

**CONSEJO  
EMPRESARIO  
MENDOCINO**

Marzo 2011  
Año 3 Nro.1

GERENTE GENERAL  
Lic. Silvia Jardel

ASESORES ECONÓMICOS  
Lic. Gustavo Rivarola  
Lic. Jorge Sansone

[www.cem.org.ar](http://www.cem.org.ar)

Peatonal Sarmiento 250  
Piso 3 Oficina E  
Ciudad de Mendoza  
Mendoza – Argentina  
Tel/fax (54 261) 4238695  
(54 261) 4298015  
[cem@cem.org.ar](mailto:cem@cem.org.ar)



CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

**INFORME MENSUAL**

**Marzo 2011**

En nuestro informe mensual de hace exactamente un año, se analizó la situación fiscal de la Provincia y se plantearon tres escenarios posibles de déficits: uno optimista con \$ 530 millones, el más probable con \$ 850 millones y el pesimista de \$1.300.

La ejecución presupuestaria del 2010 cerró con un déficit de \$856 millones. Más allá de los aciertos numéricos, resulta importante que en todo Presupuesto se debatan los temas sustantivos a nivel macro, como es la capacidad de financiamiento de erogaciones de capital, la posibilidad cierta de endeudamiento con un acreedor distinto al Estado Nacional, la dependencia con la Nación en relación a los ingresos corrientes, o la justificación de nivel de gastos e ingresos, entre otros. El tratamiento del Presupuesto 2011 fue conocido por la sociedad a través de varios medios de comunicación como “la novela del verano”, lejos de un debate sustantivo y razonable, que la sociedad espera de su dirigencia.

Durante el 2010 los ingresos provinciales crecieron nominalmente un 24,5%, la coparticipación un 36,1% y las regalías un 17%, mientras que la inflación en el mismo período fue de aproximadamente un 27%. La recaudación provincial cayó, en términos reales un 1,3% respecto al año 2009 y un 7% en relación al 2007, momento en el cual se comienza a advertir el comienzo de un proceso inflacionario. La tendencia a la caída en términos reales de la recaudación propia preocupa y modifica el esquema de autonomía fiscal de la Provincia.

Dado el peso de las erogaciones de personal en los gastos corrientes, cada punto porcentual de incremento salarial que exceda el 19%, representará un déficit adicional de \$46,8 millones. Por ello, si en promedio el aumento salarial al sector público fuese del 26%, el déficit se incrementaría en \$328 millones.

Es probable que el Presupuesto de 2011 finalice con un déficit de \$ 730 millones, mayor a lo aprobado por la Honorable Legislatura en febrero de este año.

## RESUMEN EJECUTIVO

El proceso presupuestario es el ámbito en el que se define cuánto se gasta, en qué y de dónde se obtendrán los recursos para su financiamiento. En un contexto democrático, las decisiones no son tomadas por un planificador, sino que son el resultado de las negociaciones de un conjunto de actores, cada uno con sus preferencias e incentivos.

El proceso presupuestario debería ser el corazón de un proceso más general: la formulación de políticas. A través del proceso presupuestario no sólo se financian las políticas públicas, sino que también se puede compensar a los perjudicados por ciertas reformas, y se pueden cimentar coaliciones para concretar la agenda de gobierno. Por ello, los presupuestos son una herramienta clave para la implementación de políticas públicas.

El tratamiento del Presupuesto 2011 para la Provincia de Mendoza fue conocido por la sociedad a través de varios medios de comunicación como “la novela del verano”. Y en verdad la calificación excede a lo que puede constituir un sano y lógico debate presupuestario. Tanto en la etapa de formulación como en la de aprobación, se advirtieron falencias en cuanto a la profundidad con la que se tomó a este “instrumento de políticas públicas”. Inclusive, días antes a su presentación en la Legislatura, se debatía sobre el endeudamiento del ejercicio anterior, cifras de endeudamiento o aumentos de impuestos, y no sobre políticas públicas.

**La recaudación provincial cayó, en términos reales, un 1,3% respecto al año anterior, significando a su vez una recaudación un 7% menor a la que se registró en 2007. La tendencia en la caída de recaudación propia preocupa y modifica el esquema de autonomía fiscal de la Provincia.** Sin embargo este hecho no aparece como preocupante ni en la presentación ni en el debate legislativo.

El 57% del Gasto Corriente corresponde a la partida Personal. Excluyendo las Transferencias a Municipios como componente del Gasto Corriente (considerándolas como un menor ingreso) las erogaciones en personal representan un 80% del Gasto Corriente.

Cada punto porcentual de incremento salarial que exceda el 19% representa un déficit de \$46,8 millones. Por ello, si en promedio el aumento salarial para el sector público en el año fuese del 26%, el déficit se incrementaría en \$328 millones. En estas condiciones, el Presupuesto 2011 avanzaría una vez más a un fuerte déficit.

El Presupuesto debe ser un programa de gobierno inserto en una política plurianual. Propuesto por el Poder Ejecutivo de turno y convalidado por la Legislatura permite que haya “andariveles” que señalan al arco político y la ciudadanía por dónde y hacia dónde se encamina la política pública. Debería permitir discutir sobre temas clave tales como: la organización del sector público implícito en el plan de gobierno; la medición de sus prestaciones; la dependencia financiera; la participación de más actores sociales, tanto en la elaboración, discusión y control del mismo.

