadas en los diferentes resultados fiscales (económico, primario y financiero) durante 2016 bajo la lógica de ajuste selectivo y endeudamiento que recaen en la mayoría de los bonaerenses, hacen necesario un estudio más complejo respecto a la composición (ingresos y erogaciones) que se proyecta para 2017, sus formas de financiamiento y sus implicancias en la demanda agregada.

Ingresos

Los recursos totales para 2017 se estiman en \$487.830 millones, lo que indica un crecimiento del 23,8% respecto al 2016. Asimismo, los ingresos corrientes y de capital crecen un 24,0% y un 14,0%, respectivamente.

En cuanto a la composición de los recursos presupuestados para la provincia en 2017, en el cuadro N°2 se analizan las variaciones porcentuales de sus diferentes componentes. En primer lugar, se destaca el crecimiento de los ingresos tributarios de origen provincial, que se incrementan en mayor proporción que el promedio (25,9%); por lo cual, acentúan su rol como principal fuente de ingresos de las finanzas provinciales (41,1% del total). Esto asume una mayor relevancia al considerar que en su interior se mantiene la estructura regresiva concentrada en el impuesto a los ingresos brutos, el cual aportará el 72,3% de la recaudación provincial.

CUADRO Nº 2. BUENOS AIRES. RECURSOS 2016 Y 2017 (EN MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)

Concepto	2016	2017	Variación % 2016 2017
I. Ingresos Corrientes	386.062	478.671	24,0%
Tributarios	267.041	338.682	26,8%
. De Origen Provincial	159.221	200.433	25,9%
. De Origen Nacional	107.819	138.249	28,2%
Contribuciones a la Seguridad Social	66.409	79.182	19,2%
Ingresos no tributarios (tasas, derechos, etc.)	5.054	4.021	-20,4%
Venta de bienes y servicios	768	707	-8,0%
Ingresos de operación	499	531	6,5%
Rentas de la propiedad	5.233	4.964	-5,1%
Transferencias Corrientes	41.058	50.584	23,2%
II. Ingresos de Capital	8.035	9.159	14,0%
Transferencias de capital	7.826	8.782	12,2%
Otros	210	377	79,8%
INGRESOS TOTALES (I+II)	394.097	487.830	23,8%

Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto 2017 y a la Contaduría General de la Provincia.

Con un aporte del 28,3% a los ingresos totales, los ingresos tributarios de origen nacional constituyen los segundos en importancia relativa. A su interior se destacan: la distribución secundaria de la coparticipación federal, con una participación del 60,7%, y un incremento respecto al año 2016 del 26,2%; luego los fondos transferidos bajo el concepto de la Ley (Nº26.075) de Financiamiento Educativo crecen un 49,7%, representando en el presupuesto 2017 un 32,1% de los fondos tributarios de origen nacional. Esto refuerza el hecho de que la reforma del sistema de coparticipación federal continua siendo un debate central para la provincia de Buenos Aires, ya que la misma aporta aproximadamente el 40,0% de la masa coparticipable y recibe la mitad de los recursos.

Por otra parte, debido al tope nominal dispuesto en 1996, el Fondo del Conurbano Bonaerense no se incrementa en el presupuesto, aunque a modo de compensación el gobierno nacional anunció oficialmente una transferencia de \$25.000 millones para la provincia de Buenos Aires en el 2017 bajo este concepto. Por lo que, este fondo se presentaría como la partida nacional con mayor incremento interanual, siendo éste de 3.746,1%, al punto que cubriría el 70,0% del déficit financiero provincial. Luego, en relación la devolución del 3,0% de los fondos coparticipados dirigidos a la ANSES (15,0%), se ha logrado un acuerdo entre nación y provincia el cual totaliza en \$3.083 millones adicionales incorporados en el presupuesto 2017.

Entre el resto de los componentes de los recursos provinciales se destacan las contribuciones a la seguridad social y las transferencias corrientes del gobierno nacional. En el primer caso, se trata del incremento vinculado a los recursos generados por los

trabajadores estatales de la provincia y el gobierno en calidad de empleador. Por lo que, una proyección simple orienta esta partida como un estimador de los incrementos salariales, las incorporaciones a la planta estatal y las recategorizaciones. Aun si se descartara el componente de incorporaciones (aspecto que se analizará en el siguiente apartado), el leve incremento pautado para este componente (19,2%) en 2017 da cuenta de la proyección que se espera para los salarios de los trabajadores activos, inferior a los ingresos totales (23,8%) y a las proyecciones promedio de inflación¹⁷. Esta situación impacta sobre el financiamiento del Instituto de Previsión Social (IPS) en un marco de discusión profundo ligado a la armonización planteada por el gobierno nacional (Ley Nacional N°27.260).

En suma, el análisis de las variaciones de los ingresos provinciales indica: un incremento de la participación de los recursos tributarios de origen provincial y nacional sin cambios significativos en la estructura tributaria provincial; una disminución de la participación de las contribuciones de la seguridad social ligada, en principio, al pobre incremento de la masa salarial. Esta situación debe articularse con un fuerte incremento de la deuda pública que se abordará en el último apartado, la cual viene a compensar la falta de crecimiento de los recursos genuinos, y con el ajuste del gasto corriente explicitado en el esquema de erogaciones, en especial por el incremento del peso de los intereses a pagar.

