

INFOGRAFÍA

PRESUPUESTO NACIONAL 2019

En 2019 se pagarán más de \$1,1 millones por minuto, en concepto de intereses de la deuda.



Autoridades
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE AVELLANEDA

RECTOR

Ing. Jorge Calzoni

SECRETARIA GENERAL

A cargo de la Coordinación del
Observatorio de Políticas Públicas

Dra. Patricia Domench

COORDINADOR

Módulo Política Económica

Mg. Santiago Fraschina

RESUMEN GENERAL

- El Proyecto de Ley de Presupuesto 2019 confirma la intención del Ejecutivo en avanzar en un ajuste económico de magnitudes.
- La propuesta del gabinete económico implica una aceleración del ritmo de reducción del gasto. El Gobierno dispone toda su artillería en pos de alcanzar el equilibrio fiscal en 2019, relegando el resto de objetivos que suelen guiar el accionar del Estado.
- El fuerte sesgo ideológico liberal del oficialismo conlleva una sobredimensión de la importancia de la consecución del déficit cero como fin último de la política pública. Omitiendo los factores que inciden sobre nuestra idiosincrasia, extrapolan análisis de manual, inaplicables a la realidad argentina actual.
- Buena parte de los errores de interpretación se expresan en la falta de consideración sobre los factores dinámicos que distancian la economía real de una planilla Excel.
- En un contexto de alta volatilidad financiera y desconfianza sobre la evolución de nuestra economía, es ilusorio suponer comportamientos “normales” para la enorme proporción de variables macroeconómicas.
- Por caso, la baja de la inflación a la mitad, una caída del PBI de sólo medio punto después de un año de aumento del dólar del 100% y una proyección de suba en la recaudación por retenciones del 200%, son algunos ejemplos del optimismo descomedido que subyace a las hipótesis del Presupuesto para el año próximo.
- En la presente infografía, nos proponemos analizar los principales aspectos fiscales, impositivos y macroeconómicos plasmados en la Ley de Leyes. A tales fines, se propone un abordaje comparativo con la ejecución presupuestaria de años anteriores, tanto como el calce de la asignación de partidas con diferentes variables de orden contable como de la economía real.
- Los números más agregados que se desprenden del Presupuesto proyectado, marcan una caída del PBI para los próximos dos años. Con mermas en tres de sus cuatro años de Gobierno, el Ejecutivo finalizará mandato con una caída base del PBI del 1,9%.
- Pero no todo caerá el año próximo. Según las proyecciones oficiales, las importaciones pasarán a tener el mayor peso de los últimos quince años, representando más de 20 puntos del PBI.
- El ajuste proyectado del 2,6% del PBI se logrará a partir de una reducción de gastos de casi un punto y medio. Para alcanzar semejante reducción de erogaciones, el Presupuesto plantea reducciones dramáticas en gastos corrientes en energía (-\$3.291 millones) y en transporte (-\$18.257 millones), entre otros.
- Lo que gana peso presupuestario es el pago de intereses de la deuda. Medido como porcentaje del gasto total, pasará de 7,7 en 2015 puntos a 14,9 en 2019, casi duplicándose. Este avance fue en detrimento de otros de orden social, como son los de Educación y Cultura (-1,2 puntos) y Ciencia y Técnica (-0,4 puntos).
- Así, el pago de intereses pasa a representar una proporción muy superior al presupuesto de otras áreas. Por caso, los pagos de servicios de deuda superarán en más de 24 veces a los fondos destinados a las obras de agua potable y alcantarillados, en 20 veces a las de vivienda y urbanismo, en casi 13 veces a las de ciencia y técnica y en cuatro veces a las de salud.
- En tal sentido, el peso de los intereses de deuda que se pagarán en 2019 representa monto equivalente a 353 millones de AUH, 69 millones de jubilaciones mínimas, casi 56 millones de salarios mínimos y la construcción de casi 20 mil jardines de infantes.
- Con todo, en 2019 se pagarán más de un millón cien mil pesos por minuto, en concepto de intereses de la deuda pública.