## Finanzas provinciales

*“El presupuesto deberá estar equilibrado,  
el tesoro deberá reponerse,  
la deuda pública deberá reducirse...”*

M. T. Cicerón (63 AC)

### **1. Una mirada hacia el futuro**

El proceso presupuestario es el ámbito en que se define cuánto se gasta y en qué. En un contexto democrático, las decisiones no son tomadas por un planificador, sino que son el resultado de las negociaciones de un conjunto de actores, cada uno con sus preferencias e incentivos. Así, el gobernador y sus ministros, los intendentes, los legisladores, la sociedad civil y los organismos de control interactúan en las distintas etapas del proceso, algunos de ellos con la posibilidad y responsabilidad de establecer prioridades y determinar la forma y montos en los que se aplican los recursos; otros con la de controlar que los fondos sean asignados conforme a lo previsto para que las promesas sean cumplidas.<sup>1</sup>

Pese a que generalmente se considera que el proceso presupuestario reviste el carácter de un proceso fundamentalmente tecnocrático, raramente éste es el caso.

Todas las decisiones de política pública tienen un componente presupuestario (afectan las decisiones de gasto, de ingresos, de financiamiento, etc), por lo que tienen que ser debatidas en el ámbito del proceso presupuestario. Asimismo, el proceso presupuestario está en el corazón del proceso más general de formulación de políticas. A través del proceso presupuestario no sólo se financian las políticas públicas, sino que también se puede compensar a los perjudicados por ciertas reformas, y se pueden cimentar coaliciones para concretar la agenda de gobierno. Por ello, los presupuestos son una herramienta clave para la implementación de políticas públicas.

En los últimos veinte años las finanzas públicas se han visto transformadas por programas de reformas presupuestarias implementados en muchos países en vías de desarrollo o economías en transición. El cambio hacia presupuestos de mediano plazo (plurianuales) y mejores prácticas en la administración pública ha llevado a una mayor transparencia en el presupuesto y al fortalecimiento de la forma en que se realiza la rendición de cuentas.

---

<sup>1</sup> Filc y Sacrtascini, 2006,2007

Uno de los cambios menos conocidos, pero igualmente dramáticos ocurridos en este período, ha sido el creciente interés y capacidad desarrollados por la sociedad civil en el ámbito de la formulación de los presupuestos públicos.

Durante los últimos años, organizaciones de la sociedad civil en decenas de países en África, Asia y América Latina se han involucrado activamente en decisiones sobre la recaudación y distribución de recursos públicos. Estas actividades incluyen esfuerzos tales como la producción de materiales didácticos sobre el presupuesto - utilizados en el desarrollo de talleres para la capacitación de legisladores y ciudadanos - y el análisis del presupuesto desde la perspectiva de sectores de bajos recursos y grupos marginados.

El ciclo presupuestario generalmente tiene cuatro etapas:

- **Formulación del presupuesto:** cuando el Poder Ejecutivo elabora el proyecto del Presupuesto;
- **Aprobación:** cuando el proyecto del Presupuesto puede ser debatido, modificado, y aprobado por el Poder Legislativo;
- **Ejecución:** cuando el Gobierno asigna los recursos públicos a los diversos usos previstos; y
- **Auditoría y evaluación:** cuando se contabiliza y evalúa la efectividad del gasto.

La Administración del Gasto Público (AGP) es un concepto relativamente nuevo en la presupuestación. Impulsada principalmente por instituciones multilaterales, ha surgido como un método importante para mejorar la presupuestación en muchos países en transición y desarrollo. Aunque la AGP se basa en algunos principios básicos de la presupuestación tradicional, generalmente, pone más énfasis en los resultados de las políticas.

El concepto de la AGP está basado en tres principios amplios:

- **Completa disciplina fiscal:** el gasto total debe reflejar decisiones explícitas que sean congruentes con políticas fiscales y económicas orientadas al crecimiento sustentable y no solamente demandas de gasto de diferentes actores influyentes;
- **Eficiencia en la asignación:** la asignación de recursos y, por lo tanto, el gasto, deben estar basados en prioridades explícitas y en la efectividad de los programas; y
- **Eficiencia operacional:** la distribución de bienes y servicios públicos debe ser costo-eficiente y de alta calidad.

Estos principios requieren una aproximación a la presupuestación que vaya más allá del ciclo presupuestario tradicional anual. Por lo tanto, una reforma frecuentemente asociada con AGP es el establecimiento del llamado Marco del Gasto a Mediano Plazo (MGMP). El MGMP es una aproximación plurianual a la presupuestación; generalmente cubre un período de tres años, y su objetivo es fortalecer los vínculos entre la planificación, la elaboración de políticas y la formulación de presupuestos.

Hablar de un presupuesto completo también implica proporcionar datos que cubran varios años. Hacia atrás, los presupuestos deben incluir, como mínimo, información sobre los niveles estimados de gasto e ingresos del año inmediato anterior, así como los niveles reales de uno o dos años anteriores a éste. La presentación del gasto y de los niveles de ingresos reales proporciona un importante punto de referencia para evaluar las propuestas presupuestarias.

