

INFOGRAFÍA

# PRESUPUESTO 2018

---

SEGÚN EL PRESUPUESTO EL DÉFICIT GEMELO PARA  
2018 SERÁ 2,4 PUNTOS PORCENTUALES MAYOR AL  
DEL AÑO 2015.



[www.undav.edu.ar](http://www.undav.edu.ar)

SEPTIEMBRE



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 EJECUTIVO

- Como cada septiembre, el Poder Ejecutivo hizo entrega del Proyecto de Ley de Presupuesto para el año próximo.
- Tanto en el articulado, como en el mensaje y los anexos se confirma la orientación económica que la actual gestión viene manteniendo en los dos primeros años de mandato.
- La misma, se caracteriza por imprimir un fuerte énfasis a la inversión, para la cual se proyecta un crecimiento del 12%. Este año tiene la particularidad de que tal crecimiento se prevé alcanzarlo a partir de una participación más vigorosa de los contratos de asociación público-privados.
- Independientemente de lo ambiciosa de esta meta de mejora en la inversión real, más el pronóstico de crecimiento del PIB un 3,5%, el presupuesto expone los riesgos de un modelo con problemas de insustentabilidad.
- Por caso, para 2018 se espera que se mantengan los déficits gemelos (fiscal y cuenta corriente/comercial). En números, la adición entre ambos aún se mantiene 2,4 puntos porcentuales por encima de aquel del año 2015.
- Esto ocurre en base a una tenue trayectoria declinante del déficit fiscal de a un punto del PIB por año, pero con un aumento sostenido del déficit comercial, el cual se pronostica en 2,3 puntos del PIB para el año venidero.
- Por tanto, el endeudamiento es la principal variable de cierre del sistema. Según los números expuestos recientemente, el crecimiento neto de la deuda pública preparará a U\$S100.000 millones, con el consolidado 2018. Esto también se trasluce en el pago de intereses, que aumentarán un 10,3% (netos de inflación) el año próximo.
- Pero si la reducción prevista para el gasto público no proviene del pago de intereses, se debe a que el recorte se centrará en programas de inversión pública, así como se profundizará la quita de subsidios a los servicios públicos.
- Así, los ministerios típicamente encargados de apuntalar la demanda agregada, muestran un deterioro en su pauta presupuestaria: Producción presenta una caída real del 18,75%, mientras que Transporte disminuye a un ritmo del 19% y Energía y Minería cae por sobre el 30% real.
- Este último resultado se debe al principal factor de ajuste en el año venidero: otro paso hacia la liberalización del esquema tarifario, signado por una nueva quita de subsidios, transversal a todos los sectores económicos.
- Pero los anunciados aumentos de servicios no son lo único que se va a reducir. Indagando en detalle en el presupuesto se encuentran otros vectores de ajuste.
- Por ejemplo, de las metas de gestión en desarrollo social se desprende la eliminación de 60.000 pensiones por invalidez y 12.000 pensiones a madres de más de 7 hijos.
- Asimismo, en la órbita del Ministerio de Salud, mientras en 2017 se esperaban reducir la asistencia nutricional a niños, por medio de leche fortificada, en un 27%, así como se espera reducir en casi 100.000 unidades la entrega de medicamentos a madres de niños para atención primaria.
- Con todo, 2018 proyecta ser el año de menor gasto social (neto de jubilaciones y pensiones) en la última década.

## INTRODUCCIÓN.

Hace escasos días, el Poder Ejecutivo, a través del Ministro de Hacienda, presentó oficialmente en la Cámara de Diputados el Presupuesto Nacional de 2018. Se trata de un hecho político de relevancia, ya que el Presupuesto Público Nacional marca a grandes rasgos el rumbo económico por el que va transitando el país. La denominada “Ley de leyes”, es una hoja de ruta que fija el flujo de ingresos y gastos públicos del Estado y su llegada a todos los niveles jurídicos, con el consecuente impacto socioeconómico en los distintos agentes que integran la economía. 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.