INTRODUCCIÓN.

En el mes de septiembre se da una instancia fundamental en la cual el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) envía al Congreso Nacional su Proyecto de Presupuesto para el año entrante para su discusión y aprobación en la Cámara de Diputados y posteriormente en el Senado. El Presupuesto Nacional es la “ley de leyes”. Contiene la estimación de los gastos y los recursos del Sector Público Nacional para el año 2019. No solamente es una proyección de las fuentes de financiamiento y de los destinos de sus gastos que se prevé tendrá el Estado Nacional, con desagregaciones de Programas y Partidas, sino también en el mismo se vuelcan las proyecciones de las principales variables de la economía doméstica dado que tanto los recursos como los gastos se calculan en función de la actividad interna y otras variables macro. Estas proyecciones a su vez impactan en las expectativas del resto de los agentes que tienen incidencia en la dinámica económica. Asimismo, en dicho esquema, puede apreciarse la carga ideológica de los hacedores de política, que deben repartir costos y beneficios a la hora de integrar y asignar las partidas que componen la normativa. Es por esto que el presupuesto representa un importante instrumento de análisis para divisar los principales lineamientos del Gobierno Nacional de cara al año venidero y para reconocer quienes serán los principales beneficiarios y perjudicados por

la política económica.

Por Ley de Administración Financiera, el proyecto de presupuesto debe ser presentado por el PEN en Cámara de Diputados antes del 15 de septiembre.

El contexto en el que se presenta la discusión en el Congreso Nacional está signado por la devaluación tras la corrida cambiaria y su impacto en los precios y en la actividad interna, el acuerdo con el FMI para asegurar a los capitales especulativos privados los dólares para financiar la fuga y el plan para descargar el ajuste sobre las provincias y los sectores trabajadores, que en particular se apalanca en los objetivos fiscales que se impone el Estado Nacional, a medida de los requerimientos del FMI. Es la primera vez que el PEN reconoce una situación de crisis, ya que las estimaciones del PBI explicitan una caída de 2,4% para el corriente año y de 0,5% para el 2019. La inflación del 2018, que se estima según algunas consultoras en 45% (la más alta en décadas), otorgará un piso alto para la inflación del año entrante. El PEN proyecta que la misma ronde el 23% (de enero a diciembre de 2019), pero con una inflación interanual mensual que promedie el 34,8%.

Este escenario es propicio para licuar los gastos en pesos del Estado y converger de este modo a las metas fiscales. No obstante, el programa financiero depende de los dólares del

Fondo para estabilizar el tipo de cambio y favorecer nuevamente la entrada de capitales de corto plazo (como sucedió en 2017) que financien los desequilibrios externos, no sin incertidumbre producto de la fragilidad en la que está entrando la economía argentina en materia de endeudamiento y necesidades de divisas. En este punto, ya se ha reconocido que el ratio deuda sobre PBI estaría superando el 80% hacia fines del corriente año.

En la presente infografía, se procederá a realizar un análisis del proyecto de Presupuesto 2019. En el mismo, se estudiarán los principales lineamientos de la política económica de la actual gestión de gobierno.

RECESIÓN: MENOS CONSUMO, MENOS INVERSIÓN, MÁS IMPORTACIONES

En lo que sigue, se detalla el movimiento año a año de los principales componentes de la demanda y oferta agregada medida por el INDEC desde 2015 hasta 2017 y las proyecciones para 2018 y 2019 volcadas en el Proyecto de Presupuesto. Lo que se vislumbra es la caída mencionada del PBI para este año y el que viene, motorizada fundamentalmente por la caída en el consumo privado (-3,4% y -1,6%, respectivamente para cada año), en el consumo público (-2,0% y -3,4%) y en la inversión (-0,6% y -9,7%). Lo único que crecería a nivel acumulado son las importaciones que si bien tendrían una caída del 0,7% este año, se recuperarán el año que viene en un 2,8%. El único

elemento de la demanda agregada que crecerá serían las exportaciones que lo harán en 3,1% y 20,9%, respectivamente en cada año. El segundo dato se presenta como una estimación un tanto optimista teniendo en cuenta el comportamiento reciente del sector exportador, más allá de algunos factores imprevistos que lo han afectado últimamente (como la sequía del año en curso).