Erogaciones

Las erogaciones para el 2017 se proyectan en \$522.602, un 23,0% superiores a las del año previo. En continuidad con el presupuesto 2016, un primer rasgo distintivo es el fuerte crecimiento estimado para los gastos de capital, 65,0%. Muy superior al de los gastos corrientes, cuya tasa de crecimiento interanual es del 20,2% (cuadro N°1). Con el fin de dar cuenta acerca de las prioridades políticas y los lineamientos que rigen la evolución de los gastos, a continuación los mismos se analizan de acuerdo a tres clasificaciones: por objeto de gasto, institucional y por finalidad y función.

Gasto por objeto

En el cuadro N°3 se combina la clasificación económica (la cual divide a las erogaciones en corrientes y de capital) con la que los clasifica por objeto del gasto (es decir, identificando los bienes y servicios adquiridos). Allí se destaca que, al interior de los gastos corrientes se presenta un leve incremento del gasto en personal: con una gravitación determinante, esta partida crece por debajo del promedio de los gastos, un 20,6%, por lo que se verifica una disminución de su participación; como así también inferior a la inflación de referencia para el año 2017, la cual según estimaciones oficiales se ubica en un valor promedio del 21,4% (REM-BCRA).

¹⁷ Según el REM realizado por el BCRA en mayo la inflación promedio esperada para el año 2017 es del 21,4%. Luego, diferentes organismos, bancos y consultoras proyectaron las siguientes variaciones: ABECEB, 23,3%; Analytica, 20,6%; Banco Galicia, 21,0%; Banco Supervielle, 20,3%; Banco Francés, 22,4%; Ecolatina, 24,5%; Econométrica, 22,1%; Elypsis, 21,5%; Estudio Bein, 20,5%; FMI, 25,6%. Goldman Sachs, 23,5%; Itaú, 22,0%; JP Morgan, 21,2%; Orlando Ferreres, 19,7%; Santander, 22,0%.

Mientras que en el 2016 el gasto en personal alcanzaba el 46,7% de los gastos totales, en el 2017 representa el 45,8%. Se trata de un elemento de mucha importancia, ya que este componente permite dar cuenta del aumento de la masa salarial de los trabajadores de la provincia y, por lo tanto, es una aplicación de relevancia no solo para mejorar la distribución del ingreso, sino para poder dinamizar la demanda agregada a través del consumo, que es uno de los objetivos plasmados en la ley de presupuesto.

Al respecto, en el cuadro N°4 se presentan la distribución y los cambios de los cargos y horas cátedra para 2016 y 2017. Allí se observa un virtual congelamiento de la compleja planta estatal de la provincia por lo que, en principio, el incremento de los gastos en personal es un *proxy* del incremento salarial¹⁸. Sin embargo, no debe descartarse la proliferación de mecanismos de contratación precarios e inestables en el marco del proceso de flexibilización laboral, como tampoco el incremento de funcionarios y asesores. Dos antecedentes normativos que abonan a este escenario son: la ley de emergencia administrativa y tecnológica (Ley N°14.815) recientemente prorrogada, y el decreto N°1.278/17 referido a la disponibilidad de fondos para la contratación de asesores.

A su vez, en el cuadro N° 3 se observa que entre los componentes de mayor gravitación que pierden participación dentro de los gastos corrientes también se destacan -con tasas de variación aun menores a las del gasto en personal-: el ítem prestaciones de la seguridad social, el cual aproxima el incremento promedio de las jubilaciones, pensiones y retiros, y las transferencias corrientes, las cuales reflejan la coparticipación a los municipios. El primero con un crecimiento proyectado del 17,7% y el segundo con un 15,3%, es decir por debajo del total y de la inflación de referencia para el año 2017 (21,4%).

De manera opuesta, el pago de intereses de la deuda proyecta un incremento sustancial del 42,0%. Estos pasaron de explicar el 3,5% de las erogaciones corrientes en el 2015, al 4,0% en el 2016, hasta alcanzar el 4,8% en el 2017. De este modo, el gobierno destinará en el 2017 más recursos a pagar intereses de la deuda (\$22.775 millones) que a la suma de los presupuestos del Ministerio de Desarrollo Social, Producción, Tecnología y Asuntos Agrarios (\$14.653 millones).

Respecto a las erogaciones de capital, el elemento más significativo es el fuerte crecimiento interanual de la inversión real directa: +208,0% para el 2017. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la ejecución de la inversión directa fue inferior a la proyectada. Mientras que en el mensaje del presupuesto 2017 se estimaba que el año 2016 cerraría con una aplicación de \$11.615 millones, la ejecución a diciembre totalizó en \$8.678 millones.

¹⁸Para el caso de la DGCYE el número de cargos pasa de 233.097 en 2016 a 233.095 en 2017, y la cantidad de horas cátedras se mantiene constante en un total de 2.769.070.