El proyecto presentado fue defendido por el oficialismo por su carácter previsor, gradualista y optimista, sobre las principales variables que componen la macroeconomía, como son un aceptable nivel de crecimiento del PBI del 3,5%, una baja de la inflación anual al 15,7% y una reducción del déficit fiscal de hasta el 3,2% del PBI, lo que redundaría en mejoras estructurales de la economía al otorgar mayor grado de sustentabilidad a las cuentas públicas. Asimismo, crecerá la inversión hasta 17 % del PBI, lo que motorizará la actividad económica en general y subirá el gasto social un 21%, por encima del gasto promedio general que crecerá un 15%.

No obstante, el optimismo oficial, han sido remarcadas una serie de inconsistencias y dudas acerca de las proyecciones estimadas, a lo que debe sumarse el perfil ortodoxo señalado por muchos analistas. En ese sentido, se destacan algunas

cuestiones como la ausencia de ingresos extraordinarios derivados del blanqueo, lo que dificultaría la reducción del déficit fiscal estipulada e implicaría la necesidad de un mayor ajuste. Además, a los guarismos oficialistas hay que sumarle el fuerte incremento que tendrán los intereses y amortizaciones de la deuda pública, que presionarán sobre el déficit financiero, restándole parte de la importancia al denominado déficit primario, que surge de restar a los ingresos los gastos sin el pago de los intereses y amortizaciones de deuda. Por el lado del crecimiento, otra vez vuelve a asomar la tan mentada lluvia de inversiones, pero en un contexto económico con muchas similitudes a los años previos no habría de esperarse grandes cambios en esta variable. El gobierno señala que estará 2 puntos porcentuales por arriba del promedio de la década pasada. Por otra parte, el presupuesto prevé un ajuste en las tarifas de servicios públicos, que como mínimo subirán el 50% en el caso de la energía eléctrica, a lo que se debe agregar el transporte, con el consecuente impacto inflacionario en la población, lo que restará margen para una baja en la tasa de interés por parte del BCRA y será una amenaza para el despegue de la inversión real. En ese sentido, se calcula que el “ahorro” que planea el gobierno en materia de subsidios, y reducción de otras partidas como ciencia, industria y agro también tendrá impacto en la formación de capital fijo. Por otra parte, habrá que ver el impacto que tenga en la recaudación la baja de las retenciones a las exportaciones de soja que prometió el gobierno y el mayor giro que la nación tenga que hacer a las provincias por la devolución del 15%

correspondiente al fallo de la corte suprema. Si los ingresos llegan a menguar significativamente, para lograr las metas fiscales deberán realizar un mayor ajuste del gasto.

Pero el tema que más atrae atención en términos presupuestarios es el de la deuda pública. Con el pretexto de que la emisión monetaria genera inflación, el gobierno se ha embarcado a financiar los desequilibrios fiscales y externos vía toma de deuda interna y externa, generando un aumento muy acelerado del stock de deuda pública y de la ratio de deuda sobre el PBI. Tal es así, que la partida presupuestaria que mayor incremento tiene es la del pago de los intereses de la deuda pública, que crece el 28% nominal. Se calcula que, en 2018, la necesidad de financiación alcanzará los 40.000 millones de dólares. Se observa así una situación paradójica: el ahorro que pueda hacer el gobierno en materia de subsidios, es compensado con creces con un mayor pago de intereses de la deuda, volviendo al mismo punto de partida deficitario, pero con menores prestaciones sociales, como es tener tarifas de servicios públicos básicos más caras.

Además, como se ha liberado la financiación externa, ha incentivado la toma de deuda externa a nivel provincial y empresarial, lo que ha elevado el nivel de endeudamiento en moneda dura del país. El tema de la deuda no es algo menor, ya que es una alarma para la sustentabilidad en el tiempo del crecimiento que pueda estar mostrando la economía. Argentina ha vivido numerosos períodos en su historia en donde la toma de deuda externa ha posibilitado breves lapsos de crecimiento económico, pero que se revirtieron apenas la misión de tomar deuda se transformó en un problema. Hoy el país accede a financiamiento externo para cubrir sus baches, pero no debe