A su vez, en un modelo que pretende focalizar sus esfuerzos en el componente de la inversión, se estima para el próximo año una caída de la misma de 9,7%. Finalmente, se estima que la actual Administración Pública Nacional terminará con un PBI en términos reales más chico con respecto a 2015 (un 1,9% más bajo). Lo mismo ocurrirá con el Consumo Privado (-2,7%), con el Consumo Público (-3,0%) y con la Inversión (-4,1%). En tanto que las importaciones habrán ganado una gran parte del mercado nacional (+24,1%).

COMPONENTES DE LA DEMANDA AGREGADA

(en % acumulada 2015-2019)

Agregado	Variación % acumulada 2015-2019
PBI	-1,9%
Importaciones	24,1%
Consumo privado	-2,7%
Consumo público	-3,0%
Inversión	-4,1%

Fuente: elaboración propia, en base a Proyecto de Ley Presupuesto 2019.

NUEVA OLA DE TARIFAZOS Y AJUSTES SOBRE LAS PROVINCIAS

En cuanto al plan fiscal, debido a los compromisos asumidos con el FMI el Estado Nacional recortará el gasto primario en 1,5 pp. en relación al PBI y 7,7% en términos reales, de acuerdo con la Ley de Responsabilidad Fiscal. En este punto, dentro los Gastos Primarios Corrientes, el rubro que mostrará un mayor ajuste será el de los subsidios económicos con un achique nominal del 6,9%, unos \$ 21 mil millones, destacándose Transporte (-18,1%) por \$ 18 mil millones y Energía (-1,6%) por \$ 3 mil millones. Al mismo tiempo se reducirán los envíos a las provincias para gastos corrientes por un valor de \$ 17 mil millones donde se destacan los recortes en Educación por \$ 5 mil millones (-13,5%) pero también en Desarrollo Social por \$ 300 millones (-4,9%). Además se achicarán los Gastos de Capital en 7,2%, unos 16 mil millones de pesos. De estos sobresalen los recortes en materia de Energía por \$ 18 mil millones (-60%) que se reparten entre menos gastos de Nación por \$ 17 mil millones (-61%) y menos transferencias a provincias por \$ 1.200 millones (-51%) y menos gastos en transferencias a las provincias en materia de Vivienda por \$ 5 mil millones (-30%) y en gastos de Nación en Educación por \$ 3 mil millones (-38%). Estos recortes permitirían conseguir el equilibrio primario fiscal en 2019. A su vez, otros gastos de capital serán recortados en \$ 2 mil millones (-4,1%) que recaen fundamentalmente sobre las provincias por \$ 1.800 millones (-11%) y en menor medida sobre Nación por \$ 300 millones (-1%).

PRINCIPALES RECORTES, POR JURISDICCIÓN (en millones de \$ y en variación % entre 2018 y 2019)

NACION	Monto	Variación %
<i>Gastos corrientes</i>		
Subsidios a la Energía	-\$3.291	-1,6%
Subsidios al Transporte	-\$18.257	-18,1%
<i>Gastos de Capital</i>		
Energía	-\$17.277	-60,6%
Educación	-\$2.957	-38,5%
Otros	-\$306	-0,9%
PROVINCIA	Monto	Variación %
<i>Gastos corrientes</i>		
Educación	-\$4.817	-13,5%
Desarrollo Social	-\$307	-4,9%
Otras transferencias	-\$16.195	-48,2%
<i>Gastos de Capital</i>		
Energía	-\$1.210	-50,9%
Vivienda	-\$4.995	-29,7%
Otros	-\$1.788	-11,0%
	-\$71.400	-14,6%

Fuente: elaboración propia, en base a Proyecto de Ley Presupuesto 2019.

