



Análisis del Proyecto de ley del Presupuesto de la Administración Pública Nacional Año 2021

Equipo de trabajo:

Claudio Lozano
Horacio Fernández
Agustina Haimovich
Samantha Horwitz
Gustavo Lahoud
Ignacio López Mieres
Ana Rameri

Coordinación:

Ana Rameri



Índice

1. Síntesis
 2. De los Supuestos y la Estrategia Macroeconómica
 3. Resultado del Sector Público No Financiero
 4. La Administración Pública Nacional
 - 4.1 Los Resultados de la Administración Pública Nacional
 - 4.2 Las Fuentes y Aplicaciones Financieras de la APN
 - 4.2.1 La Estrategia Financiera 2021
 - 4.3 Del Pago de Intereses de Deuda
 - 4.4 Los Recursos de la APN
 - 4.5 Los Gastos de la APN
 - 4.5.1 Del Gasto de Capital
 - 4.5.2 Del Gasto Salarial
 - 4.5.3. Del Gasto en Transferencias Corrientes
 - 4.5.4 Del Gasto Social
 - A. Prestaciones de la Seguridad Social (MTEySS - ANSES) y Programas del Min. de Desarrollo Social
 - B. Refuerzo COVID 19
 - 4.5.5 Del Gasto en Subsidios. Energía: enfoque conceptual y proyectos.
 5. La Perspectiva de Género en el Presupuesto 2021
- Anexos

1. Síntesis

El presupuesto 2021 presenta un planteo fiscal de una economía que ha superado por completo la actual condición sanitaria y las medidas de cuidado y restricciones a la circulación que operan hasta el momento. Es cierto que el futuro es incierto pero esta apuesta, a pesar de las advertencias que invocan a la capacidad por flexibilizar los planes dispuestos, supone un forzamiento de la realidad más importante que el que implicaría suponer la continuidad del escenario actual. Más aún considerando que a tan sólo dos meses de finalizar el 2020 la Argentina se ha posicionado décima en el ranking de la cantidad de muertes por millón de habitantes¹ y primera en el promedio de muertes diarias, una escalada que nos llevó a superar el millón de contagiados. Evidentemente la ausencia de una cura o vacuna efectiva convierte en una utopía comenzar un enero sin rastros de la pandemia.

De todos modos, en este punto es importante aclarar que el hecho de que la pandemia llegue a su fin es una cuestión muy distinta que suponer que los efectos sociales y laborales desaparezcan con ésta. La crisis sanitaria ha dejado al descubierto serias problemáticas sociales que debieran constituirse en la guía de prioridades para la asignación presupuestaria: el hambre, la pobreza, hacinamiento habitacional y acceso a los servicios públicos esenciales con el agua potable, la salud y la educación en primer término. Como adelanto de este exagerado optimismo respecto a la recomposición de algunos sectores el gobierno parece haber descartado la continuidad del pago del IFE para lo que resta del corriente año dando comienzo a un 2021 sin el pago de un ingreso universal.

Uno de los rasgos más saliente de la lectura general del proyecto de ley es el sesgo neodesarrollista de la política económica que como tal desplaza todo intento de política de ingresos de shock y en reemplazo ofrece un rol público destinado principalmente a sostener garantías favorables para inversión productiva. Estabilidad, sostenibilidad, tranquilidad macroeconómica son parte de los principales objetivos que orientarán el accionar del sector público junto al acompañamiento de la infraestructura necesaria. De esta manera, la política de ingresos no será, según una lectura textual de la letra de los planes de gobierno, la palanca para la reactivación económica. La apuesta del gobierno es exactamente al revés, sería el repunte de la actividad privada la que recomponga el empleo y así los ingresos. Sin lugar a duda, se eligió el camino lento para la recomposición del cuadro social por ser la que minimiza el impacto presupuestario, aunque resulta claramente inoportuna si tenemos en cuenta la urgencia que significa el momento histórico actual con tasas récord para los niveles de pobreza e indigencia². Un precio demasiado alto para cumplir con el imperativo de reducir el rojo en las cuentas públicas.

La apuesta es doble y fundamentalmente incierta: por un lado, por la confianza depositada en que sucederá una reacción del empleo de relevancia sabiendo que los pronósticos de crecimiento de actividad económica son lentos e incluso los requerimientos de mano de obra vienen siendo drásticamente reducidos con mayor énfasis luego del adelantamiento tecnológico en diversos sectores y actividades, y por otro lado, porque la recuperación salarial tampoco adquiere una

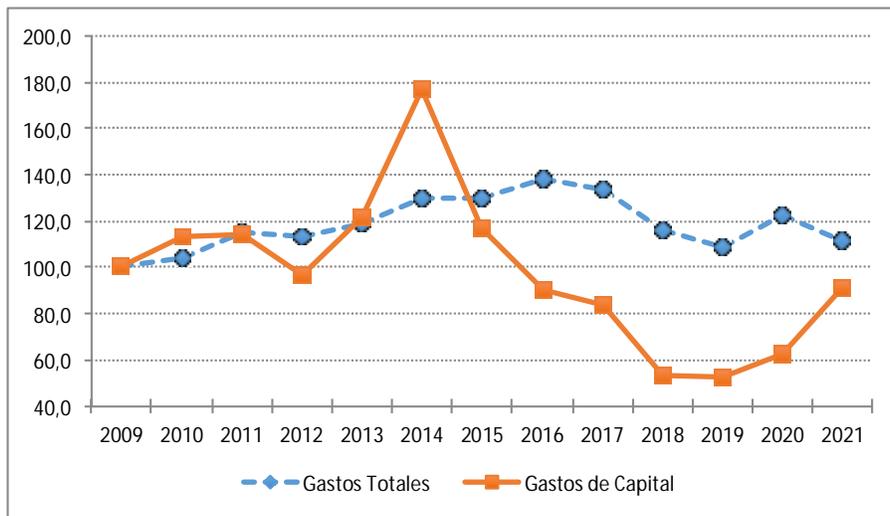
¹ Información del 12 al 18/10 relevada por Idep-Salud. <http://idepsalud.org/>

² Según la última información correspondiente al 2do trimestre 2020 da cuenta el 47% de la población es pobre y el 12,4% indigente.

perspectiva de despegue interesante considerando los resultados de las paritarias hasta ahora convenidas y el escaso margen de recuperación del salario mínimo.

Por lo tanto, el binomio precios relativos – infraestructura es la arena autodelimitada por el presupuesto para intervenir activamente, concentrando en el segundo, la inversión pública, la variable más dinámica de todo el trazado presupuestario. El gasto de capital prevé para el año que viene un aumento del 89,9% nominal (un 47,1% real, descontando la evolución de precios) lo que permitiría alcanzar el 2,2% del PBI y así duplicar el nivel verificado durante el año 2019 (previo a la pandemia). Los principales rubros de la inversión, en orden de relevancia, serán transporte (obras viales, infraestructura ferroviaria y mejoras de terminales de buses), vivienda y urbanismo (especialmente a través del Procrear y en menor medida viviendas sociales e infraestructura en Argentina Hace, el Renabap), agua potable y alcantarillado (obras de Aysa como la Cuenca Matanza-Riachuelo, Plan Nacional de Agua Potable e infraestructura en algunas provincias) y educación (infraestructura y equipamiento y fortalecimiento de jardines). Sin embargo, el nivel de recuperación planteado propone ubicar los niveles de inversión por parte del estado nacional todavía por debajo de lo verificado en el 2015 cuando alcanzaron el 2,7% del PBI, un producto que además resultaba ser un 30% superior al vigente. Si bien lo previsto es una recomposición muy importante, lo cierto es que, para haber sido designado como el canal casi exclusivo de transferencias de recursos públicos destinado al aliento de la reactivación económica, se encuentra muy por debajo de otros momentos de la historia reciente: queda un 10% por debajo del nivel promedio verificado en el período de los siete años entre la última crisis financiera internacional y la crisis local del 2018 (período 2010-2017).

Gráfico N°1: Evolución real de los Gastos Totales y Gastos de Capital. Serie 2009-2021. Valores reales con Base 100=Dic. 2009. Total Nacional



Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

Por su parte, el primer término del binomio sobre la estabilización macroeconómica o la garantía de precios relativos compatibles con el fomento a la inversión productiva es el que presenta mayores complejidades ya que resulta muy difícil imaginar su concreción si no median modificaciones de carácter estructural. El esquema de precios relativos vinculado para el desempeño

productivo por medio del tipo de cambio estable, tasa de interés favorable y tarifas baratas, es una tarea bastante incierta de conseguir y, sin embargo, es el principal bastión que el gobierno propone para garantizar la recomposición de la economía y la reparación del daño social. La sostenibilidad del tipo de cambio real sin un control sobre la oferta de divisas -y por ende sobre el comercio exterior- se presenta como un anhelo difícil de lograr en la medida que solo operen controles centrados en la demanda y continúe ampliándose la brecha con el precio de la divisa en el mercado paralelo acicateando expectativas devaluatorias. Al mismo tiempo, la tasa de interés compatible con la intención de contener el dólar y brindar un atractivo para la inversión en activos en pesos es a la vez incompatible con la decisión de establecer una tasa de interés de referencia baja que promueva la inversión productiva. Por último, el descongelamiento de las tarifas previsto para el año que viene y la orientación al mercado externo del negocio energético pone en duda la posibilidad de sostener energía barata para el aparato productivo.

El mensaje del presupuesto afirma que “un crecimiento rápido afectaría el balance comercial debido a la mayor demanda de importaciones” sin embargo, omite que el desbalance ya existe con independencia del ciclo económico y éste ha estado fuertemente condicionado durante lo que va del año, al pago de la deuda (hasta el momento se pagaron USD 10.671 millones entre capital e interés de deuda pública y privada). Muy lejos de la histórica restricción externa que tenía origen hasta los ´70 en la estructura productiva desequilibrada, la restricción de divisas actual responde al plano netamente financiero asociado al comportamiento especulativo de los principales actores de la economía argentina asentados en procesos de deuda y fuga de capitales. Por otra parte, si se optase por una estrategia de recuperación rápida sobre la base de la reconstrucción del cuadro social y el consumo popular se apuntaría al consumo de bienes y servicios colectivos (vivienda, salud, educación), a la producción o el redireccionamiento de bienes salarios que tienen un componente menor de importaciones, a diferencia del consumo de los sectores de mayores ingresos. Más aún, en el contexto de una elevada capacidad ociosa que exhibe la economía argentina pareciera que el mejor estímulo para la recuperación productiva pasa por el aumento del poder adquisitivo y el consumo. En un país con baja población, como el nuestro, la ampliación de la demanda supone dinamizar el consumo popular. Máxime cuando el comportamiento de la economía mundial no exhibirá gran dinamismo. La propuesta presupuestaria del Poder Ejecutivo exhibe un elevado nivel de prudencia fiscal que plantea una alerta sobre la capacidad de gestionar la conflictividad social a la salida de la Pandemia, al tiempo que demora los tiempos de la reactivación.