CUADRO Nº 3. BUENOS AIRES. EROGACIONES POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA Y POR OBJETO DE GASTO, 2016-2017 (EN MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)

Concepto	Cierre 2016	Presupuesto 2017	Variación % 2016-2017
I. Gastos Corrientes	398.420.576.767	478.875.067.687	20,2%
. Gastos de Consumo	217.349.718.504	264.115.571.766	21,5%
- Personal	198.342.547.432	239.277.110.205	20,6%
- Bienes y servicios	18.999.176.237	24.837.890.163	30,7%
- Impuestos	7.994.835	571.398	-92,9%
. Intereses	16.039.736.499	22.775.728.355	42,0%
. Prestaciones de la Seg. Social	69.834.619.406	82.206.616.900	17,7%
. Transferencias Corrientes	95.180.643.963	109.772.834.166	15,3%
. Otras pérdidas	15.858.395	4.316.500	-72,8%
II. Gastos de Capital	26.493.968.433	43.727.343.414	65,0%
. Inversión Real Directa	8.678.459.063	26.728.938.856	208,0%
. Transferencias de Capital	12.841.090.759	13.400.684.652	4,4%
. Inversión Financiera	4.974.418.611	3.597.719.906	-27,7%
GASTOS TOTALES (I+II)	424.914.545.199	522.602.411.101	23,0%

Fuente: Elaboración propia en base al mensaje del presupuesto 2016.

CUADRO Nº 4. BUENOS AIRES. CARGOS Y HORAS CÁTEDRAS, 2016-2017

Cargos	2016			2017		
	Total	Personal Permanente	Personal Temporario	Total	Personal Permanente	Personal Temporario
Administración Central	238.688	232.417	6.271	238.661	232.648	6.013
Organismo Descentralizados	250.861	151.708	99.153	250.889	151.971	98.918
Instituciones de la Seguridad Social	1.103	759	344	1.099	948	151
Total	490.652	384.884	105.768	490.649	385.567	105.082
Horas Cátedra						
Administración Central	97.522	9.142	88.380	117.022	9.142	107.880
Organismo Descentralizados	2.776.970	646.690	2.130.280	2.776.970	558.453	2.218.517
Instituciones de la Seguridad Social	300	0	300	300	0	300
Total	2.874.792	655.832	2.218.960	2.894.292	567.595	2.326.697

Fuente: Elaboración propia en base al mensaje del presupuesto 2016 y 2017, planillas anexas 26 y 28.

El gasto institucional

Otras de las formas de analizar las prioridades políticas de las erogaciones consiste en la comparación de los presupuestos asignados a los diferentes ministerios y entes estatales: la clasificación institucional. A continuación se analiza la evolución de las erogaciones para 2017 de acuerdo a esta clasificación según se trate de Organismos de la Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Previsión Social. La comparación con el año 2016 se ha realizado al cierre del ejercicio (31 de diciembre) indicando un crecimiento del total de gastos del orden del 23,0%.

En el gráfico N°1 se presenta la evolución interanual de los recursos destinados a los Organismos de la Administración Central. En conjunto los mismos totalizan \$290.257 millones para el 2017, registrando una suba del 29,2% en comparación con el cierre del año 2016. Sin embargo, al igual que en 2016 se presentan variaciones muy diferentes a su interior.

Al respecto, se deben considerar los cambios en la estructura del ejecutivo bonaerense al momento de votarse el presupuesto 2017: la disminución de secretarías bajo la órbita de la gobernación (Participación Ciudadana¹⁹, Niñez²⁰ y Cultura); la eliminación de la jefatura de gabinete (luego restablecida); el desdoblamiento del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, en uno de Producción y otro de Ciencia y Tecnología; y la creación del Ministerio de Gestión Cultural. No obstante, a fines del mes de noviembre, antes de que se apruebe el presupuesto, pero una vez enviado el proyecto, el congreso ratificó una nueva reestructuración, en la cual se restableció la Jefatura de Gabinete y se eliminó el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública.

En relación al análisis de la evolución del gasto en los Organismos de la Administración Central entre la ejecución al cierre del año 2016 y el presupuesto 2017 se destacan los siguientes puntos:

- En primer lugar, el extraordinario crecimiento del Ministerio de Infraestructura (237,2%). Asimismo, los Ministerios de Coordinación y Gestión Pública (79,8%), Gestión Cultural (55,3%), Desarrollo Social (48,8%), Producción, Ciencia y Tecnología²¹ (42,1%) y Trabajo (40,5%), también presentan incrementos importantes, superando la inflación esperada para el año 2017 y ganando participación en el gasto. De los ministerios mencionados los dos más importantes, por su peso en el presupuesto son Infraestructura, con una participación del 3,9% sobre los gastos totales, y Desarrollo Social con una participación del 2,6%.
- Con un ritmo menor de crecimiento, pero con una tasa elevada y con una participación importante en los gastos, se ubicaron los Ministerios de Economía y Justicia. El primero concentra el 25,4% de los gastos del presupuesto 2017, y

¹⁹ Pasó al Ministerio de Gobierno.

