

AREA "DESARROLLO
REGIONAL, GESTIÓN LOCAL Y
RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES"

DOCUMENTO N° 1

MAYO 2016

¿Está quebrada la provincia de Buenos Aires?

Lic. Jerónimo Rodríguez Use
Lic. Pablo Ceballos

A partir del debate y posterior sanción de la ley de Presupuesto 2016, el estado de las cuentas públicas de la Provincia de Buenos Aires se posicionó como un tema central en la agenda económica bonaerense. Según la información brindada por el ministro de economía, Hernán Lacunza, el **déficit presupuestario para el año 2015 fue de \$19.139 millones**. Este monto, superior a las estimaciones previstas en la ejecución presupuestaria a septiembre de 2015 (último dato disponible), es el resultado, entre otras cosas, de la **incorporación de la deuda con proveedores (\$8.000 Millones, según las autoridades provinciales)** ¹. Por otra parte, el vaciamiento de la "caja" de la provincia denunciado por la gobernadora Vidal hizo necesaria la **asistencia financiera de Nación (mediante adelantos de coparticipación) por \$10.000 millones para hacer frente al pago de sueldos y aguinaldos de diciembre de 2015**.

El diagnóstico realizado por las autoridades locales, pareciera corresponderse a los de una "Provincia quebrada", tal como aseveró la gobernadora Vidal. Sin embargo, aún con tensiones evidentes y problemas estructurales de financiamiento, la situación de las cuentas provinciales presenta niveles bajos de deuda pública² y el déficit financiero, en porcentajes de los Ingresos de la Provincia, no supone grandes variaciones en relación a la historia reciente de la provincia.

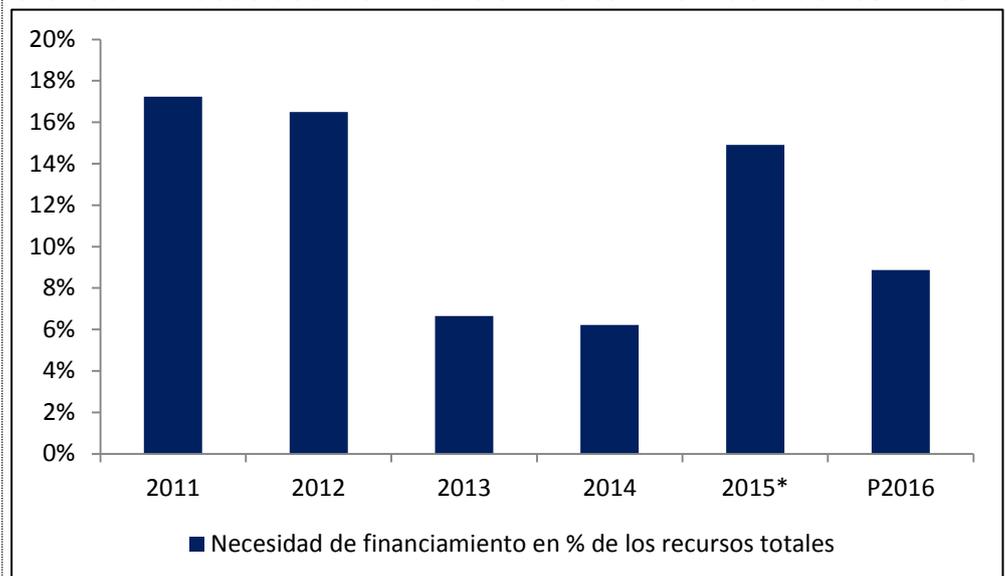
"las cuentas provinciales presentan niveles bajos de deuda pública"

¹ En términos de las erogaciones totales provinciales, la deuda con proveedores no pareciera ser sustancial (2.7%). Por otra parte, el financiamiento a cuenta con los proveedores es una actividad común tanto en el ámbito público como en el privado, donde los pagos suele postergarse por un plazo que varía según la industria y la actividad, pero que no es menos de 30 días y puede llegar a los 120 días. En el sector privado es el indicador conocido como "rotación de cuentas por pagar". Sería de utilidad contar con información más precisa de estos pasivos y su antigüedad, para poder evaluar la sustentabilidad de esta práctica.