❖ Un escenario macroeconómico optimista

La proyección de crecimiento del 5,5% incorporado en el presupuesto parece exagerado ya que se justifica por un aumento en idéntica magnitud del consumo privado que, en un marco de estrategia fiscal contractiva de reducción del déficit primario por la vía del ajuste del gasto público, dependerá de la apuesta por la recuperación económica del sector privado cuyo dinamismo es todavía un interrogante. Las estimaciones indican que los componentes más dinámicos de la demanda serán entonces la inversión que se espera que crezca un 18,1% y también las exportaciones en un 10,2%. Esta última proyección despierta sospechas porque en todo caso, el repunte de las exportaciones vendrá por el nivel de precios de nuestros productos exportables (principalmente la soja) y no tanto por las cantidades, que el proyecto de ley está proyectando que

crezcan el doble de lo que se espera que crezca el producto a nivel mundial (un 5,2% según las proyecciones últimas del FMI).

La pauta de inflación del 29% también resulta optimista si consideramos que, en este año, con un desplome de actividad del -12%, la inflación cerrará en un 32%. Resulta difícil considerar una desaceleración en plena recomposición de no mediar un control más agresivo de precios que intervenga sobre las cadenas de producción oligopolizadas, así como también del tipo de cambio admitiendo la necesidad del control público de las divisas provenientes del comercio exterior.

En definitiva, el plan diseñado por el gobierno para el 2021 supone que, de efectivizarse, el año próximo el consumo sólo recuperará el 40% de la caída del 2020, la inversión y las exportaciones recuperará en 70% y las importaciones el 74%.

Cuadro 2: PBI y sus componentes de Oferta y Demanda Agregada. Variación interanual en %.

Variable	Unidad	2019	2020	2021	2022	2023
PBI	Var. % i.a.	-2,1%	-12,1%	5,5%	4,5%	3,5%
Consumo privado	Var. % i.a.	-6,6%	-13,6%	5,5%	4,7%	3,6%
Consumo público	Var. % i.a.	-1,0%	-2,1%	2,0%	2,2%	2,0%
Inversión	Var. % i.a.	-16,0%	-25,6%	18,1%	10,1%	6,6%
Exportaciones	Var. % i.a.	9,0%	-14,2%	10,2%	6,5%	5,3%
Importaciones	Var. % i.a.	-19,0%	-21,9%	16,3%	10,0%	7,7%

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2021.

❖ Mejor resultado fiscal a costa de la contracción del gasto público

Es importante destacar que la presentación oficial establece una reducción del déficit financiero que implica pasar del -10,3% del PBI en el año 2020 al -5,6% en el 2021 para el Sector Público Nacional. Para el caso de la Administración Pública Nacional (ámbito que trata el presente proyecto de ley³) esa mejora del resultado fiscal es del 0,7 p.p. (se pasa un déficit del -4,6% del PBI al -3,9%) que se realiza sobre la base de contraer el gasto público en -4 p.p. del PBI, en particular los salarios públicos, las prestaciones previsionales, asignaciones familiares y transferencias de ingresos a los hogares. Concretamente, la caída de los cuatro puntos se explica por un ajuste del -2,6 p.p. del gasto social y en especial el correspondiente a la seguridad social. Las transferencias corrientes a los hogares caerían en términos reales un -50%.

Respecto a los salarios de los estatales de la administración nacional el presupuesto presenta un aumento nominal del 35,6% que implicaría una recuperación real del 5,1%. Sin embargo, la anualización de los últimos valores disponibles salariales comparados con la masa salarial estipulada para el próximo año en el presupuesto dan cuenta de una pauta de aumento del 23% que significa que los salarios de los estatales deberán enfrentar una caída real del -4,5% si no se realiza un refuerzo. Algo similar ocurre con las prestaciones previsionales, el proyecto de ley estipula un

³ A diferencia de la presentación oficial aquí incluimos las rentas pagadas intra sector público y las utilidades transferidas por el BCRA.

incremento real del 1,6% pero si consideramos los últimos valores de los haberes (septiembre y diciembre) la caída real implícita en el presupuesto para el 2021 estaría entre el -7,4% y el -12%.

Lo anterior expresa la elección gubernamental en favor de una estrategia contractiva respecto a la demanda agregada, decisión un tanto compleja y arriesgada en el marco de las condiciones sociales vigente. La contracción del gasto público no es el único camino para la reducción del rojo en las cuentas públicas. Un camino más favorable, y en sintonía con el cuidado de la población, consistiría en sostener o ampliar el gasto público como palanca para la recuperación de la actividad económica para dar lugar a una recomposición de los niveles de recaudación junto a la mejora adicional de una mayor progresividad sobre el esquema recaudatorio vigente. Una reforma fiscal que termine con la rebelión fiscal de los ricos y afronte efectivamente la estrategia fiscal nociva de las principales corporaciones que no son otra cosa que la contrapartida en el terreno de la actividad económica de las grandes fortunas aparece con claridad en el horizonte de la discusión fiscal.

Cuadro N ° 3. ESQUEMA AHORRO INVERSIÓN (AIF) de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. 2020. Base DEVENGADO – Presupuesto Anual 2021. En millones de pesos. Variación nominal y real. Y % PBI

CONCEPTO	2020	2021	Variación a/a			Como % PBI		
			\$	% Nominal	% Real	2020	2021	Dif %
I) INGRESOS TOTALES	5.894.600	6.941.309	1.046.709	17,8%	-8,7%	21,8%	18,5%	-3,3%
INGRESOS CORRIENTES	5.882.876	6.926.003	1.043.127	17,7%	-8,7%	21,7%	18,4%	-3,3%
Ingresos Tributarios	2.593.756	3.862.712	1.268.956	48,9%	15,4%	9,6%	10,3%	0,7%
Aportes y Contrib. a la Seguridad Social	1.311.603	1.839.563	527.960	40,3%	8,7%	4,8%	4,9%	0,1%
Rentas de la Propiedad	1.883.083	1.096.613	-786.470	-41,8%	-54,9%	6,9%	2,9%	-4,0%
Ingresos No Tributarios	73.481	106.994	33.513	45,6%	12,9%	0,3%	0,3%	0,0%
Ventas de Bienes y Serv. de las Admin. Púb.	7.086	12.732	5.646	79,7%	39,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Transferencias Corrientes	13.867	7.389	-6.477	-46,7%	-58,7%	0,1%	0,0%	0,0%
INGRESOS DE CAPITAL	11.725	15.306	3.582	30,5%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Transferencias de Capital	8.180	14.705	6.525	79,8%	39,4%	0,0%	0,0%	0,0%
Recursos Propios de Capital	3.231	395	-2.837	-87,8%	-90,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Disminución de la Inversión Financiera	314	207	-107	-34,0%	-48,8%	0,0%	0,0%	0,0%
II) GASTOS PRIMARIOS	6.473.400	7.733.626	1.260.227	19,5%	-7,4%	23,9%	20,6%	-3,3%
GASTOS CORRIENTES PRIMARIOS	6.029.350	6.890.944	861.593	14,3%	-11,4%	22,2%	18,3%	-3,9%
Prestaciones de la Seguridad Social	2.590.627	3.380.959	790.332	30,5%	1,2%	9,6%	9,0%	-0,6%
Transferencias Corrientes	2.701.691	2.494.724	-206.967	-7,7%	-28,4%	10,0%	6,6%	-3,3%
Gastos de Consumo	736.875	1.015.074	278.198	37,8%	6,8%	2,7%	2,7%	0,0%
Remuneraciones	551.547	747.950	196.403	35,6%	5,1%	2,0%	2,0%	0,0%
Impuestos Directos	149	187	38	25,8%	-2,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Otras Pérdidas	8	0	-8	-100,0%	-100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
GASTOS DE CAPITAL	444.049	842.683	398.633	89,8%	47,1%	1,6%	2,2%	0,6%
Transferencias de Capital	222.643	462.589	239.947	107,8%	61,1%	0,8%	1,2%	0,4%
Inversión Real Directa	152.473	284.089	131.616	86,3%	44,4%	0,6%	0,8%	0,2%
Inversión Financiera	68.934	96.005	27.070	39,3%	8,0%	0,3%	0,3%	0,0%
III) GASTOS TOTALES (*)	7.139.493	8.394.995	1.255.502	17,6%	-8,8%	26,3%	22,4%	-4,0%
Intereses y Otras Rentas de la Prop.	666.093	661.368	-4.725	-0,7%	-23,0%	2,5%	1,8%	-0,7%
RESULTADO PRIMARIO (I - II)	-578.800	-792.318	-213.518	36,9%	6,1%	-2,1%	-2,1%	0,0%
RESULTADO FINANCIERO (I-III)	-1.244.893	-1.453.686	-208.793	16,8%	-9,5%	-4,6%	-3,9%	0,7%

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

(*) Se INCLUYEN los intereses pagados a activos de la Administración Nacional en posesión de organismos de la Administración Nacional, principalmente el FGS de ANSES, a diferencia del Mensaje Anexo del Presupuesto, que los excluye del esquema AIF.

❖ *Sin ingreso universal, renovación de planes anteriores asociada a la infraestructura social*

El gobierno, luego de un tiempo de indecisión, terminó por admitir que no habrá ingreso universal, no se extenderá el IFE tal como lo conocimos, universal e incondicional, bajo el argumento de que no hay condiciones fiscales para sostenerlo y por otra parte porque confía en que la recomposición económica recomponga los ingresos de la población. Los planes para el año próximo reflejan esa decisión: los componentes de gasto social vinculados a las transferencias de ingresos directas caerán en términos reales respecto a este año (seguridad social un -14,3%, trabajo promoción y asistencia social un -8%) mientras los gastos sociales con fuerte componente de inversión en infraestructura son los que efectuarán recomposición en sus niveles (como vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado y educación). Ello implica que el año que viene no se contará ni con los \$269.630 millones del IFE que llevaron alivio a cerca de 9 millones de personas y retorna el déficit sistemático de cobertura pública frente a la inseguridad económica que padece la población en edades centrales. El mayor esfuerzo fiscal sólo se concentrará en el grupo juvenil que, a través del Progresar, podrá acceder a becas para estudio lográndose una ampliación de la cobertura de casi el doble que la vigente.

Las transferencias directas de ingresos para expandir la frontera de la acotada cobertura brindada por la seguridad social formal, cuestión clave para atender el cuadro de emergencia social y de empleo, queda limitado entonces a dos programas del ámbito de asistencia social: la tarjeta alimentaria y el Potencia Trabajo.

En el caso de las políticas alimentarias no se estipula una extensión de la cobertura de la tarjeta (queda en 1,5 millones) a pesar de que hoy se encuentre circunscripto a familias con hijos menores de seis años. Más aún, se destinarán \$21.785 millones menos para el conjunto de las políticas alimentarias (menos complementos alimentarios, menor ayuda a comedores escolares y caída real en los comunitarios respecto a lo verificado este año). Nuevamente de fondo, la expectativa oficial es el relajamiento de las condiciones de la emergencia alimentaria, una apuesta muy fuerte en el marco de la detracción del IFE.