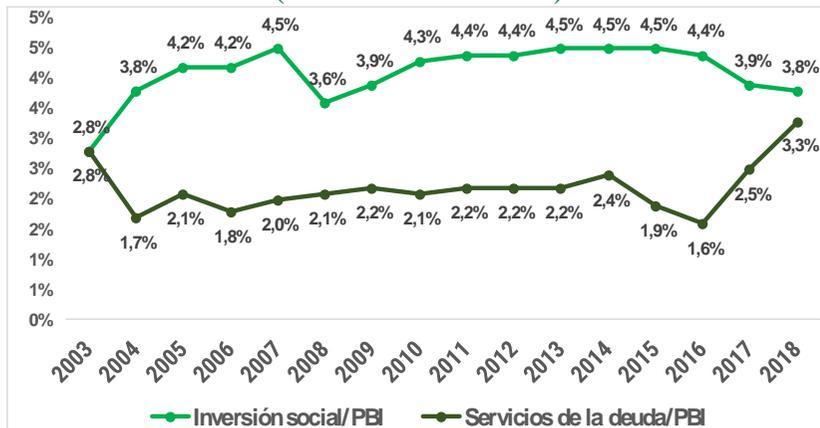
dejar observarse que, de esa manera y aunque muchos sectores sociales no lo perciban, el país está viviendo muy por encima de sus posibilidades. Por lo tanto, deben contextualizarse las circunstancias en las que se muestra un crecimiento del PBI (en el primer semestre de 2017 el PBI creció un 1,6%, si bien para todo el año se había proyectado un crecimiento del 3,5%, lo que difícilmente se cumpla). Así, los “brotos verdes” que puedan mostrarse, están fuertemente condicionados por la toma de deuda y en caso de revertirse la abundancia de dólares financiados, el escenario devendrá en estancamiento. La mayor deuda no significaría un problema sino es viendo que estructuras económicas se están desarrollando para posibilitar el futuro pago de los servicios, o si lo que están creciendo son gastos corrientes. Por esas razones, se plantea que el presupuesto esconde un fuerte ajuste en materia de bienestar económico, ya que las estadísticas oficiales muestran que a medida que crece el endeudamiento, lo hace en paralelo la fuga de capitales y el déficit de la cuenta corriente.

## LA INVERSIÓN SOCIAL SE LICÚA.

En el proyecto de presupuesto 2018 algunas partidas presupuestarias presentan cambios positivos de importancia si se consideran simplemente las variaciones porcentuales interanuales (y en términos nominales). Pero las variaciones son menos determinantes si se tienen en cuenta otras formas de medir el gasto, como puede ser, por ejemplo, analizar la

relación gasto/PBI. Así, con un crecimiento proyectado para el año entrante de 20,2%, las mayorías de las partidas sociales pierden participación en el gasto y, como contrapartida, ganan espacio las erogaciones destinadas al pago de intereses de la deuda. En el siguiente gráfico se exponen la evolución de la inversión social en relación al PBI, obtenidos ambos datos de los proyectos de presupuestos de cada año.

### INVERSIÓN SOCIAL Y SERVICIOS DE DEUDA (en % sobre el PBI)



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

La inversión social, explicitada en el gráfico, fue obtenida de los proyectos de presupuesto de cada año, y consta de los gastos en servicios sociales, menos los gastos en seguridad social. Se advierte, en el gráfico, como las partidas presupuestarias relacionadas con la inversión social se

muestran a la baja en el último bienio y, en sentido contrario se mueven los gastos en servicios de la deuda. La relación inversión social/PBI, proyectada para el 2018 (3,8%), es la más baja de la última década, solo superada por el año 2008, año en el cual el proyecto de presupuesto establecía un cociente de 3,6% entre ambas variables. Asimismo, lo proyectado en los dos últimos presupuestos (2017/18) constituye una reversión con respecto a los años previos, y en especial lo vigente en el período 2011-2016, durante el cual la relación gasto social/PBI se ubicó en niveles más elevados, y con una tendencia estable (entre 4,4% y 4,5%). Como se mencionó, las erogaciones en concepto de servicios de la deuda, exhiben un comportamiento diferente, y con cambios bruscos para el último bienio. Para el 2018, se proyecta que la relación servicios de la deuda/PBI se duplique, en relación a lo presupuestado para el 2016. En tanto, la evolución de los últimos años evidencia que se trata de un cociente elevado, no solo en la coyuntura, sino además en términos históricos.