² El stock de deuda al 31 de diciembre de 2015 representa el 45% de los Recursos Totales y el 6.3% el Producto Bruto de la Provincia de Buenos Aires (PBG).

En efecto, aún el resultado negativo declarado por Hernán Lacunza para 2015 es menor, en términos de los ingresos totales de la provincia, a los déficits exhibidos durante 2011 y 2012. Mientras que para dichos años el déficit representó, respectivamente, el 10 % y el 12% de los ingresos de la provincia; para 2015 el rojo estimado de la provincia es del orden del 7% del total de recursos provinciales.

Gráfico 1: Necesidad de Financiamiento. Prov. de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia en base a Contaduría de la PBA. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias y Secretaría de Hacienda de la PBA

“Como solución a estos problemas financieros, y para reactivar la obra pública, la política de endeudamiento de la provincia constituye el eje principal del presupuesto 2016”

Como solución a estos problemas financieros, y para reactivar la obra pública, la política de endeudamiento de la provincia constituye el eje principal del presupuesto 2016. En consonancia con una **nueva estrategia de financiamiento mediante la cuenta capital**, buena parte de estos montos corresponde a endeudamiento en dólares con el mercado internacional. **La sustentabilidad de esta iniciativa dependerá del nivel de tasas alcanzado y los plazos de vencimiento.**

Destino del endeudamiento. ¿Gasto corriente o gasto en capital?

De los 110 mil millones de pesos que había solicitado el ejecutivo en el proyecto inicial (que hubiera más que duplicado el stock de deuda existente), **el presupuesto para el corriente año aprobó una colocación de deuda de \$65.446 millones. Menos de la mitad de dicho monto (\$29.993 millones), sería destinado a cubrir las necesidades de financiamiento del corriente año³.** El resto, según declaraciones de las autoridades provinciales, estaría afectados a hacer frente al déficit de infraestructura evidenciado en la provincia; problemática que dio lugar a la sanción de la “*Emergencia en materia de hábitat, vivienda y servicios públicos*” (Ley 14812/2016)

“El gasto en capital duplica su participación en relación al 2015 (y al promedio de los últimos 10 años de la provincia), aspecto valorado del presupuesto 2016”

El gasto en capital duplica su participación en relación al 2015 (y al promedio de los últimos 10 años de la provincia), aspecto valorado del presupuesto 2016. Sin embargo, el crecimiento en montos absolutos de las erogaciones de capital es de aproximadamente \$12.000 millones. **De esta manera, de financiarse dicho incremento de capital con la deuda tomada, quedarían más de \$20.000 millones sin destino específico.**

“quedarían más de \$20.000 millones sin destino específico.

La presión que ejercen los gastos corrientes en las cuentas de la provincia puede llegar a ocasionar que buena parte del endeudamiento sea desviado para su financiamiento

Dada la importante participación de gasto corriente en las erogaciones de la provincia y las demoras en materia de licitación y de puesta en marcha de las obras públicas (aún con las facilidades que impone la ley 14812), resulta difícil pensar que los montos de deuda solicitados efectivamente puedan ser utilizados para el financiamiento de inversión en infraestructura, cuestión deseable y necesaria para el desarrollo de la provincia. **La presión que ejercen los gastos corrientes en las cuentas de la provincia puede llegar a ocasionar que buena parte del endeudamiento sea desviado para su financiamiento.** Ello sumado a ciertas inexactitudes con el destino de los montos aprobados, hacen necesario contar con una mayor información sobre la política de endeudamiento provincial de manera de poder hacer un seguimiento de la misma.

³ Consideramos “necesidades de financiamiento de la provincia” a la sumatoria del déficit presupuestario y las amortizaciones de deuda.

Problemas Estructurales de las cuentas bonaerenses:

Más allá de que los niveles de déficit de la provincia de Buenos Aires no sean tan alarmantes como para hablar de una provincia quebrada, **Buenos Aires efectivamente presenta un desequilibrio estructural que tendió a agravarse en los últimos años (con excepción de los años 2013 y 2014 que presentó cuentas prácticamente equilibradas). Sin embargo, una hipotética evolución desbocada del gasto no pareciera ser la principal determinante de la situación actual.** En efecto, el crecimiento del gasto (impulsado por gastos corrientes), no se ha despegado significativamente del promedio de las restantes provincias y de la Nación.