El Potenciar Trabajo será el plan de empleo que condensará la renovación de las experiencias anteriores del mismo estilo: que articula inserción laboral en proyecto socio productivos con transferencia de ingresos. Todavía no queda claro que el valor transferido sea equivalente al salario mínimo. En definitiva, el Potenciar Trabajo y el Progresar en conjunto extenderán su alcance a 788 mil personas más que sólo alcanza para cubrir el 9% del alcance que tuvo el IFE. Refleja con claridad la decisión oficial de no avanzar hacia una renta básica universal de emergencia. En ese marco, alertamos sobre la necesidad de revertir esta decisión, en la medida que el contexto socioeconómico exige más que nunca un rol activo del Estado a la hora de asegurar un piso mínimo de ingresos que permita construir un umbral de dignidad para el conjunto de los hogares de la Argentina.

Cuadro N° 4. COMPOSICIÓN DEL GASTO en PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE TRABAJO (MTEySS) y ANSES. Presupuesto anual 2020 y 2021, en millones de pesos. Variación absoluta (en \$), Nominal y Real (en %).

	Presupuesto		v.i.		
	2020	2021	\$	% Nominal	%Real
Prestaciones Previsionales	2.062.964	2.704.144	641.180	31%	1,6%
<i>Regimen de Reparto</i>	1.282.321	1.653.211	370.890	29%	-0,1%
<i>Moratoria Previsional</i>	780.642	1.050.933	270.290	35%	4,4%
Asignaciones Familiares	394.738	484.898	90.160	23%	-4,8%
<i>Asignación Universal para Protección Social</i>	196.698	242.150	45.452	23%	-4,6%
<i>Asignaciones Familiares Activos</i>	141.989	169.869	27.880	20%	-7,3%
<i>Asignaciones Familiares Pasivos</i>	49.131	64.135	15.004	31%	1,2%
<i>Asignaciones Familiares Sector Público Nacional</i>	6.920	8.743	1.824	26%	-2,1%
Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social y Organismos Descentralizados	599.232	152.512	-446.719	-75%	-80,3%
Pensiones No Contributivas (Decreto N° 746/2017)	76.622	97.959	21.337	28%	-0,9%
Atencion Ex-Cajas Provinciales	74.705	96.168	21.464	29%	-0,2%
Pension Universal para el Adulto Mayor	31.268	51.463	20.194	65%	27,6%
Atencion Pensiones Ex-Combatientes y Regimen Reparatorio Ley N°26.913	16.286	18.987	2.702	17%	-9,6%
Seguro de Desempleo	13.819	15.286	1.467	11%	-14,2%
Acciones de Empleo	4.226	6.137	1.911	45%	12,6%
Acciones de Capacitacion Laboral	5.153	5.289	136	3%	-20,4%
Complementos a las Prestaciones Previsionales	40.058	2.493	-37.564	-94%	-95,2%
Acciones de Articulación Territorial		1.507			
Fiscalizacion Cumplimiento de la Ley de Riesgos del Trabajo	665	792	127	19%	-7,6%
Formulacion y Regulacion de la Politica Laboral	361	469	108	30%	0,7%
Regularizacion del Trabajo	230	286	56	25%	-3,4%
Analisis y Formulacion de la Politica de Seguridad Social	65	85	20	31%	1,7%
Sistema Federal de Empleo	66	42	-25	-37%	-51,4%
Acciones de Promocion, Proteccion y Cambio Tecnologico	86				
Acciones de Atencion Ciudadana y Servicios Federales	1.528				
Total MTEySS	3.373.048	3.693.758	320.710	10%	-15,1%

Fuente:

Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

❖ La Deuda todavía en el centro del ordenamiento fiscal

En general en los diseños presupuestarios, la importancia de la deuda se evalúa a partir de la carga del pago de los intereses, lo que se conoce como el concepto “arriba de la línea” porque efectivamente es lo que se paga durante el ejercicio. En el 2021 ésta es de \$665 mil millones y representa el 7,9% del gasto público, aunque la detracción de los pagos realizado a organismos públicos indica que el total del intereses es de \$535.155 millones (6,4%). Sin embargo, no es el único condicionamiento porque “debajo de la línea” es decir, los montos que se adeudan de capital, aunque se refinancien, constituyen una enorme limitación a la hora de disponer de financiamiento para otros fines del gasto público. Tan es así que en el mensaje del presupuesto se justifica la presentación de estímulos acotados considerando este aspecto: “Desde el punto de vista fiscal, si bien se mantendrá un esfuerzo importante en pos de la recuperación, particularmente en el gasto de capital, la capacidad de financiamiento del gasto impondrá límites precisos a dichos estímulos”.

Esta cuestión es de vital importancia para derribar el mito de que la responsabilidad del déficit fiscal es la onerosa carga del gasto social (jubilaciones, salarios y planes sociales) sobre el gasto público. Aunque en el presupuesto presentado el peso de la seguridad social es del 47,4% del gasto, si extraemos del concepto de Seguridad Social su propio autofinanciamiento, ese porcentaje disminuye al 21% y los intereses de deuda pasan a representar el 10%. Asimismo, si al concepto de deuda, generalmente presentado por el pago de intereses en los esquemas formales de

presentación, se incorpora el total de vencimientos de capital de deuda (que serán refinanciados) pero restaemos la parte correspondiente a la deuda intra-sector público, surge entonces que la carga de deuda total en el presupuesto es del 62%.

Queda claro que, si bien es ventajoso para el interés nacional haber despejado la concentración de vencimiento de deuda heredada de la gestión anterior lo cual permite un margen de maniobra para la política pública, el problema de la deuda no ha sido resuelto y continúa condicionando las prioridades presupuestarias. Los sistemáticos desbalances de las cuentas fiscales no tienen, por lo tanto, origen en la función de garante de derechos que el estado debe realizar. Todo lo contrario, si se suma la carga de intereses de deuda (\$535,1 millones) y el gasto tributario (\$995.799 millones) desaparecería el déficit financiero (\$1.453.686 millones). Por lo tanto, es la lógica de acumulación de los capitales en la Argentina que a través del escaso aporte recaudatorio y de su incidencia en el proceso de endeudamiento de la economía lo que origina el déficit del sector público.

Mantener este comportamiento obliga a la Argentina a endeudarse para renovar el capital de deuda, es decir tomar deuda nueva para cancelar deuda vieja, pero siempre bajo condiciones que exceden a su ámbito de acción, ajenas a la economía local y vinculadas a la situación financiera internacional que conminan permanente a nuestro país a cuellos de botella respecto al financiamiento. Ello establece un tipo de vínculo internacional pernicioso fuertemente dependiente y subordinado puesto que el acceso al crédito internacional tiene como destino privilegiado a los mismos acreedores y obtura las posibilidades para concretar un proyecto de desarrollo nacional.

Cuadro 5: Subtotal del Gasto que NO incluye los Gastos de las Instituciones de Seguridad Social con ingresos afectados. (*) Corresponde al Aporte Figurativo de la Administración Central para financiar el déficit de las IISS.

APN GASTO TOTAL en millones de pesos	2021	
	5.574.631	100%
1º Seguridad Social (*)	1.161.400	21%
2º Energía, Combustibles y Minería	681.926	12%
3º Deuda Pública (intereses totales)	665.039	12%
Deuda Pública (intereses sin pago + intra s. público)	535.155	10%
Amortizaciones de capital y disminución de pasivos (sin cancelaciones intra s. público) (**)	2.917.670	52%
Carga de la deuda (arriba y debajo + de la línea)	3.452.825	62%
4º Educación y Cultura	492.624	9%
5º Transporte	458.193	8%
6º Salud	383.187	7%
7º Promoción y Asistencia Social	304.553	5%
8º Relaciones Interiores	186.851	3%
9º Vivienda y Urbanismo	151.525	3%
10º Seguridad Interior	145.354	3%
11º Agua Potable y Alcantarillado	138.847	2%
12º Judicial	132.256	2%
13º Industria	121.922	2%
14º Defensa	117.995	2%
15º Ciencia y Técnica	95.270	2%
16º Relaciones Exteriores	64.714	1%
Otras FUNCIONES ≤ 1%	272.978	5%

(*) Corresponde al aporte figurativo de la Administración Central para financiar el déficit de las Instituciones de Seguridad Social (no incluye los gastos con ingresos afectados a las mismas)

(**) Al total de Amortizaciones y Disminución de pasivos se detrajo el total de devoluciones por Adelantos Transitorios al BCRA

❖ Mayor endeudamiento y sustitución de acreedores privados por acreedores públicos

El presupuesto 2021 prevé un aumento del endeudamiento del sector público equivalente al 4,9% del PBI (como resultado de una proyección del 16,7% de deuda y amortizaciones por 11,8%) que corresponde enteramente a deuda con organismos del sector público y con el BCRA. Más específicamente el 2,6% del PBI son colocaciones intra-sector público, 0,9% títulos y letras del Tesoro, 0,4% organismos internacionales y el 1,1% adelantos transitorios del BCRA. Para permitir esta expansión del endeudamiento público en el articulado del proyecto se dispone la obligación a las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional a invertir su liquidez en letras del Tesoro (incluyendo el FGS).

Por otra parte, el proyecto de ley realiza un supuesto fuerte en materia de vencimientos de deuda: asume la postergación de los vencimientos de los pagos del capital adeudado al Fondo Monetario Internacional (USD 3.735 millones) y Club de París (USD 2.100 millones) para luego del año 2023. Esta definición, como sabemos, no es gratuita en términos de condicionamientos en materia de política económica y muy probablemente la presentación presupuestaria que aquí estamos analizando, que establece un tratamiento contractivo del gasto público respecto a este año, es una muestra clara de aquello.

Asimismo, los pagos de servicios de intereses y de capital en dólares del resto de los Organismos Internacionales y Bilaterales (como el BID, el BIRF y otros) y de los intereses al Fondo Monetario Internacional y el Club de París por un total de USD 4.700 millones serán financiados, mayormente, mediante nueva deuda por parte de Organismos Internacionales y Bilaterales. Es decir, una parte del endeudamiento continúa siendo en dólares, así como también una parte del pago de intereses (USD 154 millones).

Se verifica por lo tanto una estrategia, respecto al financiamiento del sector público, que despeja la mayor parte del problema del endeudamiento con los acreedores privados en el mediano plazo al tiempo que comienza un camino de sustitución del endeudamiento sobre la base de la deuda intra sector público. Si bien, esta estrategia evita negociaciones costosas y condicionamientos sobre la política pública, lo cierto también es que el riesgo está puesto en la horadación de los patrimonios de organismos públicos que tienen implicancia directa en las condiciones de vida de la población. La encerrona situada en el carácter público o privado de los acreedores podría superarse si se asume la necesidad de una reforma fiscal integral que dote de mayor progresividad al esquema tributario.

❖ La política energética: aumento de tarifas

Las transferencias vinculadas a subsidios constituyen las partidas fundamentales. CAMMESA es la empresa a la que se destina el 81,3% del total, fundamentalmente para la cobertura de los subsidios y operatoria del mercado de generación, transporte y distribución eléctrica. En este sector, el efecto

combinado de los menores ingresos de las empresas distribuidoras provocado por el avance de la crisis económica de familias y unidades productivas en el contexto de la pandemia de Covid 19 y la acumulación de deudas por atrasos en el pago de compras de energía eléctrica a las empresas generadoras, constituyen dos de los ejes fundamentales sobre los que se sustenta la transferencia de subsidios al subsector eléctrico. Esta última arista está directamente relacionada con el costo promedio de generación de energía eléctrica, expresado en los precios mayoristas. A su vez, para 2021, se prevé que el 43% de los costos mayoristas del sistema eléctrico sea cubierto por la tarifa que abone el usuario.