### EL REGRESO A LOS DÉFICITS GEMELOS

El déficit primario proyectado para el año entrante se estima en unos 395.001 millones de pesos, equivalente a unos 20.500 millones de dólares (al tipo de cambio promedio para 2018, estimado en el mismo presupuesto). Por su parte, en el terreno comercial se proyecta un crecimiento más que proporcional de las importaciones con respecto a las exportaciones, y, por consiguiente, un resultado comercial negativo por unos 5.600

millones de dólares. En el agregado, se espera que el déficit gemelo (fiscal y comercial)<sup>1</sup> consolide una cifra superior a los 20.500 millones de dólares en 2018, esto es, 5,5 puntos del PBI.

### EVOLUCIÓN DE LOS DÉFICIT GEMELOS

(En % sobre el PBI)



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

Por lo pronto, el déficit gemelo, estará cubierto mediante endeudamiento externo, suceso que se aprecia en el crecimiento de los servicios de la deuda proyectados para los años venideros (que son la partida crece en relación al gasto

<sup>1</sup>Se toma la balanza comercial como representativo del resultado de la cuenta corriente, ya que el presupuesto no expone su proyección para 2018.

total). Constituye un factor de alarma la situación proyectada para el sector comercial, con déficits sucesivos y crecientes, por lo menos, hasta el 2021. En este contexto, de resultados negativos tanto en el ámbito comercial como el fiscal, los desequilibrios se cubrirán al menos en el corto plazo con deuda. No obstante, esta dinámica resulta insustentable en el largo plazo.

### PRINCIPALES RECORTES EN MINISTERIOS

- Ministerio de Desarrollo**

Un importante recorte presupuestario se ha dado en el marco de la problemática social, y en particular, dentro de la órbita de las pensiones no contributivas. El proyecto de presupuesto 2018 remarca que se pretende atender unas 1.003.661 pensiones por invalidez, cifra que significa una reducción en relación a las 1.063.653 pensiones que se pronosticaban atender en 2017. Con esto, de año a año, la proyección del presupuesto refiere de un ajuste cercano a 60.000 pensiones. De manera análoga, dentro del programa 26, de Políticas Alimentarias, se prevé una reducción de la asistencia técnica y financiera a comedores comunitarios, que pasan de 1.500 en el 2017 a 1.280 en 2018, números que refieren que se dejará de apoyar la atención alimentaria en más de 200 comedores país.
- Ministerio de Educación**

Por otro lado, y teniendo en cuenta la política educativa, el presupuesto proyectado para el año entrante establece que los

incentivos a docentes universitarios con actividades de investigación serán menores en 2018 (pasan de 30.000 a 25.000). Por su parte, dentro del programa de Implementación del Plan Nacional de Educación Digital se proyecta una disminución en la provisión de equipamiento tecnológico para el nivel secundario (desde 800.000 unidades a 570.000).

- **Ministerio de Salud**

En cuanto al principal Ministerio en términos del cuidado sanitario de la población, se encuentra un deterioro varios programas. Por un lado, el relativo a la “atención de la madre y el niño”, presenta muestra una previsión a la baja en los kilogramos entregados de leche fortificada. Asimismo, en materia de insumos de laboratorio, se espera un envío casi 43% menor de reactivos a bancos de sangre, en el marco del programa de “planificación, control, regulación y fiscalización de la política de salud”. Por último, también se observa con preocupación la merma del 11% en cobertura médico asistencial para los pensionados y sus grupos de familia.

- **Otros Ministerios**

Otros Ministerios que no tienen que ver con la inversión social, también sufrirán recortes que vale la pena señalar. Por caso, se proyecta un descenso superior al 60% en el programa de apoyo a la competitividad para empresas (PAC), la cual es típicamente aprovechada por el entramado Pyme productivo. Por su parte, en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, se puede observar una disminución en la construcción proyectada de viviendas del orden del 21,8%. Si bien las mismas se espera que sean reemplazadas por medio