Adicionalmente, y mirando hacia adelante, la información presupuestaria es más completa si incluye proyecciones de las tendencias de la política fiscal a través del tiempo, por ejemplo, en los dos o tres años siguientes al año fiscal contemplado.

El gran desafío de la dirigencia y de toda la sociedad mendocina es comprender que el presupuesto público es un tema en el que deben estar involucrados todos los sectores de la sociedad. El presupuesto provincial no debería ser simplemente una noticia de los diarios durante un mes al año y alguna que otra mención cuando falta financiamiento para alguna partida.

El tratamiento del Presupuesto 2011 para la Provincia de Mendoza fue conocido por la sociedad a través de varios medios de comunicación como “la novela del verano”. Y en verdad la calificación excede a lo que puede constituir una sana y lógica discusión presupuestaria. Ello en virtud de que, tanto en la etapa de formulación como en la de aprobación, se advirtieron falencias en cuanto a la profundidad con la que se tomó a este “instrumento de políticas públicas”. Inclusive, días antes de la presentación en la Legislatura del Presupuesto 2011, se debatía sobre el endeudamiento del ejercicio anterior, cifras de endeudamiento o aumentos de impuestos, y no sobre políticas públicas.

Un párrafo aparte merece el tema del presupuesto plurianual. Desde hace más de un lustro, la Ley de Responsabilidad Fiscal de la Provincia de Mendoza establece la obligatoriedad de adjuntar al Presupuesto anual el respectivo Presupuesto Plurianual con las justificaciones pertinentes para hacer su proyección. Además de ser un elemento de comprensión de la política de gobierno a mediano plazo, es un instrumento que permite que haya una continuidad en el marco global por donde transitarán las finanzas públicas provinciales. Lamentablemente, esta Ley no se cumple o se presentan elementos formales que desvirtúan por completo el espíritu de la norma. En años electorales, como el presente, se agudiza esta distorsión.

Es más, casi aparece como lógico que el Presupuesto del próximo año sea elaborado por el gobierno que asuma el 10 de diciembre. Sin embargo, el Estado y sus funciones trascienden a los administradores circunstanciales que fueron elegidos por el voto ciudadano por cuatro años. Corresponde que cada uno coloque su impronta y su forma de gestionar, pero no que aparezca incertidumbre sobre los parámetros a seguir. La sana estabilidad de las instituciones deviene de la previsibilidad, sustentabilidad y congruencia de las políticas fiscales.

## 2. Las finanzas públicas del 2010

En nuestro informe de marzo de 2010, hace exactamente un año, se analizó la situación fiscal de la Provincia y se realizaron estimaciones sobre el posible déficit fiscal provincial para el ejercicio 2010. Allí se proponían tres escenarios para el déficit: uno optimista con \$530 millones, el más probable con \$850 millones y el pesimista de \$1.300 millones.

Cuando se observa la ejecución presupuestaria para el año 2010 que publica el Ministerio de Hacienda la situación es la siguiente:

### Resultado Base Caja Año 2010

Concepto	Millones de pesos	Concepto	Millones de pesos
Recursos Corrientes	7.922,76	Erogaciones Corrientes	7.729,56
Recursos de Capital	366,60	Erogaciones de Capital	967,78
Nuevos Créditos	4,10	Pago de Deuda	452,54
<b>Total</b>	<b>8.293,46</b>	<b>Total</b>	<b>9.149,88</b>
	<b>DEFICIT</b>	<b>856,42</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza

Más allá de los aciertos numéricos, resulta importante que se debatan **los temas sustantivos aún a nivel macro, por ejemplo, en términos de la capacidad de financiamiento de erogaciones de capital, la posibilidad cierta de endeudamiento con un acreedor distinto al Estado Nacional, la dependencia con la Nación en relación a los ingresos corrientes, o la justificación de nivel de gastos y de ingresos, entre otros más.**

Obviamente, a partir de allí, las políticas públicas que se intentan financiar con el Presupuesto deben aparecer con una justificación adicional a la tradicional, la que usualmente se reduce a continuar financiando lo mismo de este año con un agregado porcentual.

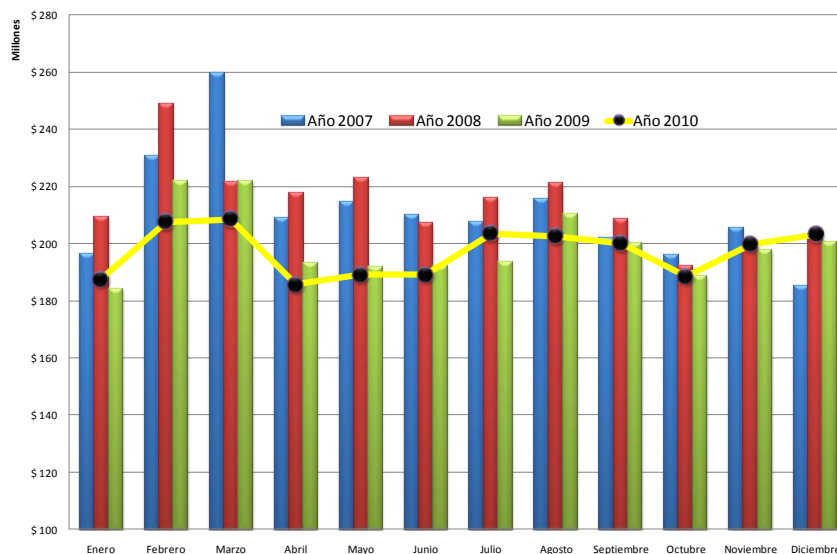
### Ingresos provinciales

A continuación se presenta la evolución de los ingresos provinciales en los últimos cuatro años. En el Gráfico 1 se detallan los valores en términos reales medidos a precios de diciembre de 2010.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Para todos los ajustes se utilizó el índice de precios de la Provincia de San Luis, que se encuentra disponible para toda la serie de datos analizados.