En suma, para llegar al equilibrio primario en 2019, los sectores de Energía (\$ 22 mil millones), Transporte (\$ 18 mil millones), Educación (\$ 8 mil millones), Vivienda (\$ 5 mil millones) y Desarrollo Social (\$ 300 millones) son aquellos sobre los que recaerá el Programa de Ajuste Fiscal.

El recorte agregado consolida unos 71 mil millones de pesos en términos nominales. Por supuesto, en términos reales el recorte supera esta cifra.

SERVICIOS DE LA DEUDA: LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERES EN LOS GASTOS TOTALES SE DUPLICARÁ EN RELACIÓN A 2015

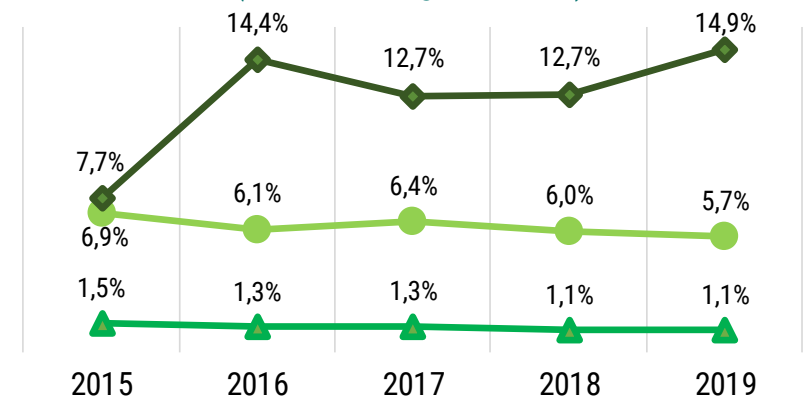
Según lo proyectado, en el 2019 los intereses de la deuda aumentarían en \$ 195 mil millones, según las estimaciones oficiales, totalizando unos \$ 596 mil millones, es decir, un crecimiento de 49% con respecto a 2018. Estos intereses pasarán de representar el 15,3% de los Ingresos totales del Sector Público No Financiero en 2018 a representar el 16,0% en 2019.

Si se compara respecto de las erogaciones, los casi 600 mil millones de pesos que se destinarán cumplir con los servicios de deuda representan el 14,9% del total del gasto agregado, siendo la mayor proporción de los cuatro años de gestión, y superando ampliamente el 7,7% que representaba en 2015. En

el siguiente gráfico se muestra la evolución de los servicios de deuda frente a otras dos finalidades, en las que existe un consenso generalizado que son importantes para el desarrollo y la mejora del bienestar general: la Educación y la Ciencia y Técnica.

EVOLUCIÓN DE DIFERENTES FINALIDADES DEL GASTO

(como % del gasto total)



● Educación y cultura ▲ Ciencia y técnica ◆ Servicio deuda

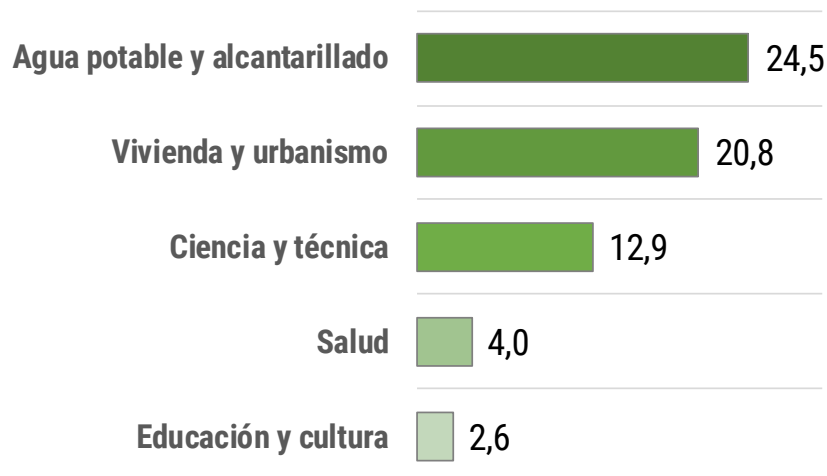
Fuente: elaboración propia, en base a Proyectos de Presupuesto para cada año.