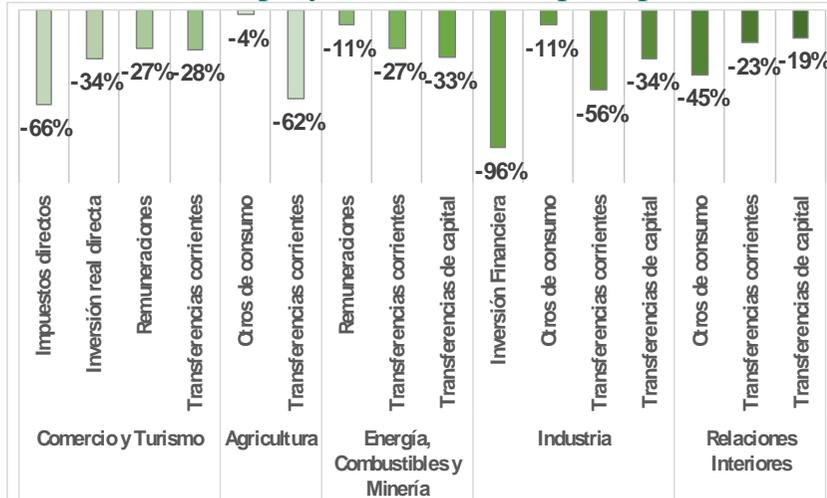
de los programas de asociación público-privada, todavía no se tienen resultados concretos que convaliden la expectativa oficial.

## EL AÑO DEL RECORTE EN EL GASTO.

Los gastos totales para la administración central, en la comparación entre 2017 y 2018 se incrementan un 16%. Esto representa más de 4 puntos porcentuales por debajo del crecimiento nominal del PIB, lo cual significa que se prevé una caída en el peso de los gastos sobre el presupuesto público. En el análisis por finalidad y función, se destaca que rubros como los de Administración Gubernamental, Servicios de Defensa y Seguridad, Servicios Sociales y Deuda Pública aumentan 1%, 14%, 21% y 28% respectivamente, mientras que los Servicios Económicos (entre los que se encuentran las tarifas a los servicios públicos) disminuyen un 8%. En el desagregado, los ítems que mantienen disminuciones nominales son los de relaciones interiores, al interior de los gastos en la administración gubernamental (-25%), los servicios económicos destinados a energía, combustibles y minería (-19%), los destinados a la agricultura (-5%), a la industria (-11%) y al comercio (-6%). Contrariamente, y en función a la jerarquización de las actividades financieras por parte de la actual administración, el rubro destinado a seguros y finanzas proyecta un crecimiento del 47%, posicionándose como el único que verifica un crecimiento real (neto de inflación) dentro de la función de servicios económicos.

### GASTO POR FINALIDAD Y FUNCIÓN

(En % variación proyectada 2017 vs presupuesto 2018)



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

Los gastos de la administración gubernamental referidos a las relaciones interiores, clasificados según el carácter económico por finalidad y función, prevén una disminución en el rubro “otros gastos de consumo” del 45%. A su vez, las transferencias corrientes caen un 23%, mientras que las transferencias no corrientes de capital, decrecen un 18%. Los gastos destinados a energía, combustibles y minería disminuirían entre 2017 y 2018 debido a una reducción prevista en las remuneraciones del 11%, las transferencias corrientes del 27% y transferencias de capital no corriente (33%). Las

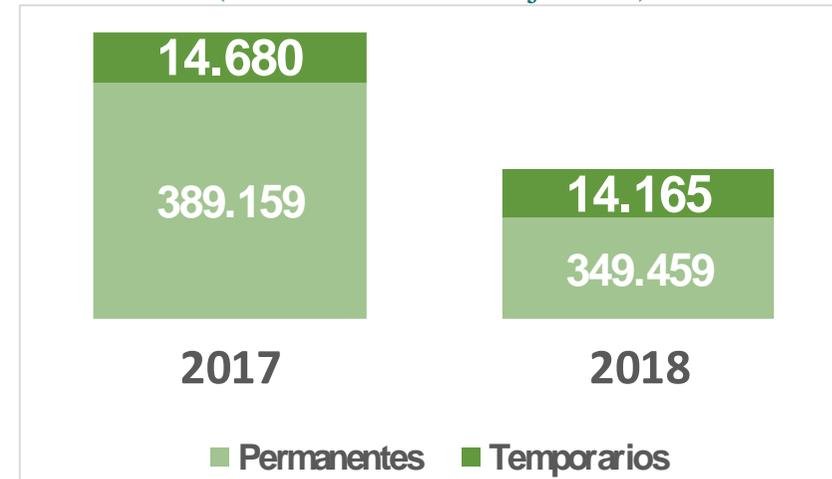
reducciones de los gastos de servicios económicos destinados a agricultura se explican por un ajuste negativo de otros gastos de consumo del 4% y de transferencias corrientes del 62%. Las disminuciones en servicios sociales a industria se explican por un menor gasto previsto en otros gastos de consumo 11%, rentas de la propiedad (10%), transferencias corrientes (56%), transferencias no corrientes (34%) e inversión financiera (96%). Finalmente, los servicios económicos para el comercio y turismo encuentran su explicación en la reducción de los montos presupuestados para 2018 en las remuneraciones (27%), rentas de la propiedad (100%), impuestos directos (66%), transferencias corrientes (28%) e inversiones reales directas (34%).