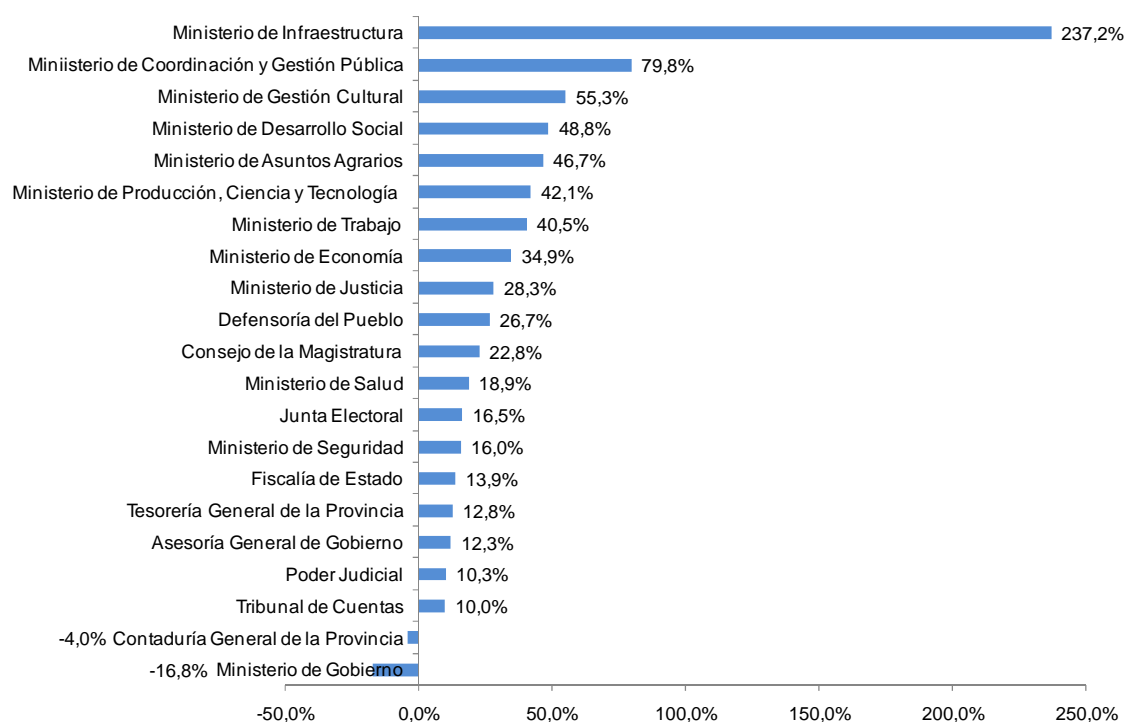
²⁰ Paso al Ministerio de Desarrollo Social.

²¹ En este caso para realizar la comparación se han sumado los presupuestos del Ministerio de Producción y del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

proyecta un incremento en sus aplicaciones del 34,9%, mientras que el segundo alcanza una participación del 2,6% y un incremento del 28,3%.

- El resto de los organismos crecen muy por debajo del promedio y/o alcanzan una participación insignificante en los gastos totales. No obstante, por su relevancia socioeconómica y política, dentro de este conjunto de instituciones sobresalen el Ministerio de Seguridad (16,0%), el Ministerio de Salud (18,9%) y el Poder Judicial (10,3%), con participaciones del 9,3%, 5,7% y 4,1% sobre el total²² de gastos presupuestados, respectivamente.
- En caso del Ministerio de Salud se requerirían \$1.026 millones adicionales para mantener su participación relativa en el gasto total del año previo. En el presupuesto 2016 el Ministerio de Salud alcanzaba el 5,9% del total del gasto, mientras que en el 2017 cae a 5,7%.
- Por último, las disminuciones porcentuales de la Contaduría General (-4,0%) y Ministerio de Gobierno (-16,8%), responden, en el primer caso a una caída nominal importante de los gastos de capital (-83,0%). En el segundo, la disminución de los gastos del Ministerio de Gobierno, se explica por la modificación de la estructura ministerial como se mencionara anteriormente, registrando una caída del 14,7% en sus gastos corrientes, y del 48,1% en los de capital.

GRÁFICO Nº 1. BUENOS AIRES. VARIACIÓN INTERANUAL DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTARIAS SEGÚN ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, 2016-2017 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia en base al mensaje del presupuesto 2016 y 2017.

²² Se refiere a organismo de la administración central, organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social.