**Gráfico 1**  
**Recaudación Provincial**  
 En pesos de diciembre de 2010



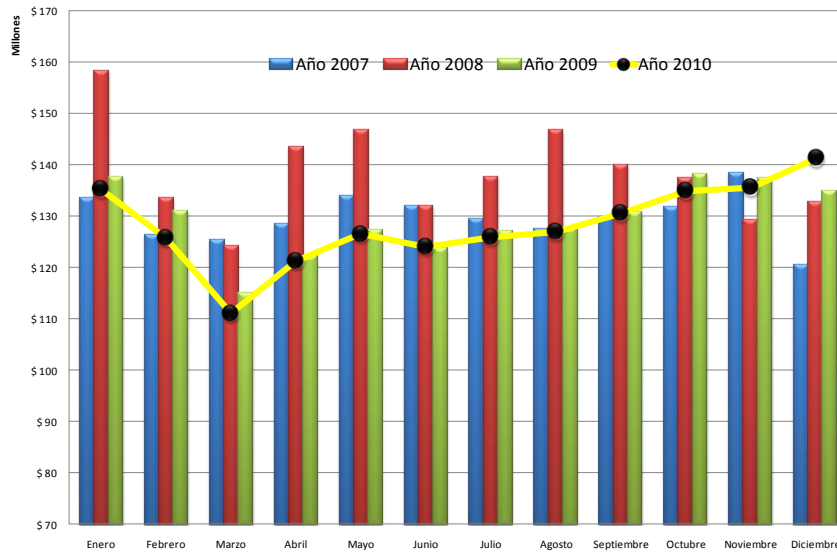
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza

**La recaudación provincial cayó, en términos reales, un 1,3% respecto al año anterior, significando a su vez una recaudación un 7% inferior a la que se registró en 2007.** La tendencia en la caída de la recaudación propia preocupa y modifica el esquema de autonomía fiscal de la Provincia. Sin embargo, este hecho no aparece como preocupante ni en la presentación ni en el debate legislativo.

Ingresos Brutos, que es el principal impuesto provincial, luego de la caída de un 6,6% durante el 2009 debido a una menor actividad económica por el conflicto del campo, no logró recuperar terreno durante el año pasado.

Durante el año 2010 disminuyó un 1%, en términos reales, colocándose así la recaudación del impuesto más importante que tiene la Provincia en casi los mismos valores que tuvo en 2007. Este es un detalle no menor, que se abordará nuevamente cuando se analice el comportamiento de los gastos.

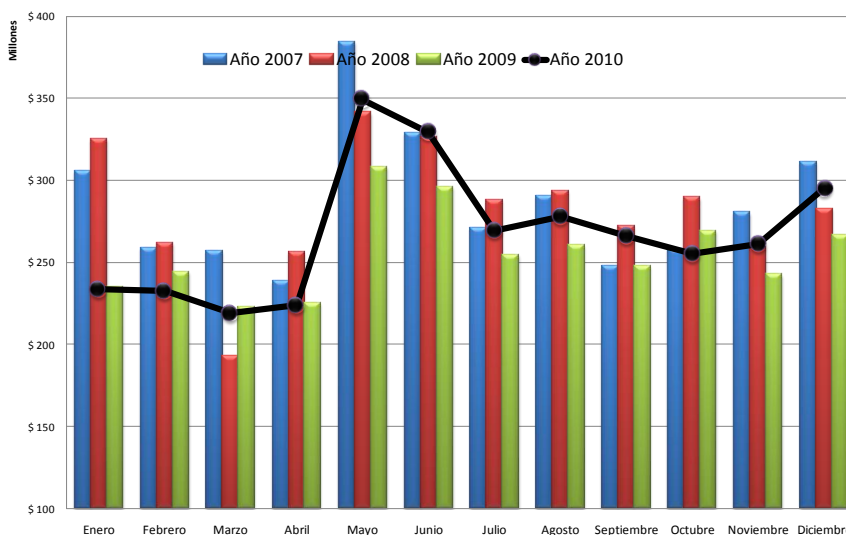
**Gráfico 2**  
**Recaudación Ingresos Brutos**  
 En pesos de diciembre de 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza

A pesar de que la Nación continúa incumpliendo con los mínimos garantizados por la Ley de Coparticipación, los ingresos por esta vía son los únicos que presentan variaciones positivas en términos reales respecto al 2009. **Con un 4,5% de incremento real en el último año se disminuyó la brecha respecto de 2007 (en el año 2010 se recibió por este concepto un 6,4% menos que en el 2007).**

**Gráfico 3**  
**Coparticipación Federal de Impuestos**  
 En pesos de diciembre de 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza

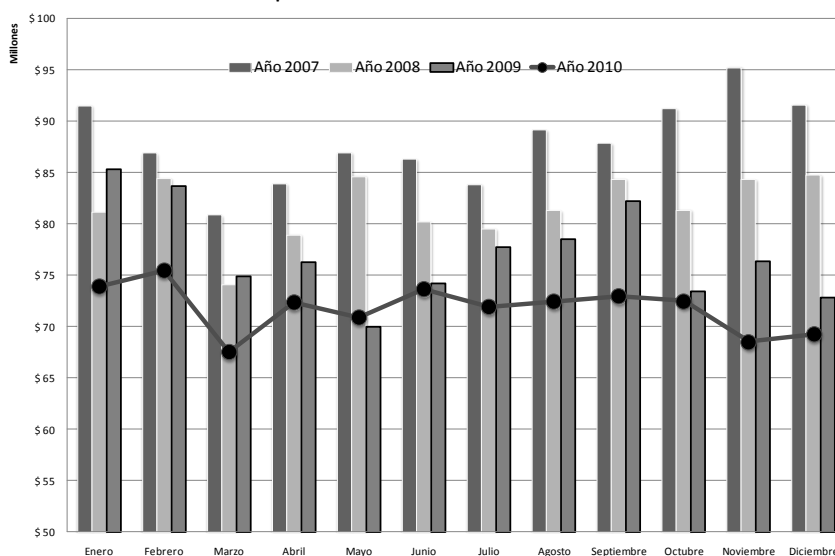
El ingreso por regalías continúa siendo el que tiene peor desempeño como consecuencia de una caída en la producción, la incorrecta liquidación y el efecto del

tipo de cambio. A esto se agrega el perjuicio que ocasiona la política nacional respecto a las retenciones y la consecuente compensación de precios internos. Mendoza al no poder exportar su producción de crudo recibe las regalías sobre el precio de indiferencia fijado por el gobierno nacional y no sobre el precio de venta internacional como lo están recibiendo las provincias exportadoras de crudo.

**En el 2010 los ingresos por regalías en términos reales cayeron un 7% respecto al año anterior, representando ya un 18% menos que lo recibido durante el 2007.**

**Gráfico 4  
Regalías**

En pesos de diciembre de 2010



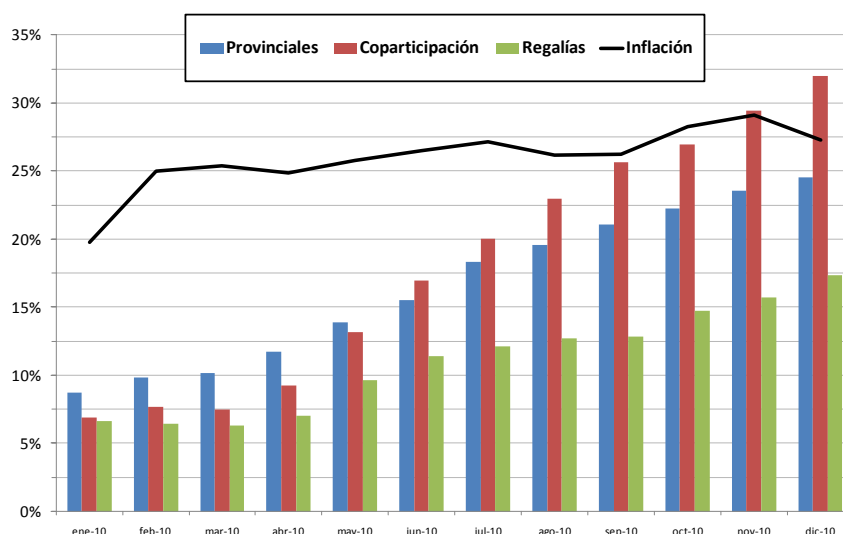
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza

En los impuestos patrimoniales se advierte, en forma preocupante, una caída en términos reales de la recaudación del impuesto automotor del 10% respecto al 2009 y un 19% en relación al año 2007. Sorprende esta caída en virtud al aumento del parque automotor que se ha registrado en los últimos años.

Cabe mencionar que, aunque se observa una mejora en el ritmo de crecimiento de los ingresos provinciales, desde hace más de 20 meses lo hacen a un ritmo menor que la inflación.

**Durante el 2010 los ingresos provinciales aumentaron nominalmente un 24,5% la coparticipación un 36,1%, y las regalías un 17%, mientras que la inflación en el mismo período fue de aproximadamente 27%.**

**Gráfico 5**  
**Ingresos provinciales, coparticipación, regalías e inflación.**  
 Tasa anual de variación  
 Respecto mismo mes de año anterior



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza

Ante este problema estructural del comportamiento de los ingresos fiscales, llama la atención las estimaciones presentadas a la Legislatura y aprobadas por ésta en la Ley de Presupuesto 2011. **Aparecen inconsistencias entre los supuestos macrofiscales sobre los cuales fue elaborado el proyecto y las previsiones realizadas para los tributos provinciales: con una inflación del 13% y un crecimiento real del PBG del 6,5%, según la Ley se prevé aumentar en un 30% los ingresos nominales tanto en el impuesto a los Ingresos Brutos como en el Impuesto Automotor.** En tanto que se estima un crecimiento de solo el 13% para Inmobiliario y un 11% para Sellos, con un ínfimo crecimiento de las Regalías en torno del 1%. En cuanto a la Coparticipación, la misma crecería un 44% respecto a lo ejecutado en 2009.