Asimismo, si se tiene en cuenta esta situación consignada en el mensaje del Presupuesto 2021, junto con el hecho que el aumento de las transferencias corrientes y de capital para la función energía y combustibles proyectadas para 2021 nos permitirían concluir que muy probablemente se discutan ajustes de los servicios que estén en línea con la evolución combinada de los índices de precios mayoristas y minoristas durante 2021.

En relación con las inversiones energéticas, se prevé destinar 42.178 millones de pesos para la continuidad de proyectos relevantes y el inicio de otros. Entre todas las obras previstas, la culminación del gasoducto del Noreste Argentino (GNEA), es la fundamental. Asimismo, se trabajará en inversiones relacionadas con la actividad nuclear (proyecto CAREM y otros) y los emprendimientos hidroeléctricos sobre el río Santa Cruz.

Finalmente, la relevancia de la política de promoción de energías renovables constituye una prioridad en función de la consolidación de un desarrollo sostenible con menores emisiones y con despliegue simultáneo de procesos de adaptación y mitigación ambiental en el marco de las políticas de cambio climático. Se prevé que para 2021 el 14,2% del consumo de energía eléctrica provendrá de fuentes renovables.

❖ La perspectiva de género

El Gobierno manifiesta el compromiso de formular acciones con perspectiva de género que sean transversales a todas las políticas públicas y en esa definición reconoce que el Presupuesto cumple un rol central para la reducción de las brechas de género. Para ello avanza con la implementación efectiva del etiquetado de las partidas del gasto que tienen perspectiva de género (PPG). Si bien se señala que en 2021 el Ejecutivo Nacional incrementará casi 1.350% la inversión real en Género y Diversidad respecto a 2019, con una inversión proyectada en \$6.205 millones, la comparación con el crédito vigente al 2020 asignado el Ministerio de la Mujeres, Género y Diversidades indica que este aumento será del 483%. Si se suman el conjunto de programas etiquetados entre los que se destaca la moratoria previsional, la asignación universal por hijo, por embarazo, pensión no contributiva para madres 7 hijos, entre otros se alcanzaría un total de \$1,3 billones, el 15,3% de los Gastos Totales de la APN y el 3,4% del PBI. Sin embargo, resta saber cuál es el nivel de avance efectivo, por fuera del etiquetado de las políticas ya existentes, sobre problemáticas de género específicas como el apoyo económico, la asistencia habitacional y acompañamiento integral con motivo de riesgo social o el padecimiento de violencia de género.

Se puede afirmar, por otra parte, que ningún avance se logró hasta el momento en términos de incorporar esta perspectiva en la política tributaria, restando atención al modo en que el Estado se financia y su impacto en las brechas de género y, particularmente, en la división sexual del trabajo.

En definitiva, la coyuntura actual indica que el gobierno tiene que afrontar dos grandes desafíos: la pandemia y la negociación de la deuda con el FMI. Las características del presupuesto presentado para el próximo año indican que la segunda, el acuerdo con el fondo, obtuvo un peso más importante para la planificación de la política pública contenida en el proyecto de ley. Está claro que otro hubiera sido el trazado presupuestario si en el centro de la agenda pública estuviera la resolución de los efectos sociales y laborales que viene dejando a su paso la crisis sanitaria.

2. De los Supuestos y la Estrategia Macroeconómica

El proyecto de presupuesto presentado al Poder Legislativo contiene las proyecciones construidas por el Poder Ejecutivo sobre la evolución de las variables macroeconómicas que sustentan los cálculos de ingresos y gastos presupuestarios.

La evolución interanual del nivel de actividad en 2021 se define en **+5,5%** PBI Real (Constante) y **+38,6%** PBI Nominal (Corriente). Se espera para 2021 un PBI nominal de \$37.470.573 millones.⁴ El crecimiento del producto estará traccionado esencialmente por la inversión (**+18,1%**). Este hecho se inscribe en un escenario de recuperación del volumen de exportaciones (**+10,2%**), aunque lo harán a un ritmo menor que las importaciones (**+16,3%**) que, en línea con la reactivación económica esperada, muestran un importante repunte.

Se prevé para el próximo año un balance comercial superavitario de U\$S 15.087 millones, -12,6% menor al previsto para el cierre de 2020. El resultado positivo de la balanza comercial será la expresión, tanto en 2021, como en los próximos años, de un mayor ritmo de crecimiento de las importaciones frente al de las exportaciones. En particular, para 2021, se espera que las primeras se ubiquen en el orden de los **U\$S 50.346 millones**, mientras que las segundas en **U\$S 74.432 millones**.

El planteo macroeconómico oficial es reflejo de cierto optimismo, posiblemente exagerado, respecto al devenir de la economía local y mundial para el próximo año. En primer lugar, no hay evidencia cierta de recuperación en el comercio mundial que permita suponer un aumento de las exportaciones de más de 10 p.p. interanuales. En este sentido, la expectativa de la mejora exportadora descansa más en la posibilidad del aumento de los precios de commodities, como la soja, que en un aumento de las cantidades transadas. La tendencia a la devaluación del dólar y la sobrevaluación del yuan, abren expectativas respecto a una tendencia ascendente en el precio de la soja.

⁴ PBI nominal estimado por el Mensaje para 2020: \$27.095.144 millones

Por otra parte, también se observa una exagerada expectativa respecto al proceso de sustitución de importaciones implícito en una pauta de incremento de importaciones por demás moderada considerando el aumento de la actividad económica proyectado. En otros términos, el costo de la recuperación en términos de aumento de las importaciones pareciera estar subestimado si observamos la experiencia reciente. Concretamente, desde el año 2009 hasta el 2015, previo a la gestión macrista que pone en práctica el ingreso irrestricto de bienes importados, la elasticidad importaciones – producto se situó en la mayor parte de los años (con excepción del 2013 y el 2015) por encima de los 3,5 puntos⁵. Sin embargo, considerando las proyecciones de estas variables económicas para el 2021, la elasticidad sería del 2,9. Ello implica que, si se efectivizara el crecimiento del PBI del 5,5% es probable que la necesidad de importaciones sea mayor, haciendo descender el saldo comercial proyectado, o bien que se sostenga la disponibilidad de divisas apuntada para las importaciones y por lo tanto, la capacidad de despegue económico sea menor.

Cuadro 1: PBI y sus componentes de Oferta y Demanda Agregada. Variación interanual en %.

Variable	Unidad	2019	2020	2021	2022	2023
PBI	Var. % i.a.	-2,1%	-12,1%	5,5%	4,5%	3,5%
Consumo privado	Var. % i.a.	-6,6%	-13,6%	5,5%	4,7%	3,6%
Consumo público	Var. % i.a.	-1,0%	-2,1%	2,0%	2,2%	2,0%
Inversión	Var. % i.a.	-16,0%	-25,6%	18,1%	10,1%	6,6%
Exportaciones	Var. % i.a.	9,0%	-14,2%	10,2%	6,5%	5,3%
Importaciones	Var. % i.a.	-19,0%	-21,9%	16,3%	10,0%	7,7%

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2021.

Según las estimaciones diseñadas por el Ministerio de Economía, las *Exportaciones* recuperarán en el próximo año el nivel de 2018, el *Consumo Público* alcanzaría dicho nivel en 2022, las demás variables -incluido el *PBI*- no alcanzarán los niveles de 2018 antes de 2024. En definitiva, se presenta un planteo macroeconómico en el cual el vector de la demanda agregada más dinámico serán las exportaciones acompañadas por la inversión en infraestructura pública, en el marco de una recuperación acotada del mercado interno. Una dinámica del consumo privado que estará sujeta, como veremos más adelante, a la dudosa capacidad inclusiva de la recuperación económica y que contará con un menor apoyo de la política de ingresos si lo comparamos con lo acontecido en el corriente año.

⁵ La elasticidad importaciones - producto fue de 3,5 en el 2010, del 3,7 en el 2011, del 4,6 del 2012, del 1,6 en el 2013, del 4,6 en el 2014 y del 1,7 en el 2015,

Cuadro 2: PBI y componentes de Oferta y Demanda Agregada. Variación interanual con 2018 = Base 100.

Proyecciones del PBI y sus componentes					
2018 base =100	2019	2020	2021	2022	2023
PBI	97,9	86,1	90,8	94,9	98,2
Consumo privado	93,4	80,7	85,1	89,1	92,3
Consumo público	99,0	96,9	98,9	101,0	103,1
Inversión	84,0	62,5	73,8	81,3	86,6
Exportaciones	109,0	93,5	103,1	109,8	115,6
Importaciones	81,0	63,3	73,6	80,9	87,2

Fuente: Elaboración propia en base al Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2021.

Por otra parte, la pauta inflacionaria proyectada para este año indica un aumento del 32% lo cual considera de manera implícita una aceleración del ritmo inflacionario durante los últimos meses del año. Según el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) publicado por el BCRA, la evolución del IPC será un poco mayor que lo presentado en el proyecto de ley, del 36,9%⁶.

Para el próximo año, se prevé una evolución interanual del **+29%**, es decir que se incorpora un supuesto de desaceleración de la inflación respecto al año vigente que, según las proyecciones, será el comienzo de un proceso gradual de caída de la tasa para el próximo trienio. Por su parte, el tipo de cambio nominal se estima que terminará en \$81,4 en diciembre de este año y se proyecta en **\$102,4** hacia fines de 2021, lo cual revela la intención oficial de estabilizar el tipo de cambio real en el mediano plazo. Sin discutir el carácter virtuoso de la meta por la estabilización del precio de dólar, la situación actual del mercado cambiario indica que el drenaje de divisas (no obstante, los controles dispuestos recientemente) tensionan la posibilidad de hacer efectiva tal estabilización sin mediar una intervención del Estado decidida sobre la oferta de divisas en la economía argentina. Las estadísticas del comercio internacional indican que existen aproximadamente US\$ 4.131 millones de exportaciones no liquidados en manos de grandes exportadoras⁷, práctica especulativa reiterada que redundan en disponibilidad de dólares en la economía, pero escasez de divisas para la autoridad monetaria. Por otra parte, el tipo de cambio estimado para finales del corriente año es el que prácticamente se encuentra vigente al momento actual (septiembre 2020), situación difícil de sostener para los próximos tres meses que además proyecta una aceleración inflacionaria.

Asimismo, no parece realista una hipótesis de recuperación de la actividad en simultáneo con el mantenimiento o incluso leve descenso de la tasa de inflación, en tanto no se fortalezca y profundice la política de control sobre el sistema de formación de precios.

En este sentido, se verifica en los registros de INDEC que el nivel general del índice de precios internos al por mayor (IPIM) está mostrando aumentos superiores a los del Índice de precios al consumidor (IPC): +4,1% y +2,7% en agosto de 2020 respecto del mes anterior. Esto puede implicar un derrame que acelere el índice de inflación.

⁶ <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/REM200930%20Resultados%20web.pdf>

⁷ Corresponde a la diferencia verificada entre el mes de enero – agosto 2020 del volumen de exportaciones registrado en INDEC respecto al verificado en el BCRA.