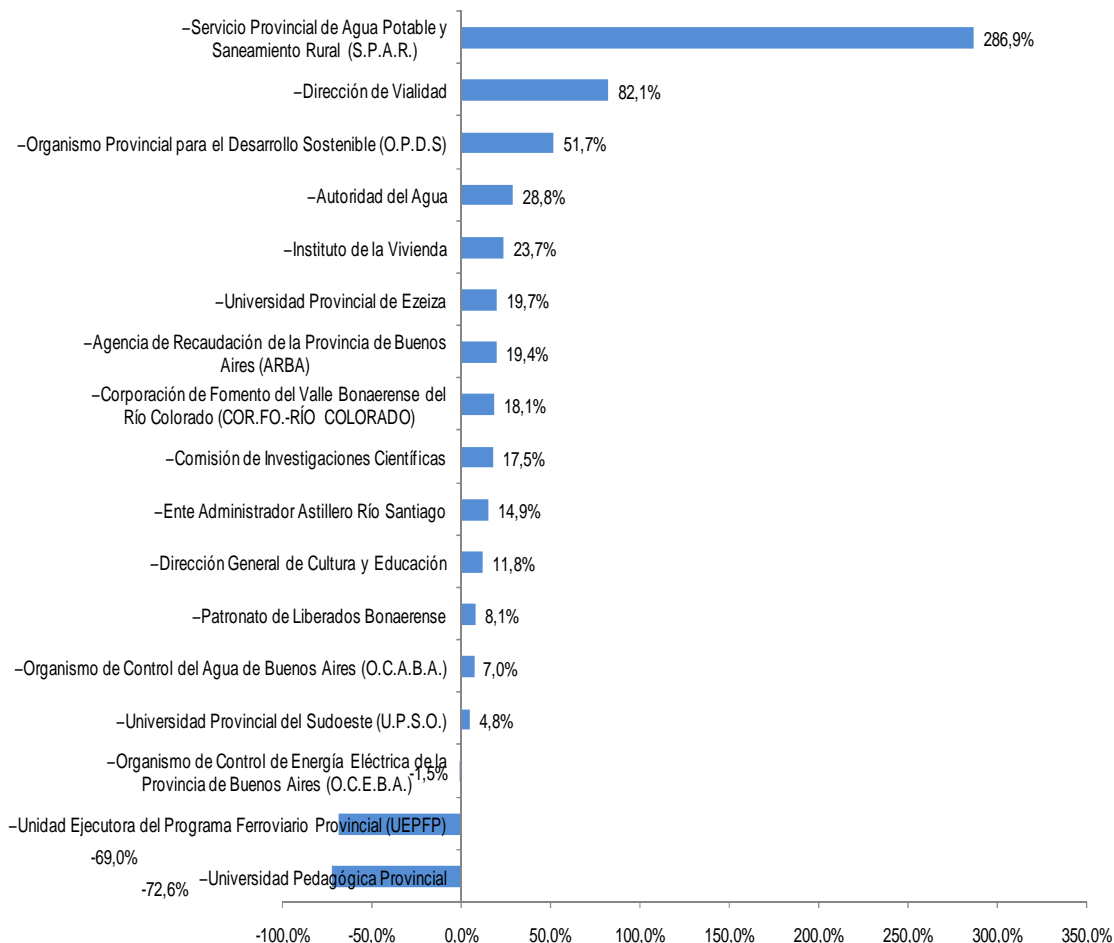
En el gráfico N°2 se ordenan las variaciones interanuales de los recursos presupuestados para los Organismos Descentralizados. En este caso para 2017 se presupuestan fondos por \$149.521, un 15,0% más en relación al año previo, muy por debajo de la tasa de incremento de los entes de la Administración Central (29,2%). Entre los organismos de este conjunto se encuentra la Dirección General de Educación y Cultura (DGCYE), la cual es una institución fundamental en las finanzas públicas provinciales.

El estudio de los gastos para los Organismo Descentralizados entre lo proyectado en el presupuesto 2017 y lo efectivamente ejecutado en el 2016 se sintetiza en los siguientes puntos:

- El crecimiento exponencial del Comité de Cuenca del Río Reconquista, del 5.300,0%, alcanzando un total de \$927 millones para el año 2017. Este incremento extraordinario se explica por el plan de obras previsto. Por criterios de presentación ha quedado excluido del gráfico.
- La alta brecha de crecimiento entre la partida para la DGCYE (11,8%) tanto en relación con el gasto total (23,0%) como con los recursos de la Administración Central (29,2%). Lo cual hace que el presupuesto educativo pierda peso relativo en relación a otros destinos dentro del total de gastos: mientras que en el año 2016 \$26,8 de cada \$100 eran destinados a la DGCYE, en el 2017 ese monto se reduce a \$24,4. Una estimación simple plantea que para mantener la misma participación que en el 2016 (26,8%), los recursos de la DGCYE deberían incrementarse en al menos \$12.781 millones²³.
- Si bien con menor peso que la DGCYE, entre los organismos que también aumentan sus gastos por debajo del incremento del gasto total y pierden gravitación relativa se destacan: el ente administrador del Astillero Río Santiago (14,9%), la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (19,4%), la Comisión de Investigaciones Científicas (17,5%), la Universidad Provincial de Ezeiza (19,7%), la Universidad Provincial del Sudoeste (4,8%), y la Universidad Pedagógica Provincial (-72,6%). La pérdida de peso relativo y la caída nominal en el último caso, expresan un retroceso en materia educativa y científica para el sistema provincial.
- Por último, se observan tres organismos con incrementos muy altos: Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Ambiental (286,9%), la Dirección de Vialidad (82,1%) y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (51,7%). En el primer y segundo, el incremento proyectado se explica por el aumento de los gastos de capital, es decir obra pública. En el tercer caso, por un mayor gasto en bienes y servicios (gasto corriente). En particular el incremento de vialidad resulta el más significativo, ya que su participación en el gasto total alcanza para el año 2017 un 1,5%

²³Este monto surge de la diferencia entre el presupuesto 2017 proyectado para la DGCYE (\$127.480 millones) y los recursos que debería totalizar para mantener la participación del 26,8% (\$140.261), el cual se obtiene de multiplicar el coeficiente de participación (0,268) por las erogaciones totales (\$522.602 millones).

GRÁFICO Nº 2. BUENOS AIRES. VARIACIÓN INTERANUAL DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTARIAS SEGÚN ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, 2016-2017 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia en base al mensaje del presupuesto 2016 y 2017.

El tercer componente de los gastos consolidados de acuerdo con la clasificación institucional lo integran las Instituciones de Previsión Social, con un presupuesto de \$82.823 millones. Entre la ejecución 2016 y el presupuesto 2017 sus erogaciones se incrementan un 17,8%. A su interior, la Caja Policial crece un 9,6% y el Instituto de Previsión Social (IPS) un 19,8%, siendo la partida destinada a prestaciones de la seguridad social la causante de las subas mencionadas.