La característica estructural del desequilibrio provincial se relaciona más con una insuficiencia de recursos para atender las prestaciones básicas de la jurisdicción. A continuación, expondremos algunos aspectos de este desequilibrio estructural y de la insuficiencia de recursos que explican en gran parte los problemas en materia de infraestructura y servicios públicos que presenta la provincia.

“La característica estructural del desequilibrio provincial se relaciona más con una insuficiencia de recursos para atender las prestaciones básicas de la jurisdicción”

En primer lugar, se observa que la estructura del gasto presenta un marcado sesgo a las erogaciones corrientes (concentrado en un 96% en gasto corriente y un 48% en gasto en personal). Esta situación le otorga una importante “rigidez” al gasto provincial. Una reducción en dichas erogaciones supondría un brutal ajuste para la provincia, con un importante impacto social, principalmente en los sectores vulnerables. **Es por ello que el gasto en capital, fundamentalmente la inversión real directa, ha sido la variable de ajuste histórica en el presupuesto bonaerense.** Durante los últimos años, Buenos Aires ha destinado en promedio sólo el 3% del presupuesto a la inversión en Capital, mientras que para el conjunto de las provincias las erogaciones en capital representan en promedio más del 12% del gasto total. **La falta de actualización de la masa coparticipable destinada a la provincia, reduce la capacidad para financiar de manera autónoma y sostenida las necesidades de infraestructura de una provincia de 307.571 km².**

Por otra parte, la pérdida de participación relativa en la distribución de la coparticipación y la falta de actualización del Fondo del Conurbano, obligaron a la provincia a aumentar la capacidad recaudatoria propia, fundamentalmente mediante actualizaciones de los ingresos brutos,

impuesto profundamente regresivo que afecta la actividad económica provincial. Si a partir de la reforma tributaria del año 2013, la provincia pudo exhibir resultados fiscales equilibrados en el 2013 y 2014; **en la actualidad no existe margen para un nuevo aumento en la presión tributaria.**

Estas tensiones estructurales del presupuesto de la provincia de Buenos Aires, teniendo en cuenta el importante déficit de infraestructura de la provincia, **requieren de abordajes integrales donde el endeudamiento provincial no puede ser la única política prevista.** Por otra parte, incrementar los bajos niveles de deuda actuales, supone una solución parcial e inter temporal donde, si los plazos y la tasa de interés son altos, sólo pospone los problemas en el tiempo.

“Los recurrentes déficits de la provincia se corresponden más la falta de recursos que a una mala gestión o un exceso de gasto provincial.”

Los recurrentes déficits de la provincia se corresponden más con la falta de recursos que con un exceso de gasto provincial. Tanto en relación a su tamaño y aporte a la producción nacional; así como por las problemáticas sociales contenidas en su territorio, la provincia precisa de una mayor participación en la distribución de los recursos nacionales. Dados los problemas intrínsecos para la modificación de los montos coparticipales (cuestión sumamente deseable y necesaria), es preciso encontrar alternativas de financiamiento para la provincia que resulten sustentables a lo largo del tiempo.

Reflexiones Finales:

- **El panorama actual no es el de una provincia quebrada, pero sí desfinanciada para hacer frente a los problemas sociales y de infraestructura.**
- **Las cuentas de la provincia de Buenos Aires muestran un déficit fiscal crónico, pero niveles bajos de deuda pública.**
- **Estos déficits se corresponden más con la falta de recursos que con una mala gestión o un exceso de gasto provincial.**
- **El presupuesto de 2016, plantea un financiamiento vía deuda del déficit y la duplicación del gasto de capital, lo que supone un avance para hacer frente al déficit de infraestructura.**
- **No quedan claras cuáles son las obras a realizar y en qué plazos. Existen más de \$20.000 millones sin destino específico.**
- **Resolver el déficit crónico requiere de medidas de fondo y no solo de endeudamiento. Ello supone revisar la coparticipación**

destinada a la provincia y el fondo del conurbano.