En el aspecto presupuestario relacionado a la incorporación de recursos humanos a la administración central del estado, para 2018 se contempla una reducción de los cargos en general del 10% (aproximadamente 40.215 puestos de trabajo), donde las mismas pueden obedecer a dos razones, por un lado, el cese normal de la actividad por retiro de personas en edad jubilatoria que opten por la misma y por el otro por desafectaciones o despidos por parte del Estado Nacional. Llamativamente, los puestos correspondientes a las plantas permanentes tienen una mayor caída que los temporarios (10% y 4% respectivamente), disminuyendo de 389.159 cargos a 349.459 cargos, es decir 39.700 puestos laborales menos. Las plantas temporarias van de 14.680 a 14.165 puestos, con una variación negativa de 515 empleos. Si desagregamos en análisis por carácter institucional, las mayores pérdidas la tienen los Organismos Descentralizados, con 26% de reducción (27% en planta permanente y 7% en temporaria),

seguidas por las Instituciones de Seguridad Social con el 16% (16% en permanentes y 10% en temporarios). Realizando el mismo análisis para las horas cátedras, se observa que tuvieron una caída del 8% (22.799 horas menos), distribuidas en una mejora del 17% para la planta permanente y una reducción del 24% para la temporaria (cabe recalcar que la planta temporaria pierde un total de 40.191 horas cátedra). Desglosando la observación según carácter institucional, la Administración Central cedió 10% de horas cátedra distribuidos en una pérdida del 34% para temporarios y una mejora del 22% para permanentes, mientras que para los Organismos Descentralizados la reducción fue del 5%, 20% para permanentes y 2% para temporarios.

### PLANTA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

(En cantidad de trabajadores)



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

En el aspecto presupuestario que compete a los fondos destinados a las Universidades Públicas, se observa que dentro del presupuesto 2018 se contempla un incremento del 26% respecto a 2017 para la totalidad de gastos (se tiene en cuenta los fondos destinados a todas las Universidades Públicas y gastos de funcionamiento, Hospitales Universitarios, Gastos en Ciencia y Técnica, etc.). Particularmente para las casas de altos estudios el incremento promedio es del 28%, dejando a 39 de 56 Instituciones por debajo de dicho promedio. Las Universidades que más incrementan los gastos destinados

a la misma son la José C. Paz (62%), Pedagógica Nacional (48%), Hurlingham (45%), Villa Mercedes (44%), entre otras; mientras que las que menos incremento tendrán serán Alto Uruguay (22%), la Universidad Nacional de Formosa (23%), Chaco Austral (24%), Comahue (25%), entre otras. Se visibiliza además una reducción en el Programa de Incentivos del 24% (representan casi 48 millones de pesos menos), la partida “Universidad, Derecho y Justicia” con 100% de reducción (pasa de 50 millones de pesos en 2017 a no estar contemplado como gasto en 2018), los gastos en ciencia y técnica permanecerán invariables en 500 millones de pesos, mientras que los Hospitales Universitarios retrocederán 53% (una reducción de 160 millones de pesos). Tomando los totales de gastos para universidades según el destino (salud, educación y cultura, ciencia y tecnología), se observa que si bien el presupuesto para las mismas como se mencionó anteriormente se incrementa un 26%, el total comparado entre 2018 y 2017 para el sector de salud se reduce un 3% explicado principalmente por la disminución de gastos para Hospitales Universitarios. Por su parte, la partida totalizada de ciencia y tecnología también cae un 8% en la comparación de ambos presupuestos, debido a la disminución de los programas de incentivos.

### PRESUPUESTO PARA UNIVERSIDAD, PARTIDAS A LA BAJA

(Variación anual en millones de pesos)



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