En síntesis, las diferencias de crecimientos entre los organismos de la Administración Central (29,2%), los Organismos Descentralizados (15,0%) y las Instituciones de Previsión Social (17,8%) expresan el primer nivel de estas modificaciones a favor de los entes de la primera categoría. Sin embargo, en su interior también se presenta una nueva reestructuración, un segundo nivel de reformas. En particular, del proceso conjunto sobresale la pérdida de participación del Ministerio de Salud (crece tan solo un 18,9%) y de la Dirección General de Cultura y Educación (11,8%), siendo ambos organismos de

suma importancia para el desarrollo de la provincia y presentando un parte muy relevante del trabajo estatal²⁴.

Gasto por finalidad y función

Una tercera forma de estudiar el gasto público es de acuerdo a la clasificación por finalidad y función. Esta sintetiza las principales definiciones de política pública ordenando las erogaciones según los diferentes servicios que presta el Estado.

El presupuesto general para el ejercicio 2017, y sus variaciones, de acuerdo a la clasificación por finalidad y función se ordena en el cuadro N°5. Allí se observa un crecimiento muy elevado para la categoría Servicios Económicos (71,4%). Luego, con un incremento importante, pero menor al anterior, se encuentra la finalidad Servicios Sociales (23,8%) y Servicios de Seguridad (27,2%).

En contraposición, la proyección de gastos destinados a la administración gubernamental decrece un 2,4%, no obstante debe considerarse que entre el año 2015 y 2016 esta función se había incrementado un 64,5%.

Respecto a los Servicios de Deuda, los cuales incluyen el pago de intereses (\$22.648 millones) y de amortizaciones capital (\$24.307 millones), proyectan un crecimiento superior al resto de las funciones, del 45,5%. De este modo, se incrementa el peso de la deuda en la estructura de gastos, pasa del 7,2% de las erogaciones totales para 2016, al 9,0% en el 2017 (+25,0%).

CUADRO N° 5. BUENOS AIRES. GASTOS POR FINALIDAD Y FUNCIÓN, PROYECCIÓN DE CIERRE 2016 Y PRESUPUESTO 2017 (EN MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)

Finalidad	Cierre	Presupuesto	Variación
	2016	2017	2016-2017
Administración Gubernamental	98.285	95.968	-2,4%
Servicios de Seguridad	53.057	67.491	27,2%
Servicios Sociales	254.223	314.750	23,8%
Servicios Económicos	12.715	21.795	71,4%
Servicios de la Deuda Pública	32.269	46.955	45,5%
Erogaciones Totales	450.550	546.961	16,0%

Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto 2017 y a la Contaduría General.

Un análisis más pormenorizado al interior de cada una de las finalidades permite identificar los siguientes puntos:

- **Administración Gubernamental** (-2,4%): se registran diferentes tendencias y grados en las variaciones. Entre las más importantes se destacan: el retroceso de los gastos de la función Dirección Superior Ejecutiva en un 60,2%, explicándose el descenso por la caída en las aplicaciones destinadas a activos financieros (-

²⁴Sumados el Ministerio de Salud y la DGCYE, sin contar las horas cátedras, totalizan 290.614 cargos (59,2% del total).

83,8%); el leve incremento de la función relaciones interiores (+1,3%), el cual refleja las transferencias a los municipios; y la moderada suba del gastos para la función judicial, de un 10,5%. No obstante, se debe considerar la base de comparación de la finalidad Administración Gubernamental, que en 2016 registró un incremento muy fuerte, del 64,5% respecto al 2015.

- **Servicios Sociales** (23,8%): a su interior, la función más importante por su peso y por la centralidad en las políticas públicas, es la destinada a Educación y Cultura, la cual crece sólo un 17,6%. Luego, las funciones Seguridad Social, Salud y Promoción y Asistencia Social se incrementan un 15,6%, un 40,5% y un 56,2%, respectivamente. En el segundo caso, el incremento se refleja en los gastos destinados al personal y transferencias principalmente, y en el tercero en las transferencias.
- **Servicios Económicos** (71,4%): si bien todas las funciones crecen, las dos de mayor peso relativo se incrementan significativamente. La función transporte, con una participación del 1,9% de los gastos totales, aumenta un 58,8%, esta variación expresa el incremento de los recursos de la dirección de vialidad mencionados en la sección anterior. Luego, con una participación del 0,8% sobre los gastos totales, la función suelo, riego, desagües y drenajes se incrementa un 245,1%. En contraposición, la función industria, la cual se encuentra ligada al Astillero Río Santiago, es el destino con menor incremento dentro de la finalidad, aumenta sólo un 18,1%.

En síntesis, el patrón general identificado de la estructuración de las aplicaciones se resumen en los siguientes puntos: reducción selectiva y reconfiguración del gasto corriente, en especial con pérdida de participación en Educación y Cultura, el congelamiento de la planta estatal y su retraso salarial. En contraposición se ha observado: una suba importante de los gastos de capital -la cual se exhibe como positiva, pero a la vez tiene un carácter transitorio y flexible en una proyección plurianual-, y el incremento extraordinario de la deuda pública con un peso creciente en el presupuesto provincial. En sintonía con la ejecución del año 2016 se repite una lógica de ajuste selectivo y endeudamiento.

Deuda provincial

Al igual que lo acontecido con el proyecto de presupuesto 2016, los pedidos de autorización de deuda para 2017 generaron las mayores controversias en el congreso provincial para su aprobación. En esta sección se repasa la composición del endeudamiento provincial y su evolución.