Este monto que se deberá saldar por servicios de la deuda, equivale al pago de \$18.989 por segundo durante todo 2019. Tomando el producto estimado para el año siguiente, significa que por cada \$100 producidos por los argentinos, \$3,50 se

usarán para pagar el endeudamiento de estos años.

RELACIÓN ENTRE SERVICIOS DE DEUDA Y SERVICIOS SOCIALES

(en cantidad de veces que representan los servicios de deuda sobre el presupuesto para cada finalidad)



Fuente: elaboración propia, en base a Proyecto de Ley Presupuesto 2019.

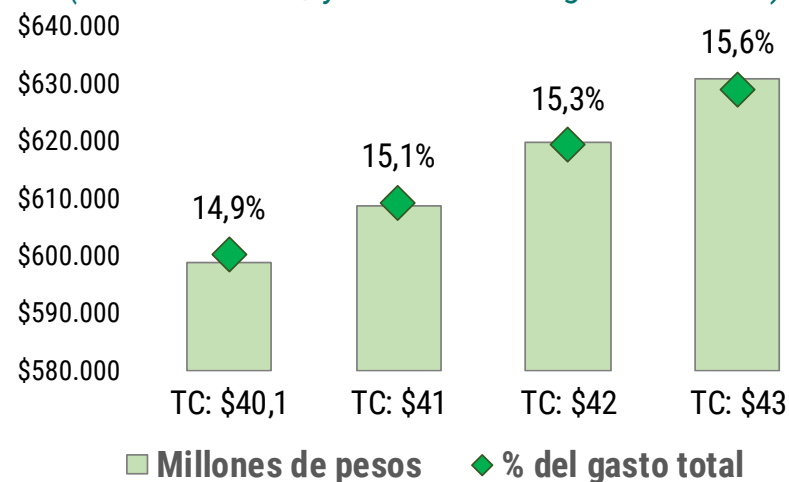
Asimismo, en el año 2019 el Estado Nacional usará sus 4 veces más fondos para Servicios de Deuda que para Salud, 2,6 veces más que para Educación y casi 13 veces más recursos para que para Ciencia y Técnica.

Adicionalmente, cabe detallar que el monto para servicios de deuda está estimado con un dólar promedio de \$40,10 para el

año que viene. Teniendo en cuenta que gran parte de esta deuda es en dólares (un 74% aproximadamente), se pueden realizar hipótesis de qué pasaría con ese gasto manteniendo la relación de deuda en moneda extranjera y moneda nacional constante. Así, con un tipo de cambio algo más alto: \$43 promedio 2019, por poner un ejemplo, los servicios de deuda se elevarían en más de 30.000 millones de pesos. En el siguiente gráfico se muestran posibles escenarios.

PESO DE INTERESES, SEGÚN ESCENARIOS

(en millones de \$ y como % de los gastos totales)



Fuente: elaboración propia, en base a Proyecto de Ley Presupuesto 2019.