Finalmente, el proyecto de Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo indica que se prevé una caída entre el 5 y el 7% en la asistencia de la Nación por otras vías (Aportes No Reintegrables y Regímenes Especiales).

### Erogaciones corrientes

El 57% del Gasto Corriente corresponde a la partida Personal, con lo cual resulta interesante analizar el comportamiento de este gasto. Excluyendo las Transferencias a Municipios como componente del Gasto Corriente (considerándolas como un menor ingreso) la partida Personal significa aproximadamente un 80% del Gasto Corriente.

El Cuadro 1 muestra cómo ha sido la relación entre los cargos presupuestados y los realmente ejecutados desde el 2008. Para realizar los cálculos se supuso que 15 horas cátedra equivalen a 1 cargo.

**Cuadro 1**  
**Nivel de Ejecución Partida Personal**

<b>Año 2008</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Ejecutado</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Cargos</b>	69 781	64 549	93%
<b>Hs Cátedra</b>	308 820	297 287	96%
<b>Total</b>	90 369	84 368	93%

<b>Año 2009</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Ejecutado</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Cargos</b>	70 059	65 925	94%
<b>Hs Cátedra</b>	299 828	324 991	108%
<b>Total</b>	90 048	87 591	97%

<b>Año 2010</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Ejecutado</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Cargos</b>	71 139	67 979	96%
<b>Hs Cátedra</b>	330 610	350 402	106%
<b>Total</b>	93 180	91 339	98%

<b>Año 2011</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Ejecutado</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Cargos</b>	72 099	70 698	98%
<b>Hs Cátedra</b>	347 160	364 418	105%
<b>Total</b>	95 243	94 993	99.7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza

Se observa claramente la tendencia de ejecutar cada vez más, y ello se sintetiza en el Cuadro 2. En los últimos años la planta de personal viene creciendo a una tasa del 4% anual promedio.

**Cuadro 2**  
**Evolución Anual Cargos**

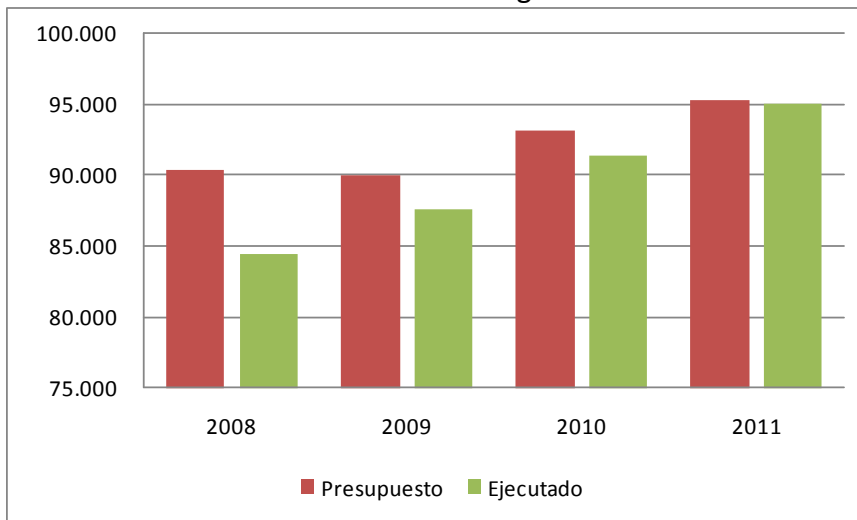
	<b>Presupuesto</b>	<b>Ejecutado</b>
<b>2008</b>	90 369	84 368
<b>2009</b>	90 048	87 591
<b>2010</b>	93 180	91 339
<b>2011</b>	95 243	94 993

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza

Considerando que el gasto ejecutado de Personal ascendió a la suma de \$4.395 millones y los 91.339 cargos (en rigor, cargos y horas cátedra) se observa que el sueldo promedio anual de 2010 fue de \$48.120.

Suponiendo que en el 2011 se ejecutara la partida Personal en la misma magnitud que lo hizo en el año anterior, y considerando que el Presupuesto 2011 tiene una partida de \$5.432 millones, el salario promedio anual estimado para el año 2011 ascendería a \$57.182, **lo que implica un incremento salarial implícito del 19%.**

**Gráfico 6**  
**Ejecución Partida Personal**  
**Cantidad de cargos**



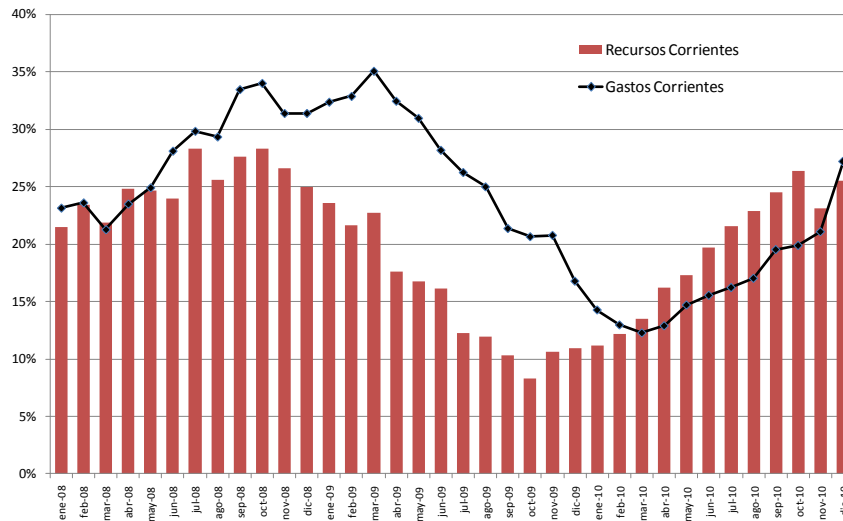
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza

Atendiendo que ya se convino con el sector docente un incremento del 25% desde enero y 4% más a mitad de año, la pauta aparece insuficiente. Con lo cual podemos inferir que **cada punto porcentual que exceda el 19% representa un déficit de \$46,8 millones. Por ello, si en promedio para el sector público el aumento salarial para el año es del 26% el déficit se incrementaría en \$322 millones.**

### Ritmo del Gasto e Ingresos

Durante el primer trimestre de 2010 los Gastos Corrientes crecieron a tasas superiores a la de los Ingresos Corrientes tal como venía sucediendo en el 2008 y 2009. En los últimos tres trimestres se invierte la relación. Sin embargo, y a pesar de este cambio de tendencia los recursos corrientes crecieron un 1% menos que los gastos corrientes durante todo el 2010.

**Gráfico 7**  
**Ingresos y Gastos Corrientes**  
 Tasa de Crecimiento Anual

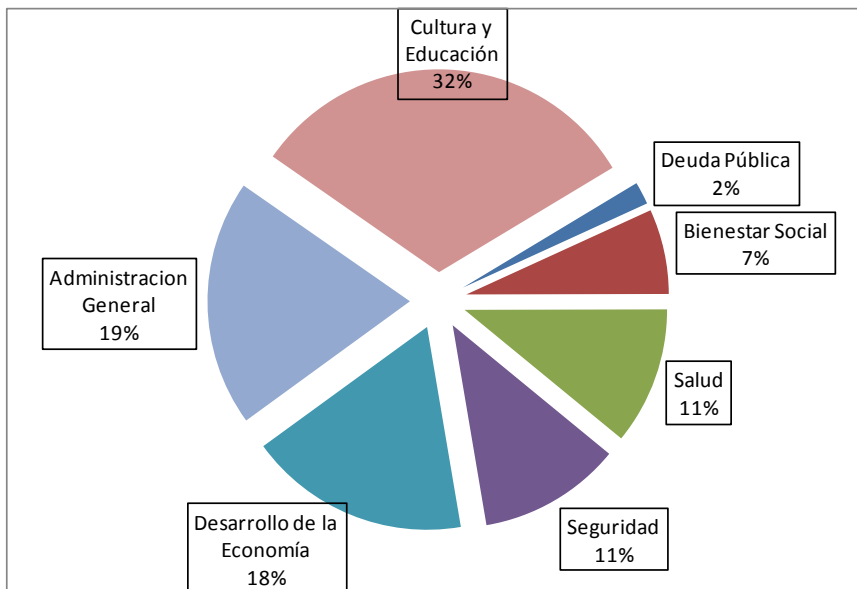


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza

Estos datos globales no resultan tan promisorios cuando, al desagregar los ítems que integran los Gastos Corrientes, se observa que durante el 2010 la partida Intereses disminuyó en un 16% y los servicios crecieron un 8%. En el caso de los Intereses, por deberse a una refinanciación especial, no se puede esperar que continúe en el futuro, y en el caso de los servicios, es la clara expresión del impacto de la inflación en las compras del Estado.

En el gráfico siguiente se presenta la distribución porcentual del gasto por finalidad, donde se observa la alta concentración en algunas áreas.

**Gráfico 7**  
**Gasto público por finalidad**  
 En porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza

Esta distribución sólo muestra la proporción de dinero utilizada por finalidad, pero no permite aseverar que hay una buena asignación de los fondos públicos. Como se señalaba anteriormente, el pensamiento actual de Administración del Gasto Público entiende que hay eficiencia de asignación cuando los recursos utilizados para realizar los gastos se hacen conforme a las prioridades explícitas establecidas y a la efectividad de los programas.

Por otro lado, habrá eficiencia operativa si la distribución de bienes es costo-eficiente y de alta calidad. La ausencia de indicadores y de políticas explícitas impide que la ciudadanía pueda evaluar, con estos criterios de eficiencia, la utilización de los recursos públicos provinciales.

### **3. Proyecciones 2011**

El mensaje de elevación del Presupuesto a la Legislatura hace mención a las Pautas Macrofiscales para el 2011:

- Inflación: 13,5%,
- Tasa de crecimiento real del PBG: 6,5%
- Valor del Dólar: \$4,15.