Cuadro 3: Inflación y Tipo de Cambio (a diciembre de cada año).

Variable	Unidad	2019	2020	2021	2022	2023
IPC	Var. % i.a.	53,8%	32,0%	29,0%	24,0%	20,0%
TCN	\$/USD	59,9	81,4	102,4	124,8	146,6

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2021.

Finalmente, las proyecciones analizadas significan que el PBI per cápita (en usd) será en 2021 igual al de 2019, esto es 34% inferior al de 2015. Las previsiones hacia 2023 devuelven que no se llegará tampoco en ese entonces a los niveles previos a 2018.

Cuadro 4: PBI a precios corrientes, en millones. PBI per cápita expresado en USD. 2015 a 2023

AÑO	PBI precios corrientes	v.i.	Población INDEC en millones	PBI nominal per capita	TIPO DE CAMBIO BCRA	PBI per capita USD
2015	5.954.511		43,1	138.053	11	12.089
2016	8.228.160	38%	43,6	188.761	16	11.932
2017	10.660.228	30%	44,0	242.031	18	13.674
2018	16.779.534	57%	44,5	377.115	38	9.956
2019	21.447.250	28%	44,9	477.256	60	7.954
2020*	27.095.144	26%	45,4	597.115	81	7.336
2021*	37.470.573	38%	45,8	817.979	102	7.988
2022*	49.081.170	31%	46,2	1.061.563	125	8.506
2023*	61.361.593	25%	46,7	1.315.232	147	8.972
VARIACIÓN 2021 RESPECTO DE 2015						-34%
VARIACIÓN 2021 RESPECTO DE 2019						0%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, BCRA y Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2021. *Estimado por MECON.

Por lo tanto, es posible interpretar en las proyecciones presentadas una orientación de tipo neodesarrollista en la mirada de la economía, donde la tracción sobre la actividad se espera provenga del impulso a las exportaciones y la formación bruta de capital. No se ve que la recuperación esperada para los próximos años esté determinantemente vinculada al crecimiento de los ingresos y el consumo. Al observar las recuperaciones que se prevén para cada variable de la demanda agregada en el próximo año esto se expresa con claridad. Mientras el consumo privado recupera en el 2021 el 40 por ciento de la caída del 2020, la inversión y las exportaciones remontan el 70% de la caída y las importaciones el 74%.

3. Resultado del Sector Público Nacional (SPN)

Se proyecta en el presupuesto 2021 un escenario de recuperación moderada de las cuentas públicas, en oposición al derrumbe fiscal que operó en 2020, ejercicio que se espera cierre con un Resultado Financiero negativo de **-\$2.782.904 millones**, equivalente al 10,3% del PBI.

En 2021, se espera ejecutar Gastos Primarios por **\$8,3 billones** (+20,1% a/a) en el marco de una fuerte desaceleración del crecimiento de los **Gastos Corrientes Primarios**, que se ubicarían en los **\$7,5 billones**, indicando un aumento interanual nominal de +16,5% a/a pero una **caída real del -9,7%** a/a. Es importante el incremento proyectado para los Gastos de Capital que alcanzaría los **\$779.870 millones** (+69,7% a/a nominal, +32% a/a real). A su vez, se prevé una fuerte caída del peso

de los intereses de deuda en el presupuesto: la previsión de gasto por **\$544.718 millones**, equivale a un aumento nominal del +0,7%, que denota una caída real interanual del -22%.

Se estiman, entonces, Gastos Totales del SPN por **\$8,9 billones**, que representan un crecimiento nominal interanual del +18,7%, aunque caída real del -8%. Con Ingresos Totales que se estiman en el orden de los **\$6,7 billones** (+44,2% a/a nominal), se proyecta para un **déficit primario de -\$1,6 billones y déficit financiero de -\$2,1 billones**.

Cuadro N°5. ESQUEMA AHORRO INVERSIÓN FINANCIAMIENTO (AIF) SPN. Base Caja – Presupuesto Anual 2021, en millones de pesos. Variación nominal y real.

Concepto	2020	2021	v.i.		
			\$	% Nominal	% Real
INGRESOS TOTALES	4.669.116	6.730.583	2.061.467	44,2%	11,7%
GASTOS PRIMARIOS	6.910.940	8.298.349	1.387.409	20,1%	-6,9%
GASTOS CORRIENTES PRIMARIOS	6.451.387	7.518.479	1.067.092	16,5%	-9,7%
GASTOS DE CAPITAL	459.553	779.870	320.317	69,7%	31,6%
INTERESES Y OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD (**)	541.079	544.718	3.638	0,7%	-22,0%
GASTOS TOTALES	7.452.019	8.843.066	1.391.047	18,7%	-8,0%
RESULTADO PRIMARIO	-2.241.824	-1.567.765	674.059	-30,1%	-45,8%
RESULTADO FINANCIERO	-2.782.903	-2.112.483	670.421	-24,1%	-41,2%
RENTAS PERCIBIDAS DEL BCRA	1.606.982	800.000	-806.982	-50,2%	-61,4%
FUENTES FINANCIERAS	5.486.203	7.324.808	1.838.604	33,5%	3,5%
APLICACIONES FINANCIERAS	4.310.282	6.012.325	1.702.043	39,5%	8,1%

(**) Excluye intereses pagados Intra- Sector Público Nacional

Fuente: Elaboración propia en base al Anexo del Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2021.

En lo que respecta a la evaluación del esquema AIF en relación con el PBI, se observa en el Cuadro N°2 una proyección de **Déficit Primario en torno al -4,2% del PBI**. Esto equivale a reducir a la mitad el resultado negativo de 2020 (8,3%). La contracción en 4,1 p.p. se logra con un recorte de los gastos primarios de -3,4 p.p. y el aumento de los ingresos totales por +0,7 p.p. Entre el gasto primario vemos que se esperan menores gastos corrientes (**-3,8 p.p.**), pero se procura dinamizar la inversión pública (**+0,4 p.p.**).

Por su parte, a pesar de la desaceleración del pago de intereses (-0,5 p.p.), **el déficit financiero se localiza en 2021 cerca del -5,6% del PBI**, reduciéndolo 4,7 p.p. respecto de 2020 (10,3% del PBI).

Cuadro N°6. ESQUEMA AHORRO INVERSIÓN FINANCIAMIENTO (AIF) del SPN
Base Caja – Presupuesto Anual 2021. Como % del PBI. Diferencia de tasas (en %).

Concepto	2020	2021	v.i.
			%
INGRESOS TOTALES	17,2%	17,9%	0,7%
GASTOS PRIMARIOS	25,5%	22,1%	-3,4%
GASTOS CORRIENTES PRIMARIOS	23,8%	20,0%	-3,8%
GASTOS DE CAPITAL	1,7%	2,1%	0,4%
INTERESES Y OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD (**)	2,0%	1,5%	-0,5%
GASTOS TOTALES	27,5%	23,5%	-4,0%
RESULTADO PRIMARIO	-8,3%	-4,2%	4,1%
RESULTADO FINANCIERO	-10,3%	-5,6%	4,6%
RENTAS PERCIBIDAS DEL BCRA	5,9%	2,1%	-3,8%
FUENTES FINANCIERAS	20,2%	19,5%	-0,7%
APLICACIONES FINANCIERAS	15,9%	16,0%	0,1%

(**) Excluye intereses pagados Intra- Sector Público Nacional

Fuente: Elaboración propia en base al Anexo del Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

En cuanto al financiamiento, el Poder Ejecutivo muestra por separado en el Mensaje 2021 las rentas percibidas desde el BCRA (\$800.000 millones para 2021) cuyo volumen se reduce a la mitad con relación al nivel de 2020, cuando resultaron decisivas a la hora de brindar soporte financiero al Tesoro frente a la crisis pandémica. En este sentido, se proyecta que las mismas disminuyan 3,8 p.p. del producto, desde 5,9% del PBI en 2020 a 2,1% del PBI en 2021.⁸

Se proyectan Fuentes Financieras por 7,3 billones (19,5% del PBI) y Aplicaciones por \$6 billones (16% del PBI) que completan el cuadro fiscal.

4. El Presupuesto de la Administración Pública Nacional (APN)

Más allá de que el Sector Público Nacional (SPN) -compuesto por la Administración Pública Nacional (APN), los Fondos Fiduciarios, Empresas y Sociedades, y Otros Entes del Sector Público Nacional- complete el esquema presupuestario del Estado Nacional, el proyecto de ley presentado remite en realidad al **PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL**, compuesta por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social.

Se evalúa a continuación la propuesta presupuestaria de la **Administración Nacional**, que es la exclusivamente normada por la Ley de Presupuesto.

En términos de gasto, el presupuesto de la APN se ejecuta en un **47%** desde la *Administración Central* que gestiona a través de 21 Ministerios y una Jefatura de Gabinete de Ministros; otro **46%** está a cargo de las *Instituciones de la Seguridad Social* (la Administración Nacional de la Seguridad Social, la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina, y el Instituto de Ayuda Financiera para pago de Retiros y Pensiones Militares) y el **7%** restante es devengado por *Organismos Descentralizados*.

⁸ Si los ingresos por Rentas del BCRA por \$800.000 millones se contabilizan entre los Recursos Totales del Ejercicio (tal como se expresan las cuentas de la Administración Pública Nacional), los resultados cambiarían a: **DÉFICIT PRIMARIO \$767.765 millones y DÉFICIT FINANCIERO \$1.321.483 millones.**

Cuadro N°7 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL (APN). COMPOSICIÓN DEL GASTO POR FINALIDAD Y POR CARÁCTER INSTITUCIONAL. En millones de pesos

FINALIDAD	CARÁCTER INSTITUCIONAL ADMINISTRACIÓN			TOTAL
	CENTRAL	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	INSTITUCIONES SEG. SOCIAL	
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	442.594	24.764	0	467.358
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	301.743	1.304	0	303.047
SERVICIOS SOCIALES	1.296.739	405.718	3.863.258	5.565.715
SERVICIOS ECONOMICOS	1.243.554	150.282	0	1.393.836
DEUDA PUBLICA	663.859	1.180	0	665.039
TOTAL GASTOS	3.948.489	583.248	3.863.258	8.394.995
	47%	7%	46%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas. Proyecto de Presupuesto APN 2021.

4.1 Los Resultados de la Administración Pública Nacional

El cuadro N°4 a continuación resume el esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) de la APN proyectado para el año 2021. La previsión de Ingresos Totales alcanza los **\$6,94 billones** (+17,8% a/a nominal, -8,7% real) y la de Gastos Primarios los **\$7,7 billones** (+19,5% a/a nominal, -7,4% real), lo cual deriva en un Resultado Primario negativo por **-\$792.318 millones** (+37% a/a nominal). Los intereses de la deuda se ubican en **\$661.368 millones**, con una leve caída nominal (-0,7% a/a) vinculado a la renegociación de las pautas de endeudamiento. El Resultado Financiero es deficitario en **-\$1,45 billones** (+17% a/a).

En este caso, el cuadro incorpora como recursos corrientes, en la partida Rentas de la Propiedad, los \$800.000 millones por utilidades del BCRA que, con fines ilustrativos, el Mensaje mostraba por separado en el AIF del SPN.