El cuadro N°6 sintetiza los artículos que autorizan la toma de deuda para este año, aunque debe tenerse en cuenta que el total puede diferir de los pasivos efectivamente generados al cierre del ejercicio. Allí se observa que para el presupuesto 2017 se estiman un total de \$74.900 millones bajo el concepto de autorizaciones de endeudamiento. Dicho monto difiere del incorporado en el proyecto presentado inicialmente en el mes de Octubre de

2016, donde el monto de crédito solicitado alcanzaba \$95.486 millones²⁵, cifra significativamente superior a la finalmente aprobada.

Si bien el presupuesto aprobado redujo las autorizaciones de deuda en \$20.586 millones, sigue presentando una clara continuidad con la política de endeudamiento acelerado iniciada en 2016. Se trata de un aspecto preocupante ya que, como se ha estudiado en la sección de ingresos, se inscribe bajo una lógica que no modifica efectivamente las fuentes y estructura de los mismos y no genera las condiciones para su pago y el de los intereses. Para tener una idea de la magnitud del endeudamiento debe tenerse en cuenta que la deuda autorizada sólo en 2017 equivale al 37,4% de la recaudación impositiva provincial, y al 15,6% de los ingresos corrientes estimados para el presente año.

El cuadro mencionado también indica los destinos más destacados para el endeudamiento de 2017: obra pública, políticas sociales y el refinanciamiento de deuda anterior. De este modo sólo un 26,5% de los fondos solicitados presentan como destino inversión en infraestructura ya determinada²⁶, por un lado se presenta la asignación especial para los municipios del artículo 34 y por otro el detalle de los artículos 37 a 44. Por su parte el artículo 34, el cual revista la mayor relevancia, define con generalidad el destino de los fondos a obtener.

Aquí corresponde mencionar que en similitud con el presupuesto 2016 el debate legislativo incluyó las transferencias a los municipios como eje de negociación, en consecuencia se acordó que una parte del endeudamiento (artículo 34) sería condicionado para obra pública municipal.

Otra de las características del crédito autorizado es que el 15,2% se denomina en dólares, aunque queda abierta la posibilidad de que este porcentaje se eleve, ya que se habilita a modificar el signo monetario de la deuda en pesos.

**CUADRO Nº 6. BUENOS AIRES. AUTORIZACIONES DE ENDEUDAMIENTO PRESUPUESTO 2017
(EN MILLONES DE PESOS Y DÓLARES)**

Artículo	Monto en millones	Acreedor y detalles
34	\$52.000	Proyectos de inversión, políticas sociales y perfil de endeudamiento, mediante los instrumentos que se consideren convenientes. El 11,44% tiene que ir a los municipios para obra pública (art.47).
35	\$1.500	Letras de tesoro a 365 días. Libre disponibilidad.
36	\$7.500	Títulos públicos a favor de la caja de jubilados del Banco Provincia
37	\$2.480	Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura
38	U\$ 119	Corporación Andina de Fomento Planta Potabilizadora La Plata, Berisso y Ensenada
38	U\$ 51	Fondo Kuwaití Planta Potabilizadora La Plata, Berisso y Ensenada
40	U\$ 130	Corporación Andina de Fomento Acueducto Río Colorado Bahía Blanca
41	U\$ 30	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento Transformación Urbana del AMBA
42	U\$ 300	Organismos Internacionales Gestión Integral de la Cuenca del Río Salado

²⁵ Estimación propia realizada con la misma metodología que le expuesta en el cuadro Nº6.

²⁶ Artículos 37 a 44, más los fondos destinados a los municipios del artículo 34.

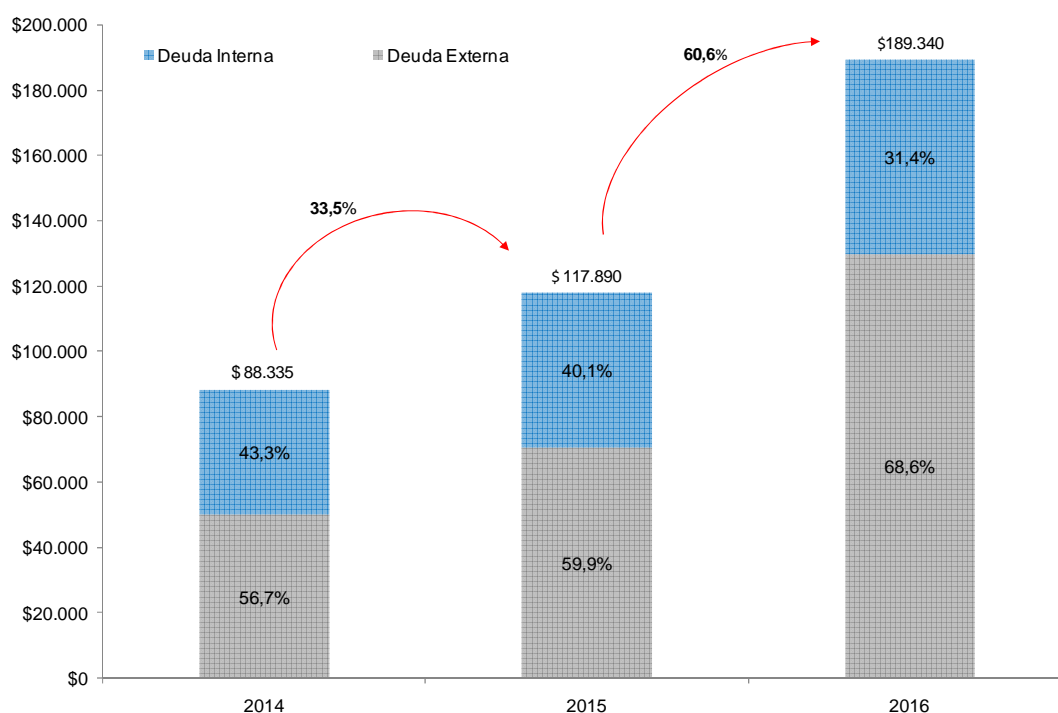
43	U\$ 42,3	Organismos Internacionales Infraestructura y control de Inundaciones en San Antonio de Areco
44	U\$ 48,2	Organismo Internacionales Ordenamiento de los derrames Hídricos en el Noroeste de la Provincia de Buenos Aires
Total \$	\$63.480	
Total U\$	720,5	Convertido a pesos (Tipo de cambio de referencia del BCRA al 30/12/2016, 15,8502): \$11.420
Crédito total autorizado a solicitar en \$	\$74.900	