Sin embargo al momento de presentar el Presupuesto Plurianual, que es un requisito impuesto por la Ley de Responsabilidad Fiscal, se indica que:

- el crecimiento nominal del PBI se estima en el 15,7%,
- los precios implícitos tendrán un variación del 10,9%
- el crecimiento en valores reales del PBI del 4,3%

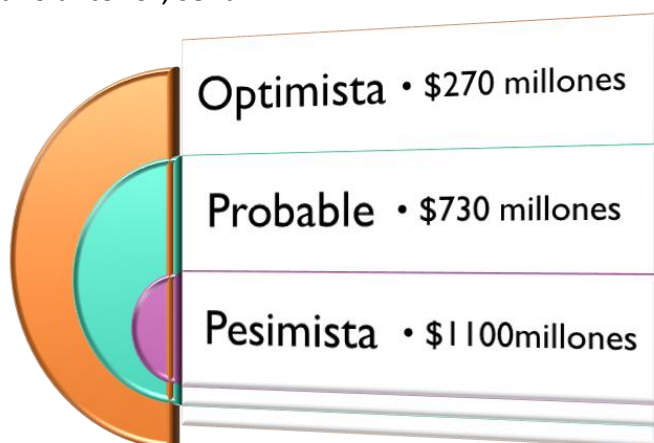
- la inflación sería de 8,9% y
- el valor del dólar \$4,1.

**Aun cuando se mencionan datos no coincidentes en dos partes del mismo Presupuesto, resulta llamativo que con una inflación superior a la nacional se pueda crecer en términos reales un 50% más en Mendoza que lo haría la Nación.**

Una vez más no se cumple con el artículo 44 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que le exige a los Ministros del Poder Ejecutivo que adjunten al Presupuesto un programa de indicadores de resultado para cada ministerio, con el objeto de evaluar el cumplimiento de su misión.

### **Escenarios 2011**

A partir de lo señalado se han simulado las variaciones de los principales ítem del Presupuesto generando tres escenarios: uno optimista, uno probable y otro pesimista, considerando 19%, 15% y 11% de aumento promedio nominal para los ingresos de origen provincial; 23%, 19% y 16% para los de origen nacional y el gasto entre 20%, 22% y 25%. Con estos valores el déficit estimado para el 2011, sin considerar lo no financiado aún del año anterior, sería:



#### **4. Consideraciones vinculadas con la Ley de Presupuesto**

Entre las falencias en la formulación y aprobación del Presupuesto 2011 resulta interesante señalar algunos aspectos.

- Se aprueba un intrincado mecanismo de ajuste de partidas presupuestarias que, sin llegar a la explicitación de superpoderes, termina haciendo del Presupuesto algo tan imprevisible en su ejecución, en su control como en la dirección de las políticas y prioridades.
- Lamentablemente se necesita recurrir a una Ley para decir que se deben cumplir otras leyes. Tal es el caso de la mención del ritmo del gasto y de la programación financiera. En el artículo 14 de la Ley de Presupuesto se faculta al Poder Ejecutivo a realizar ajustes en los gastos si hay baja en la recaudación, cuando por la Ley de Contabilidad y por definición del presupuesto se trata de una "autorización

máxima para gastar y una estimación de ingresos”. Obviamente si no hay recursos, quien gestiona disminuye el gasto. Por otra parte, el artículo 18 solicita información para controlar el ritmo del gasto por medio de una programación financiera. Esto ya lo exigía la Ley de Responsabilidad Fiscal y su cumplimiento formal (a veces con ritmo del gasto proporcional para cada trimestre) es un fiel reflejo de que no se programa realmente la evolución financiera del año.

- En el artículo 31 aparece una clara explicitación de la necesidad de ajuste por inflación en los gastos. Aquí se ubica en la alternativa de mayor recaudación (en términos nominales lo más probable) y surge como primera excepción para realizar ajustes en las partidas el que se hayan producido “*variaciones de precios respecto al precio que tenía igual insumo en diciembre de 2010, cualquiera sea la partida*”. A partir de este concepto, todo el Presupuesto 2011 queda sujeto a modificación a criterio del Poder Ejecutivo
- Por medio del artículo 49, es preciso que una ley ratifique las normas legales en cuanto a la caja única, al tener que ingresar a la contabilidad todos los fondos nacionales recibidos por los organismos del Estado. Este sano principio de administración financiera pública (caja única) está presente en varias normas anteriores, ya que el uso indiscriminado de fondos nacionales hace que varias reparticiones no los incorporen al Presupuesto Provincial, actuando dualmente como organismo provincial y ejecutor de partidas nacionales.
- Surgen nuevos recursos afectados para organismos tales como el Tribunal de Cuentas por Auditorías Externas y la Secretaría General de la Gobernación y la Contaduría por administrar los descuentos en los bonos de sueldos de los empleados públicos.
- Inexistencia de un verdadero presupuesto plurianual.

## **5. Reflexiones finales**

El Presupuesto debe ser un programa de gobierno inserto en una política plurianual. Propuesto por el Poder Ejecutivo de turno y convalidado por la Legislatura, permite establecer “*andariveles*” que señalan al arco político y a la ciudadanía por dónde y hacia dónde se encamina la gestión de las políticas públicas.

Sin planificación sería imposible modificar estructuras. El Presupuesto debería permitir el debate sobre:

- La organización del sector público implícito en el plan de gobierno.
- La medición y evaluación de sus prestaciones.
- La dependencia financiera.
- La participación de más actores sociales, tanto en la elaboración, discusión como en su control.