COSTO DE OPORTUNIDAD DEL PAGO DE SERVICIOS DE INTERÉS

(cantidades que se podrían aplicar a cada concepto)

Concepto	Unidades
Asignaciones por hijo	353.505.785
Jubilaciones mínimas	69.332.997
Salarios mínimos	55.966.243
Jardines de infantes	19.961
Escuelas	10.888
Hospitales	535
Satélite ARSAT	58

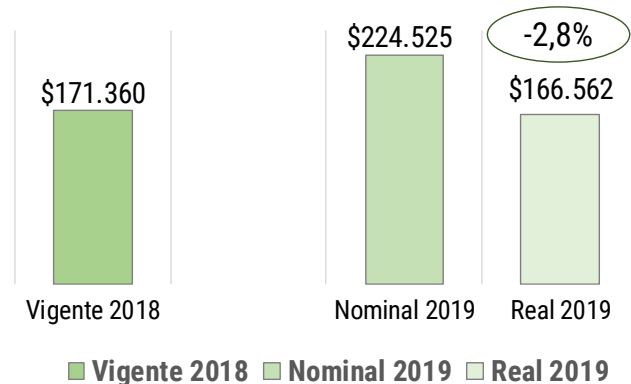
Fuente: elaboración propia, en base a Proyecto de Ley Presupuesto 2019.

EL AJUSTE SOBRE LA EDUCACIÓN: RECORTE DE 14,4% EN TÉRMINOS REALES

El organigrama del ministerio de educación se vio recientemente afectado por la incorporación de dos antiguos ministerios que actualmente son secretarías que se encuentran bajo su órbita. Estos eran el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Este hecho dificulta, a priori, la comparación del presupuesto para 2019 del actual ministerio con el de años pasados. Sin embargo, existe una diferenciación dentro de la jurisdicción que es con la que se trabajará para mantener la homogeneidad. Esta sub-jurisdicción, que representa al Ministerio de Educación sin incluir las dos secretarías ya mencionadas, recibirá en el 2019, según el presupuesto, \$197.718 millones.

Por otra parte, al mes de septiembre de 2018 el crédito vigente del Ministerio de Educación es de \$171.360 millones. En un enfoque conservador, ajustando el presupuesto 2019 por el promedio de las inflaciones interanuales (34,8%), se encuentra que el Presupuesto para el año próximo, expresado a valores constantes, será de \$166.562. Así, al calcularse la variación interanual en términos reales se observa que habrá un recorte en el Ministerio de Educación del 2,8% en tan solo un año. Cabe destacar que la jurisdicción sumó funciones propias de las finalidades “Cultura” y “Ciencia Técnica”, por lo cual, como se verá más adelante, el recorte presupuestario es aún más importante.

PRESUPUESTO MINISTERIO DE EDUCACIÓN (en millones de \$ y % de variación anual a valores reales)

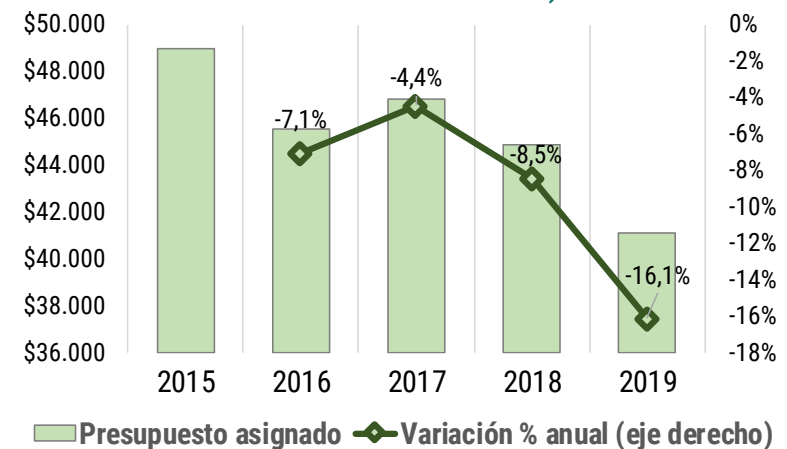


Fuente: elaboración propia, en base a Proyecto de Ley Presupuesto 2019.