Cuadro N°8. ESQUEMA AHORRO INVERSIÓN (AIF) de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. 2020 Base DEVENGADO – Presupuesto Anual 2021. En millones de pesos. Variación nominal y real. Y % PBI

CONCEPTO	2020	2021	Variación a/a			Como % PBI		
			\$	% Nominal	% Real	2020	2021	Dif %
I) INGRESOS TOTALES	5.894.600	6.941.309	1.046.709	17,8%	-8,7%	21,8%	18,5%	-3,3%
INGRESOS CORRIENTES	5.882.876	6.926.003	1.043.127	17,7%	-8,7%	21,7%	18,4%	-3,3%
Ingresos Tributarios	2.593.756	3.862.712	1.268.956	48,9%	15,4%	9,6%	10,3%	0,7%
Aportes y Contrib. a la Seguridad Social	1.311.603	1.839.563	527.960	40,3%	8,7%	4,8%	4,9%	0,1%
Rentas de la Propiedad	1.883.083	1.096.613	-786.470	-41,8%	-54,9%	6,9%	2,9%	-4,0%
Ingresos No Tributarios	73.481	106.994	33.513	45,6%	12,9%	0,3%	0,3%	0,0%
Ventas de Bienes y Serv. de las Admin. Púb.	7.086	12.732	5.646	79,7%	39,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Transferencias Corrientes	13.867	7.389	-6.477	-46,7%	-58,7%	0,1%	0,0%	0,0%
INGRESOS DE CAPITAL	11.725	15.306	3.582	30,5%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Transferencias de Capital	8.180	14.705	6.525	79,8%	39,4%	0,0%	0,0%	0,0%
Recursos Propios de Capital	3.231	395	-2.837	-87,8%	-90,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Disminución de la Inversión Financiera	314	207	-107	-34,0%	-48,8%	0,0%	0,0%	0,0%
II) GASTOS PRIMARIOS	6.473.400	7.733.626	1.260.227	19,5%	-7,4%	23,9%	20,6%	-3,3%
GASTOS CORRIENTES PRIMARIOS	6.029.350	6.890.944	861.593	14,3%	-11,4%	22,2%	18,3%	-3,9%
Prestaciones de la Seguridad Social	2.590.627	3.380.959	790.332	30,5%	1,2%	9,6%	9,0%	-0,6%
Transferencias Corrientes	2.701.691	2.494.724	-206.967	-7,7%	-28,4%	10,0%	6,6%	-3,3%
Gastos de Consumo	736.875	1.015.074	278.198	37,8%	6,8%	2,7%	2,7%	0,0%
Remuneraciones	551.547	747.950	196.403	35,6%	5,1%	2,0%	2,0%	0,0%
Impuestos Directos	149	187	38	25,8%	-2,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Otras Pérdidas	8	0	-8	-100,0%	-100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
GASTOS DE CAPITAL	444.049	842.683	398.633	89,8%	47,1%	1,6%	2,2%	0,6%
Transferencias de Capital	222.643	462.589	239.947	107,8%	61,1%	0,8%	1,2%	0,4%
Inversión Real Directa	152.473	284.089	131.616	86,3%	44,4%	0,6%	0,8%	0,2%
Inversión Financiera	68.934	96.005	27.070	39,3%	8,0%	0,3%	0,3%	0,0%
III) GASTOS TOTALES (*)	7.139.493	8.394.995	1.255.502	17,6%	-8,8%	26,3%	22,4%	-4,0%
Intereses y Otras Rentas de la Prop.	666.093	661.368	-4.725	-0,7%	-23,0%	2,5%	1,8%	-0,7%
RESULTADO PRIMARIO (I - II)	-578.800	-792.318	-213.518	36,9%	6,1%	-2,1%	-2,1%	0,0%
RESULTADO FINANCIERO (I-III)	-1.244.893	-1.453.686	-208.793	16,8%	-9,5%	-4,6%	-3,9%	0,7%

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

(*) Se INCLUYEN los intereses pagados a activos de la Administración Nacional en posesión de organismos de la Administración Nacional, principalmente el FGS de ANSES, a diferencia del Mensaje Anexo del Presupuesto, que los excluye del esquema AIF.

En cuanto a peso en el PBI, el Resultado Financiero en 2021 es **0,7 p.p inferior** a 2020: 3,9% vs 4,6%. Esta mejora se compone:

- reducción de 3,9% del PBI del GASTO CORRIENTE PRIMARIO
- reducción de 0,7% del PBI de INTERESES Y OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD
- reducción de 4% del PBI de INGRESOS POR RENTAS DE LA PROPIEDAD⁹
- ampliación de 0,6% del PBI del GASTO DE CAPITAL
- ampliación de 0,7% del PBI de RECURSOS TRIBUTARIOS (principalmente vinculados al Comercio Exterior, como veremos más adelante).

En definitiva, caen los gastos totales un 4% del PBI, así como también se reducen los recursos totales en 3,3% del PBI, logrando una mejora de 0,7% del PBI en el resultado financiero.

⁹ Se reduce a la mitad esta partida del rubro INGRESOS, principalmente compuesta de "Utilidades por Inversiones Empresariales" del BCRA que en 2020 alcanza los \$1,6 billones y en 2021, los \$800.000 millones.

Esto implica pensar al presupuesto 2021 como un reflejo del **modelo de recuperación** económica que espera el Gobierno: basada en el sostenimiento de los precios relativos que permitan expandir las exportaciones y la actividad privada en general; y el Estado aportando infraestructura a través de obra pública que ayude, además, a impulsar el empleo. El presupuesto presentado achica el déficit centralmente sobre la base de la reducción del gasto, y en particular de los gastos corrientes. Se prescinde así de que el presupuesto tenga una intervención potente en términos de redistribución del ingreso y consecuente aumento del poder adquisitivo y del consumo popular.

El Estado asume según este modelo la tarea de acompañar la recuperación del sector privado con un esquema de precios relativos estables que favorezcan el desarrollo productivo. El crecimiento de la actividad y, consecuentemente, del empleo será el pretendido camino de recuperación de los ingresos. En un marco de suma moderación en la política salarial y de jubilaciones, no se intenta que el Estado, por vía de la política de transferencia de ingresos de alcance universal, intervenga para fijar un piso al mercado laboral y garantizar un umbral de dignidad a la sociedad.

Al menos dos observaciones nos surgen frente a la decisión presupuestaria diseñada por el Poder Ejecutivo:

En primer lugar, si bien este diseño se plantea suponiendo el final de la pandemia, en realidad no está claro que ésta haya concluido (más bien pareciera estabilizarse en el AMBA y expandirse en el resto del país). Pero aun dando por sentado que concluye, lo que quedan son sus efectos en términos de deterioro laboral y aumento de la pobreza. Pareciera entonces que el presupuesto público debiera priorizar aquellas cuestiones que la pandemia puso en el centro de la discusión: hambre, pobreza, hacinamiento habitacional y acceso a los servicios públicos esenciales con el agua potable, la salud y la educación en primer término.

En segundo lugar, en el contexto de una elevada capacidad ociosa que exhibe la economía argentina pareciera que el mejor estímulo para la recuperación productiva pasa por el aumento del poder adquisitivo y el consumo. En un país con baja población, como el nuestro, la ampliación de la demanda supone dinamizar el consumo popular. Máxime cuando el comportamiento de la economía mundial no exhibirá gran dinamismo. La propuesta presupuestaria del Poder Ejecutivo exhibe un elevado nivel de prudencia fiscal que plantea una alerta sobre la capacidad de gestionar la conflictividad social a la salida de la Pandemia, al tiempo que demora los tiempos de la reactivación.

Cuadro N°9. GASTO TOTAL de la APN según Carácter Económico. Base DEVENGADO – Presupuesto Anual 2020 (con incidencia del Refuerzo de Paquete de Medidas por COVID) y 2021. En millones de pesos. Variación interanual, diferencia (en mill. de \$) y nominal (en %)

	Presupuesto 2020				Presupuesto 2021 (En millones de \$)	Variación a/a		
	Anual Bruto (incluye Refuerzo COVID)	Refuerzo Medidas COVID		Anual Neto (sin Refuerzo COVID)		Dif. \$	% Nominal (2020 Bruto vs 2021)	% Nominal (2020 Neto vs 2021)
		En millones de \$	Como % del Presup. Anual Bruto					
GASTOS CORRIENTES	6.586.342	994.900	15,1%	5.591.442	7.441.503	855.162	13,0%	33,1%
Gastos de Consumo	736.875	26.604	3,6%	710.271	1.015.074	278.198	37,8%	42,9%
Intereses y otras Rentas de la Prop.	556.991	0	0,0%	556.991	550.560	-6.432	-1,2%	-1,2%
Prestaciones de la Seguridad Social	2.590.627	3.200	0,1%	2.587.427	3.380.959	790.332	30,5%	30,7%
Otros Gastos Corrientes	157	0	0,0%	157	187	30	19,2%	19,2%
Transferencias Corrientes	2.701.691	965.096	35,7%	1.736.596	2.494.724	-206.967	-7,7%	43,7%
GASTOS DE CAPITAL	444.050	25.021	5,6%	419.028	842.683	398.633	89,8%	101,1%
Inversión Real Directa	152.473	5.923	3,9%	146.549	284.089	131.616	86,3%	93,9%
Transferencias de Capital	222.643	19.098	8,6%	203.545	462.589	239.947	107,8%	127,3%
Inversión Financiera	68.934	0	0,0%	68.934	96.005	27.071	39,3%	39,3%
GASTOS TOTALES (*)	7.030.391	1.019.921	14,5%	6.010.470	8.284.186	1.253.795	17,8%	37,8%

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

(*) Este esquema excluye los intereses pagados a activos de la Administración Nacional en posesión de organismos de la Administración Nacional, principalmente el FGS de ANSES.

Refuerzo COVID 19

Es importante tener presente que el presupuesto 2020 fue incrementado extraordinariamente con partidas que tuvieron por objetivo administrar la crisis sanitaria y contener las consecuencias sociales de la misma. Se verifica, según los datos aportados por la Secretaría de Hacienda, gastos de **REFUERZO COVID por \$1,02 billones**: \$25.000 millones en gasto de capital y \$994.900 millones para gasto corriente, de los cuales \$965.095,5 millones se volcaron a Transferencias corrientes: \$657.275,9 millones transferidos a Unidades Familiares y \$179.046,2 millones a Provincias y municipios.

Descontado el efecto del Refuerzo COVID sobre el gasto devengado, el Gasto Total de 2020 fue de \$6,12 billones, de manera que el aumento nominal en el gasto total proyectado para 2021 es de \$2,2 billones (37% a.a.). La dificultad de este “descuento” radica en suponer que 2021 no precisará de un “refuerzo POST COVID” que permita atender en 2021 a la población más gravemente afectada durante 2020.