Fuente: Elaboración propia en base al mensaje del presupuesto 2017.

En relación a la continuidad y profundización del endeudamiento provincial, en el gráfico N°3 se observa que al 31 de diciembre de 2016 la misma se había incrementado en un 60,6%, en relación al año previo. Como proporción del PBG, mientras que la deuda al cierre del año 2015 representaba el 7,2% de la economía provincial, para el año 2016 dicho porcentaje ascendió al 8,4%²⁷ (+16,7%).

En el gráfico también se visualiza la evolución del peso relativo de la deuda denominada en moneda extranjera. Ésta, en línea con lo sucedido a nivel nacional, aumentó notablemente su participación en la deuda total provincial en el último año (+14,5%). Al tiempo que en términos nominales la misma creció un 83,9%..

GRÁFICO N° 3. BUENOS AIRES. ESTADO DE DEUDA A LARGO PLAZO 2014, 2015 Y 2016 (EN MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)



Nota: Dado de que no se dispone del valor al cierre del ejercicio se utilizaron los de la Contaduría General de la provincia al 30 de Septiembre de cada año.

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

²⁷ Estimaciones realizadas en base a la Contaduría General, Dirección de Estadística Provincial e INDEC. Para estimar el PBG del 2016 se utilizó el factor de expansión del PBI a precios corrientes.

Por otra parte, el esquema ahorro-inversión-financiamiento posibilita vincular el resultado financiero, los intereses a pagar, y la deuda a amortizar con el nuevo crédito solicitado. En este sentido, el cuadro N°7 esquematiza la necesidad de financiamiento y el incremento del crédito para el 2017. La primera alcanza un total de \$63.962 millones y se compone de: el resultado financiero negativo proyectado (\$34.773 millones), la amortización de la deuda a pagar (\$24.307 millones) y la inversión financiera planificada (\$4.883 millones).

Este monto expresa la necesidad de endeudamiento de acuerdo a los datos presentados en el mensaje del presupuesto. Sin embargo, como ya se ha mencionado, el monto autorizado es superior, de \$74.900 millones, por lo que en el caso de solicitar toda la deuda autorizada el gobierno podría obtener recursos de libre disponibilidad (\$10.937 millones), ya que su destino no estaría incluido dentro del presupuesto aprobado.

CUADRO N° 7. BUENOS AIRES. NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO Y DESTINO DEL CRÉDITO PÚBLICO (MILLONES DE PESOS)

Concepto	Monto
1-Rentas de la Propiedad	22.648
2-Déficit Financiero (incluye 1)	34.773
Aplicaciones Financieras	
3-Amortización de la Deuda	24.307
4-Inversión Financiera	4.883
Necesidad de Financiamiento (2+3+4)	63.963
Servicios de Deuda, capital e intereses (1+3)	46.955

Fuente: Elaboración propia en base al mensaje del presupuesto 2017.

El cuadro N°7 también incorpora el detalle del monto pagado en intereses de la deuda (rentas de la propiedad), el cual se encuentra incluido en el déficit financiero. Este dato es presentado de manera desagregada para poder evaluar cuánto de la nueva deuda es utilizada para pagar créditos ya asumidos. En este sentido, en el caso de que el gobierno tomase sólo la deuda estimada para sus necesidades de financiamiento (\$63.963 millones), utilizaría el 73,4% (\$46.955 millones) para pagar servicios de deuda anterior (\$22.648 millones en intereses y \$24.307 millones). En consecuencia, este simple ejercicio expone una lógica riesgosa para las finanzas públicas provinciales, en la cual la deuda pública tiende a reproducirse de manera magnificada.

Fuentes utilizadas

- Mensaje del Presupuesto 2017.
- Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.
- Dirección Provincial de Presupuesto.
- Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público.
- Informe de Actividad 2016 Provincia de Buenos Aires, IDESBA Stella Maldonado.
- Informe presupuestario y fiscal N°1: Presupuesto de la provincia de Buenos Aires 2016, IDESBA Stella Maldonado.
- Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, MECON.