Dentro del ministerio el programa con mayor importancia es el de “Desarrollo de la Educación superior”. Esto es porque dicha categoría representa casi el 70% del presupuesto total. De \$197.718 millones de presupuesto, \$138.114 millones irían a dicho programa. Según el actual proyecto de ley, “las acciones del programa se enmarcan en lo establecido por la Ley de Educación Superior N° 24.521, la cual expresa que le compete al ex Ministerio de Educación la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en dicha ley y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias.”. Es decir, que esta partida está basada en el crédito correspondiente al ámbito universitario. Sin embargo, luego se analizará en

profundidad la partida principal de transferencias a universidades nacionales para ver su evolución. Como se puede observar en el siguiente gráfico, en comparación a 2015 el presupuesto para dicho programa disminuyó 16,1% en términos reales. Además, este presupuesto será el que hará sufrir el mayor ajuste con una merma interanual del 8.0%, suponiendo que este año la ejecución de dicho presupuesto será total. Esta suma, demuestra que se ajustaron más de \$7.900 millones de 2015 en esta partida.

PRESUPUESTO PARA EL PROGRAMA “DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR” (en millones de \$, a valores constantes 2015=100, y variación % interanual)



Fuente: elaboración propia, en base a Ministerio de Hacienda y Proyecto de Ley Presupuesto 2019. Desde 2015 a 2017 se toma el monto devengado.

Sumado a este programa, que sin dudas es el de mayor relevancia en todo el presupuesto del ministerio, también hay otros sobre los cuales es conveniente puntualizar. Si bien en estos casos la participación de cada programa dentro del presupuesto total es menor, el nivel de recorte en las partidas que están experimentando implica prácticamente una eliminación de algunos de ellos. El caso que tal vez más notorio es el de infraestructura y equipamiento, dado que en términos reales su partida pasará a ser de tan solo \$1.939 millones cuando para este año fue de \$8.479 millones. Esto significa que dicho programa sufrirá un ajuste de un 77,1%. Los otros tres puntos que resaltan por su grado de recorte son los de “Plan Nacional de Educación Digital” con un 68,9% de merma, “Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles” con un 68,5% y el programa “Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas” con un ajuste superior al 60%.

PRESUPUESTO EDUCATIVO, POR PROGRAMA *(en millones de \$ y variación %)*

Programa	2018	2019	Var %	Var % real
Acciones de Formación Docente	\$1.266	\$1.087	-14,2%	-36,3%
Actividades Centrales	\$999	\$909	-9,0%	-32,5%
Fondo Nacional de Incentivo Docente	\$25.523	\$26.419	3,5%	-23,2%
Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	\$5.946	\$2.528	-57,5%	-68,5%
Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	\$3.816	\$2.045	-46,4%	-60,2%
Plan Nacional de Educación Digital	\$3.400	\$1.427	-58,0%	-68,9%
Infraestructura y Equipamiento	\$8.479	\$2.614	-69,2%	-77,1%
Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	\$5.810	\$4.420	-23,9%	-43,6%
Mejoramiento de la Calidad Educativa	\$1.531	\$1.349	-11,9%	-34,7%

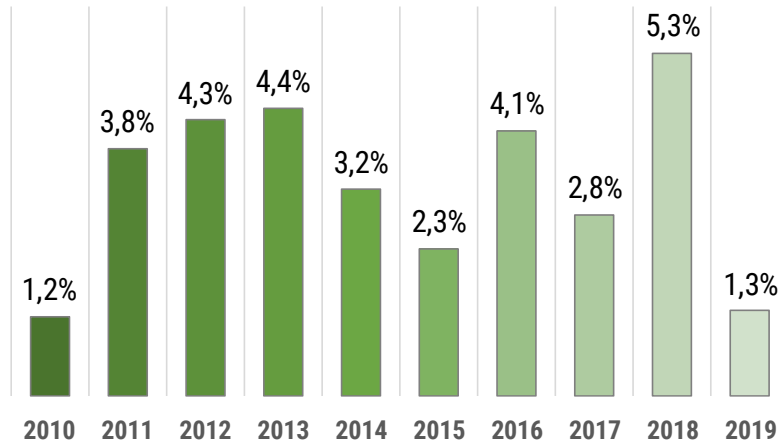
Fuente: elaboración propia, en base a Proyecto de Ley Presupuesto 2019.