Si se pensara necesario sostener el Refuerzo COVID en lo referido a la política de transferencias corrientes a Unidades familiares, al menos en el primer semestre de 2021, la política tributaria debería reforzar ingresos por 1,8% del PBI, unos **\$667.000 millones**. El déficit financiero, en ausencia de tal refuerzo tributario, alcanzaría los **\$2.102.662 millones (ó \$2.769.638 millones** si se mantuvieran las transferencias todo el año)

4.2 Las Fuentes y Aplicaciones Financieras de la APN

El déficit financiero después del pago de intereses previsto en las proyecciones presupuestarias en **\$1.435.686 millones** encuentra financiamiento “bajo la línea” entre las Fuentes Financieras. El Cuadro N°6 contiene las previsiones para 2021 de Fuentes y Aplicaciones Financieras, que completan las necesidades de financiamiento de la Administración Nacional.

El escenario fiscal 2021 prevé la emisión de nueva deuda por **\$6.260.369 millones (16,7% del PBI)** que financie, además del resultado del ejercicio, el pago de amortizaciones por **\$4.417.670 millones (11,8% del PBI)**.

Se proyecta que las Fuentes Financieras se ubicarán en 2021 en los **\$6.452.853 millones (17,2% del PBI)**, compuestas por:

- Endeudamiento Público e Incremento de otros pasivos por \$6,3 billones:
 - *Títulos a largo plazo y letras por \$2,2 billones*
 - *Colocaciones intra sector público por \$1,8 billones,*
 - *Adelantos transitorios BCRA por \$1,9 billones, entre otros*
- Disminución de la Inversión Financiera por \$192.484 millones.

Por su parte, se proyectan Aplicaciones Financieras por **\$4.999.168 millones (13,3% del PBI)**:

- Amortización de la deuda y disminución de otros pasivos por \$4,4 billones
- Inversión financiera en \$581.498 millones.

Según la estrategia financiera definida por el Gobierno, se espera las necesidades de financiamiento resulten principalmente cubiertas mediante Adelantos Transitorios por parte del BCRA, que alcanzarían un valor neto de \$ 400.000 millones¹⁰, y la **colocación de nueva deuda por \$4.370.000 millones: \$1.260.000 millones denominados en pesos en moneda nacional**, \$585.000 millones en moneda extranjera y \$148.000 con los Organismos Internacionales de crédito.

¹⁰ \$400.000 millones que se suman a los \$800.000 millones contabilizados entre los ingresos del ejercicio y que llevan el **total de la asistencia del BCRA al Tesoro a \$1.200 millones en 2021.**

Cuadro N°10. FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS APN. En millones de pesos.

	Aplicaciones Financieras	Fuentes Financieras	EFFECTO NETO
Inversión Financiera	581.498	192.484	-389.014
<u>Adquisición de Títulos y Valores</u>	<u>175.769</u>	<u>0</u>	<u>-175.769</u>
De Títulos y Valores en Moneda Nacional	134.585		
De Títulos y Valores en Moneda Extranjera	41.184		
<u>Incremento /Diminución de Otros Activos Financieros</u>	<u>405.729</u>	<u>192.484</u>	<u>-213.245</u>
Incremento de Disponibilidades	163.969		-163.969
Incremento de Cuentas a Cobrar	221.362		-221.362
Incremento de Activos Dif y Adel. a Proveed. y Contratista	20.397		-20.397
Amortización de la Deuda y Disminución de Otros Pasivos	4.417.670	6.260.369	1.842.699
Disminución/ Incremento de Otros Pasivos	1.748.072	1.889.686	141.614
Disminución de Cuentas a Pagar	38.386		-38.386
Disminución de Documentos a Pagar	220.000		-220.000
Devolución de Anticipos del BCRA	1.489.686	1.889.686	400.000
<u>Amortización/Colocación de Deuda en Moneda Nacional a lp</u>	<u>2.176.882</u>	<u>3.437.098</u>	<u>1.260.216</u>
<u>Amortización/Colocación de Deuda en Moneda Extranjera a lp</u>	<u>152.618</u>	<u>584.685</u>	<u>432.067</u>
Amortización/Obtención de Préstamos a lp	200.741	348.901	148.159
Del Sector Público	3		-3
Del Sector Externo	200.738		-200.738
<u>Cancelación de Deuda no Financiera en Moneda Nacional</u>	<u>139.356</u>		<u>-139.356</u>
TOTAL	4.999.168	6.452.854	1.453.686

NOTA: "lp" significa largo plazo.

4.2.1 La Estrategia Financiera 2021

El mensaje presupuestario explica que, con relación al pago de servicios (capital e intereses) en moneda local previsto para 2021, se avanzará en una estrategia dual en función de los plazos de vencimientos de los instrumentos financieros. Las letras de corto plazo en pesos se refinanciarán en el mercado local a través de la emisión de nuevos instrumentos cortos, mientras que en el caso de los bonos en pesos mediante instrumentos más largos. Se estima que las amortizaciones con el sector privado ascienden a 1 billón de pesos¹¹, que constituyen un piso de refinanciamiento alto al cual el Ejecutivo deberá enfrentar.

Para el caso de vencimientos en moneda extranjera, **se asume respecto a los pagos del capital adeudado al Fondo Monetario Internacional (USD 3.735 millones) y Club de París (USD 2.100 millones) la postergación de los vencimientos más allá de 2023.** Los pagos de servicios de intereses y de capital del resto de los Organismos Internacionales y Bilaterales (como el BID, el BIRF y otros) y de los intereses al Fondo Monetario Internacional y el Club de París por un total de **USD 4.700 millones** serán financiados, mayormente, mediante nuevos desembolsos por parte de Organismos Internacionales y Bilaterales. Asimismo, los vencimientos de Letras Intransferibles del BCRA (USD

¹¹ Estimación de la consultora PxQ.

9.625 millones) serán refinanciados mediante la emisión de nuevas Letras Intransferibles, postergando los vencimientos más allá de 2023.

Finalmente, restan los USD 154 millones de intereses que corresponden a los títulos reestructurados en el canje anunciado en agosto. Si bien el Mensaje no detalla el modo en que se van a financiar estos pagos, es probable que sean afrontados con recursos del Tesoro Nacional.

Según el Presupuesto en Divisas de la Administración Nacional, los pagos de servicios de deuda en moneda extranjera en 2021 serán:

- \$276.271 millones para el pago de intereses y rentas de la propiedad.
- \$351.524 millones para los pagos de amortizaciones de deuda.

Para calcular cuántos dólares representan estos servicios en divisas, debemos estimar un tipo de cambio promedio para el 2021. Para ello podemos tomar el tipo de cambio del cierre del 2020, que se estima en \$81,4, y el tipo de cambio a fines del 2021 de \$102,4. Asumiendo un ritmo de devaluación constante a lo largo de todo el año, el tipo de cambio promedio se acercaría a \$92,8. **De este modo, los pagos de intereses y amortizaciones en divisas ascienden a USD 2.978 millones y USD 3.789 millones respectivamente.**

Por su parte, se asume **un nuevo endeudamiento público en divisas de \$933.586 millones, que equivale a USD 10.063 millones al tipo de cambio promedio estimado.** De estos, \$348.901 millones (USD 3.760 millones) serán aportados por **Organismos Internacionales** (BID, BIRF y otros). Restan conseguir unos \$584.685 millones (**USD 6.302 millones**), pero en este caso no está claro el potencial financiador. En principio, Argentina no volvería a los mercados financieros internacionales hasta el 2024, y no están previstos desembolsos del FMI ni del Club de París. **La pregunta por hacerse es si estos fondos saldrán de las arcas de los organismos del sector público como el BCRA, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de Anses, PAMI o el Banco Nación**¹².

¹² El proyecto de ley de Presupuesto en su artículo 86 proroga los Decretos 668/2019 y 346/2020 y suspende la aplicación del tercer párrafo del inciso a) del art. 74 de la ley 24.241 hasta el 31/12/2021. El conjunto de normas citadas **obliga a las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional a invertir su liquidez en letras precancelables del Tesoro a un plazo que no exceda los 180 días. La referencia al art.74 de la Ley 24.241 tiene como objetivo incluir al FGS**

Cuadro N°11. FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL. En millones de pesos y como % del PBI. Proyección 2021.

	2021	
	En mill. De \$	En % PBI
A. RESULTADO FINANCIERO NETO	-2.253.686	-6,0%
B. RENTAS PERCIBIDAS DEL BCRA	800.000	2,1%
C. RESULTADO FINANCIERO (A+ B)	-1.453.686	-3,9%
D. FUENTES FINANCIERAS	6.452.854	17,2%
1- ENDEUDAMIENTO PUBLICO E INCREMENTO DE PASIVOS	6.260.369	16,7%
Títulos a Largo Plazo y Letras	2.216.460	5,9%
Colocación Bocones	8.600	0,0%
Colocaciones Intra Sector Público	1.796.723	4,8%
Desembolsos de Organismos Internacionales	348.901	0,9%
<i>BID</i>	156.151	0,4%
<i>BIRF</i>	89.410	0,2%
<i>Otros</i>	103.340	0,3%
Adelantos Transitorios BCRA	1.889.686	5,0%
2- DISMINUCIÓN DE LA INVERSIÓN FINANCIERA	192.484	0,5%
Reintegro de Provincias (Servicio Deuda por Títulos)	18.409	0,0%
Disminución de Caja y Bancos (Resto de Adm. Nacional)	24.220	0,1%
Inversiones Financieras Temporarias (ANSES)	147.179	0,4%
Asistencia Financiera a Provincias	2.122	0,0%
Otras	554	0,0%
E. APLICACIONES FINANCIERAS	4.999.168	13,3%
3- AMORTIZACIÓN DE DEUDA	4.417.670	11,8%
Organismos internacionales	200.739	0,5%
<i>BID</i>	78.239	0,2%
<i>BIRF</i>	36.430	0,1%
<i>CAF</i>	51.551	0,1%
<i>Otros</i>	34.518	0,1%
Títulos Públicos	1.063.022	2,8%
<i>BOCON</i>	7.632	0,0%
<i>BONAR</i>	89.667	0,2%
<i>BONCER</i>	780.283	2,1%
<i>BONTE</i>	185.440	0,5%
Deuda Consolidada (BOCONES)	8.600	0,0%
Pagaré CUT/FUCO	220.000	0,6%
Cancelación Adelantos Transitorios BCRA	1.489.686	4,0%
Deuda Res. Secretaría de Energía Nro. 406/03	9.392	0,0%
Instit. De la Seguridad Social - Amortiz. Deudas en Efectivo	130.607	0,3%
Letras	1.266.471	3,4%
<i>Intra Sector publico</i>	441.690	1,2%
<i>De Mercado</i>	824.782	2,2%
Otras Resto Admin. Nacional	29.154	0,1%
4- INVERSIÓN FINANCIERA	581.498	1,5%
Adquisición de Títulos y Valores (ANSES)	175.769	0,5%
Préstamos Sistema Integrado Previsional Argentino	73.913	0,2%
Incremento de Caja y Bancos	132.744	0,4%
Asistencia Financiera a Provincias/Anticipos Financieros	120.000	0,3%
Fondo de Aportes del Tesoro Nacional - ATN	21.217	0,1%
Financiamiento de la Producción	6.451	0,0%
Adelantos a Proveedores y Contratistas	20.397	0,1%
Incremento de Inversiones Financieras Temporarias (ANSES)	10.009	0,0%
Otras	20.999	0,1%

Fuente: Elaboración propia en base al Anexo del Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2021.