- Sin una mejora genuina de los recursos de la provincia, las soluciones solo serán parciales postergando hacia adelante las tensiones fiscales actuales.

ANEXO: Cuadros y Gráficos

Buenos Aires						
Indicadores de coyuntura	2011	2012	2013	2014	2015*	P2016
Gasto total - en millones de pesos	98.631	123.338	151.781	203.921	288.735	354.244
Tasa de crecimiento Gasto total	36%	25%	23%	34%	42%	23%
Recursos totales - en millones de pesos	89.626	110.592	150.099	203.692	269.596	338.428
Tasa de crecimiento de los recursos	29%	23%	36%	36%	32%	26%
Resultado Primario	-6.709	-7.785	2.476	6.209	-11.579	-6.104
Resultado Primario en % de los recursos totales	7,5%	7,0%	-1,6%	-3,0%	4,3%	1,8%
Resultado Financiero	-9.005	-12.746	-1.682	-229	-19.139	-15.816
Resultado Financiero en % de los recursos totales	10%	12%	1%	0%	7%	5%
Amortizaciones	6.437	5.504	8.304	12.427	21.065	14.177
Necesidad de financiamiento**	-15.442	-18.250	-9.986	-12.656	-40.204	-29.993
Colocación de deuda aprobada en el presupuesto	8.603	13.553	13.694	14.467	19.410	65.446
Necesidad de financiamiento** en % de los recursos totales	17%	17%	7%	6%	15%	9%
Ingresos tributarios provinciales - tasa de crecimiento	33%	31%	47%	32%	35%	24%
Coparticipación y leyes especiales - en millones de \$ ⁽¹⁾	26.016	32.750	42.348	57.365	78.240	100.149
Coparticipación y leyes especiales - tasa de crecimiento ⁽¹⁾	30%	26%	29%	35%	36%	28%

* Según datos de cierre del presupuesto 2015 y ejecución presupuestaria a septiembre de 2015

** Positivo excedente financiero / negativo necesidad financiera

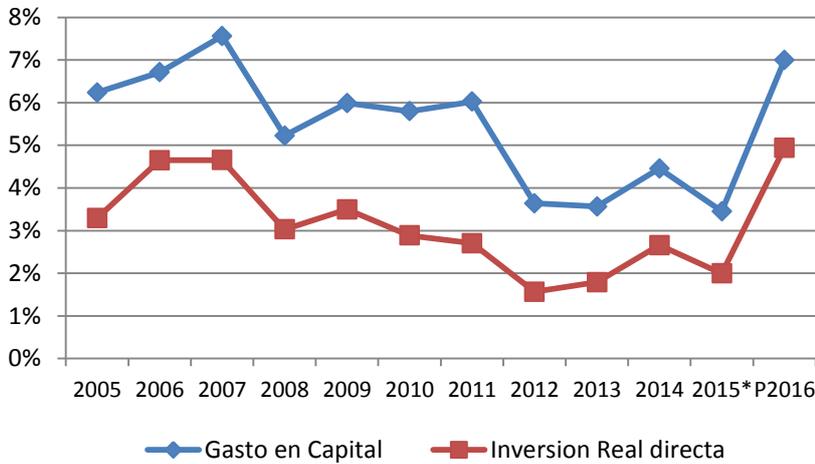
(1) Según Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias, ejecución presupuestaria a septiembre de 2015 y Presupuesto 2016

Fuente: Elaboración propia en base a presupuesto 2016 y contaduría general de la PBA

Buenos Aires		
Indicadores estructurales	Año	Valor
Gasto corriente en % del Gasto total	2014	96%
Gasto en personal en % del Gasto total	2014	48%
Gasto en Capital % Gasto Total	2014	4%
Gasto en Inversión Real Directa en % del Gasto Total	2014	3%
Gasto en Previsión Social en % del Gasto Total	2014	17%
Gasto salarial medio mensual - en pesos	2013	8.593
Empleados públicos cada mil habitantes	2013	40
Ingresos Provinciales ⁽⁴⁾ en % de los Recursos Totales	2014	47%
Coparticipación y Leyes Esp en % de los recursos totales	2014	28%
Contribuciones a la Seguridad Social en % de los Ingresos Totales	2014	16%
Stock de deuda	dic-15	US\$ 9.362,3
Stock de deuda en % de los recursos Totales	2015	45%