Uno de las partidas más sensibles en el presupuesto de educación es la de infraestructura debido al lamentable hecho que ocurrió en Moreno recientemente. Sin embargo, el presupuesto denota que el Gobierno Nacional tomó la decisión no priorizar la infraestructura educativa y el equipamiento para las escuelas. La descripción de dicho programa en el presupuesto dice lo siguiente: “Mejoramiento de la infraestructura a través de la construcción de nuevos edificios ya sea por la necesidad de sustituir el edificio existente por el grado de precariedad en que se encuentra o para albergar la nueva demanda. También se ejecutan obras de ampliación, refacción y readecuación de los edificios escolares para mejorar sus condiciones de habitabilidad y adecuarlos a los requerimientos de la Ley de Educación Nacional, en función a las necesidades de ejecución de las líneas de acción prioritarias.” El recorte de este programa, en torno al 77%, significa prácticamente su eliminación y la determinación del Gobierno de no realizar mantenimientos sobre las instituciones educativas públicas.

A su vez, según las metas físicas, las aulas que prevén equipar son 71% menores en el año entrante, respecto del año en curso. En 2018 se tenía como meta equipar 5.534 aulas mientras que en el 2019 tan solo 1.581. Por otra parte, de las 1.815 aulas que iban a ser refaccionadas este año, pasarán a ser tan solo 272 el año que viene.

Con todo, y si se analiza la relación de este programa (Equipamiento e Infraestructura) en relación al total del presupuesto en educación, se nota que es la más baja en 9 años.

GASTO EN INFRAESTRUCTURA ESCOLAR (como % del presupuesto total para educación)



Fuente: elaboración propia, en base a Proyecto de Ley Presupuesto 2019.

Este año, el programa recibirá tan solo el 1,3% del presupuesto total destinado a educación. Recién en el año 2010, con una participación del 1,2%, se puede encontrar un valor menor. Por último, es dable destacar que las partidas destinadas a la formación docente se vieron notoriamente disminuidas. Esto resulta llamativo dado que suele ser una temática que intenta incluir regularmente tanto el Gobierno Nacional como el de la Provincia de Buenos Aires en las distintas discusiones paritarias. Frecuentemente desde el oficialismo se alegó que los docentes deben formarse y que su preocupación debería estar depositada más en este aspecto que en su remuneración salarial. Sin embargo, los números del Proyecto

de Presupuesto 2019, indican que este programa (de formación docente) tendría una participación de 0,6% en el total destinado para la educación. Esta cifra sería la más baja desde 2012, cuando el nivel de participación era de 0,4%. El menor interés en la formación docente se explicita, además, en la cantidad de becas proyectadas para el año entrante.

BECA EDUCATIVAS, SEGÚN TIPO (en cantidad de beneficiarios en cada año)

Becas	2015	2019
Formacion docente	17.200	6.350
A aborígenes	12.500	3.182
Investigación docente	27.500	25.000

Fuente: elaboración propia, en base a Proyectos de Presupuesto para cada año.

Se recortaron 10.850 becas para la formación docente. Esto surge de comparar el proyecto de presupuesto de 2015 (que proyectaba la entrega de 17.200 becas) con el proyecto de presupuesto 2019 (que plantea la entrega de 6.350 becas). Aquellas becas destinadas para formación docente fueron recortadas 10.850 de las 17.200 que había en 2015. Es decir, que en 2019 tan solo se otorgaran 635 becas. Asimismo, se recortaron 9.318 becas para estudiantes aborígenes y 2500 becas para investigación docente en universidades nacionales.