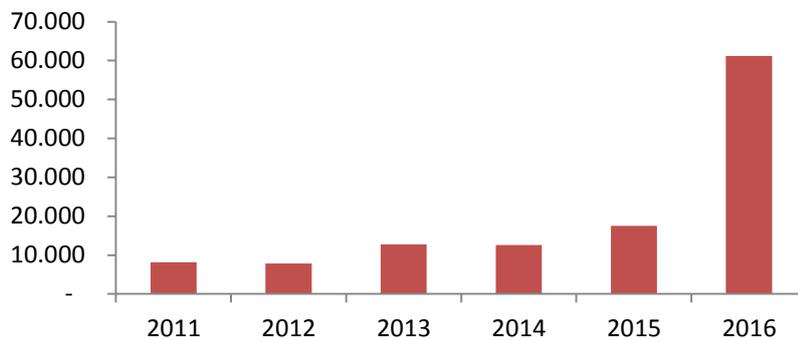
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda y Contaduría General de la PBA

Grafico 2: Gasto en Capital e Inversión Real Directa en % de los Recursos Provinciales Totales



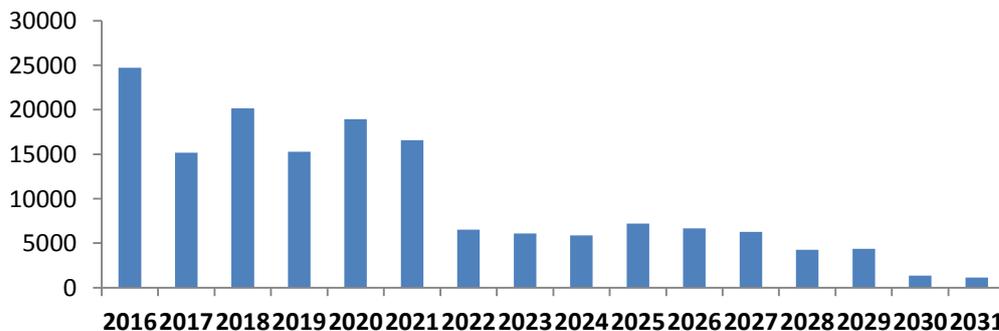
Fuente: Elaboración propia en base a Contaduría de la PBA. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias y Secretaría de Hacienda de la PBA

Grafico 3: Colocación de Deuda Externa a largo plazo. En millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría a secretaria de hacienda de la PBA.

Grafico 4: Perfil de Vencimientos de la deuda pública. En millones de pesos



Fuente: Subsecretaría de Finanzas. PBA. Informe de deuda publica de la Provincia de Buenos Aires al 31 de diciembre de 2015.

Sobre el Observatorio

El **Observatorio de Políticas Públicas** de la Universidad Nacional de Avellaneda busca producir y sistematizar información para elaborar un mapa del perfil productivo de la región y desarrollar proyectos de investigación que vinculen a los organismos del Estado, con los actores del mundo de la producción y de la comunidad en general.

El **Módulo “Estado y Gestión”** plantea el estudio de la administración del estado, la gestión de las políticas públicas y su impacto en el desarrollo, desde un enfoque multidisciplinario y plural, se propone constituir un espacio de reflexión y producción académica sobre las transformaciones del estado y la administración pública, y las formas en que éstas fueron reconfigurando la relación entre el estado, el mercado y la sociedad civil. Cuenta con tres áreas de trabajo: a) gestión administrativa, b) políticas sectoriales y gestión de los servicios públicos, y c) desarrollo regional, gestión local y relaciones intergubernamentales.

Los trabajos del Observatorio son gratuitos y se pueden reproducir citando la fuente.

El Observatorio es un espacio plural y abierto a la diversidad de opiniones. Por ello, las expresiones de los autores no reflejan necesariamente la posición del resto de sus miembros ni de la postura institucional de la Universidad, en el tema analizado.

COORDINADOR GENERAL DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Dr. José Amiune

COORDINADOR DEL MÓDULO DE ESTADO Y GESTIÓN
Lic. Pablo Ceballos