4.3 Del Pago de Intereses de Deuda APN

La finalidad presupuestaria DEUDA PÚBLICA y la función **Servicio de la Deuda Pública** prevén para 2021 un gasto total de **\$665.039 millones, equivalente a 1,8% del PBI**.

Excluyendo los intereses pagados Intra-Sector Público Nacional, son \$544.718 millones a pagar por este concepto, equivalentes a **1,5% del PBI** y a **USD 5.932 millones** al tipo de cambio promedio previsto para 2021 (\$92,8). Dicho porcentaje del Producto Bruto destinado al pago de intereses es el menor desde el año 2015, y representa una importante reducción respecto a lo desembolsado en los años 2019 (4,3% del PBI) y 2020 (3,9% en el primer semestre).

Gasto en Intereses del Sector Público Nacional como % del PBI

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1,3%	1,6%	2,1%	2,7%	3,4%	2,1%	1,5%

El Mensaje explicita que se asume el pago de servicios de intereses en moneda extranjera por aproximadamente **USD 154 millones**, correspondientes a los títulos emitidos en los canjes de deuda (legislación extranjera y legislación local) del corriente año. Los pagos de servicios de intereses del Fondo Monetario Internacional, el Club de París y del resto de Organismos Internacionales y Bilaterales serán financiados, mayormente, mediante nuevos desembolsos por parte de Organismos Internacionales y Bilaterales, por un aproximado de **USD 2.700 millones**.¹³

Se concluye que se pagarán aproximadamente **USD 2.425 millones** en 2021 en concepto de intereses por instrumentos denominados en pesos argentinos.

En general en los diseños presupuestarios, la importancia de la deuda se evalúa a partir de la carga del pago de los intereses, lo que se conoce como el concepto “arriba de la línea” porque efectivamente es lo que se paga durante el ejercicio. En el 2021 ésta es de \$665 mil millones y representa el 7,9% del gasto público, aunque la detracción de los pagos a organismos públicos indica el total del intereses es de \$535.155 millones (6,4%). Sin embargo, no es el único condicionamiento porque “debajo de la línea” es decir, los montos que se adeudan de capital, aunque se refinancien, constituyen una enorme limitación a la hora de disponer de financiamiento para otros fines del gasto público. Tan es así que en el mensaje del presupuesto se justifica la presentación de estímulos acotados considerando este aspecto: “Desde el punto de vista fiscal, si bien se mantendrá un

¹³ Datos de la Secretaría de Finanzas.

MENSAJE: Los pagos de servicios de intereses y de principal del resto de Organismos Internacionales y Bilaterales y de intereses al FMI y el Club de París por un total de **USD 4.700 millones** serán financiados, mayormente, mediante nuevos desembolsos por parte de Organismos Internacionales y Bilaterales.

esfuerzo importante en pos de la recuperación, particularmente en el gasto de capital, la capacidad de financiamiento del gasto impondrá límites precisos a dichos estímulos”.

Esta cuestión es de vital importancia para derribar el mito de que la responsabilidad del déficit fiscal es la onerosa carga del gasto social (jubilaciones, salarios y planes sociales) sobre el gasto público. Aunque en el presupuesto presentado el peso de la seguridad social es del 47,4% del gasto, si detraemos del concepto de Seguridad Social su propio autofinanciamiento, ese porcentaje disminuye al 21% y los intereses de deuda pasan a representar el 10%. Asimismo, si al concepto de deuda, generalmente presentado por el pago de intereses en los esquemas formales de presentación, se incorpora el total de vencimientos de capital de deuda (que serán refinanciados) pero detraemos la parte correspondiente a la deuda intra-sector público, surge entonces que la carga de deuda total en el presupuesto es del 62%.

Cuadro 12: Subtotal del Gasto que NO incluye los Gastos de las Instituciones de Seguridad Social con ingresos afectados. (*) Corresponde al Aporte Figurativo de la Administración Central para financiar el déficit de las IISS.

APN GASTO TOTAL	2021	
en millones de pesos	5.574.631	100%
1° Seguridad Social (*)	1.161.400	21%
2° Energía, Combustibles y Minería	681.926	12%
3° Deuda Pública (intereses totales)	665.039	12%
+ Deuda Pública (intereses sin pago intra s. público)	535.155	10%
+ Amortizaciones de capital y disminución de pasivos (sin cancelaciones intra s. público) (**)	2.917.670	52%
+ Carga de la deuda (arriba y debajo de la línea)	3.452.825	62%
4° Educación y Cultura	492.624	9%
5° Transporte	458.193	8%
6° Salud	383.187	7%
7° Promoción y Asistencia Social	304.553	5%
8° Relaciones Interiores	186.851	3%
9° Vivienda y Urbanismo	151.525	3%
10° Seguridad Interior	145.354	3%
11° Agua Potable y Alcantarillado	138.847	2%
12° Judicial	132.256	2%
13° Industria	121.922	2%
14° Defensa	117.995	2%
15° Ciencia y Técnica	95.270	2%
16° Relaciones Exteriores	64.714	1%
Otras FUNCIONES ≤ 1%	272.978	5%

(*) Corresponde al aporte figurativo de la Administración Central para financiar el déficit de las Instituciones de Seguridad Social (no incluye los gastos con ingresos afectados a las mismas)

(**) Al total de Amortizaciones y Disminución de pasivos se detrajo el total de devoluciones por Adelantos Transitorios al BCRA

Queda claro que, si bien es ventajoso para el interés nacional haber despejado la concentración de vencimiento de deuda heredada de la gestión anterior lo cual permita un margen de maniobra para la política pública, el problema de la deuda no ha sido resuelto y continúa condicionando las prioridades presupuestarias.

4.4 Los Recursos de la APN

El proyecto de presupuesto prevé Recursos Totales de la APN en 2021 por **\$6,94 billones**, mostrando un crecimiento interanual de +\$1,046 billones (+17,8% nominal, -8,7% real). Este incremento se verá impulsado íntegramente por los Ingresos Corrientes (+\$1,043 billones, +17,7% nominal, -8,7% real). Los recursos de capital muestran un magro aumento interanual de \$3.582 millones (-30,5% nominal, -1,2% a/a real).

Los Recursos Totales se componen principalmente de Ingresos Corrientes, fundamentalmente compuestos por Ingresos Tributarios (\$3,86 billones, +49% a/a nominal), Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social (\$1,84 billones, +40,3% a/a nominal) y Rentas de la Propiedad (\$1,1 billones, con fuertes caídas nominales del orden del -42% a/a). Los Ingresos de Capital, por un total de \$15.306 millones, son considerablemente menores a los corrientes y prevén un aumento en línea con las proyecciones de inflación.

Podemos observar en las previsiones tributarias supuestos de crecimiento que exceden en varios puntos el aumento pronosticado en los precios, esto significa que se proyecta una recuperación importante de la recaudación en 2021. De hecho, se espera recaudar 0,8% del PBI adicional por Ingresos tributarios y Aportes y Contribuciones, haciendo de la recaudación tributaria el principal vector de entrada de mayores recursos al fisco.

Sin embargo, es importante notar las caídas proyectadas en las Rentas de la Propiedad, que pasan de \$1,8 billones en 2020 a \$1,1 billones en 2021. Esta partida está compuesta por los ingresos por *intereses, arrendamientos y utilidades*, dentro de la cual el principal componente es las "Utilidades por Inversiones Empresariales" del BCRA que en 2020 alcanzaría los \$1,6 billones y en 2021 se reducirían a la mitad, hasta los \$800.000 millones.

En cuanto al aporte de la Recaudación Tributaria (Ver Cuadro N°8), **se esperan aumentos considerables en lo que concierne a tributos vinculados al comercio exterior (Derechos Expo. +58%, Derechos Impo. +55,6%)** y a la actividad económica, como el IVA (+48,9%) o el impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (+40,5%), un crecimiento en Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social (+40,3%), e incrementos más modestos de los impuestos directos, como Ganancias (+43%) y Bienes Personales (+13,4%). Es interesante notar, también, la proyección de entrada de recursos por parte del Impuesto PAIS (+89%), probablemente ligado al devenir de la administración cambiaria y la evolución del tipo de cambio, e impuestos al Combustible y Dióxido de Carbono (+55,4%). La señal de progresividad tributaria en la que se inscribe la intención de sancionar el Impuesto a las Grandes Fortunas, no tiene registro en esta presentación presupuestaria, sino que corresponde al ejercicio 2020.

Cuadro N°13. Recaudación Tributaria (Admin. Nacional), por impuestos. 2020-2021, presupuesto anual en millones de pesos, variación nominal y real, y en % PIB.

	Acumulado Anual		Variación a/a			En % del PBI		
	2020	2021	\$	% Nominal	% Real	2020	2021	Dif. (p.p.)
IVA Neto de Reintegros	818.382	1.218.533	400.152	48,9%	15,4%	3,0%	3,2%	0,2
Créditos y Débitos Bancarios y Otras Op.	442.443	621.523	179.080	40,5%	8,9%	1,6%	1,7%	0,0
Ganancias	433.630	620.754	187.124	43,2%	11,0%	1,6%	1,7%	0,1
Derechos de Exportación	370.962	586.202	215.240	58,0%	22,5%	1,4%	1,6%	0,2
Derechos de Importación	152.158	236.746	84.588	55,6%	20,6%	0,6%	0,6%	0,1
Impuesto PAIS	112.070	211.807	99.738	89,0%	46,5%	0,4%	0,6%	0,2
Combustibles	66.842	103.868	37.026	55,4%	20,5%	0,2%	0,3%	0,0
Impuestos Internos	58.029	78.206	20.178	34,8%	4,5%	0,2%	0,2%	0,0
Bienes Personales	59.999	68.024	8.025	13,4%	-12,1%	0,2%	0,2%	0,0
Tasa de Estadística	31.439	48.742	17.303	55,0%	20,2%	0,1%	0,1%	0,0
Otros Impuestos	28.206	43.028	14.822	52,5%	18,3%	0,1%	0,1%	0,0
Monotributo Impositivo	19.250	25.030	5.780	30,0%	0,8%	0,1%	0,1%	0,0
Ganancia Mínima Presunta	348	249	-99	-28,4%	-44,5%	0,0%	0,0%	0,0
Subtotal Tributarios	2.593.756	3.862.712	1.268.956	48,9%	15,4%	9,6%	10,3%	0,7
Aportes y Contrib. a la Seg. Social	1.311.603	1.839.563	527.960	40,3%	8,7%	4,8%	4,9%	0,1
TOTAL TRIBUTARIOS	3.905.359	5.702.275	1.796.916	46,0%	13,2%	14,4%	15,2%	0,8

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2021.

Gastos Tributarios

Se denomina Gasto Tributario a la recaudación que el Fisco deja de percibir por la existencia de regímenes de promoción y exenciones tributarias o alícuotas diferenciales de diversa naturaleza que se apartan de la legislación general, con el objeto de beneficiar o promover diferentes actividades, zonas geográficas o individuos.

De acuerdo con el proyecto en análisis, los Gastos tributarios para el corriente año ascienden a \$995.798,7 millones. Los componentes de este pueden deberse a normas por cada impuesto o a regímenes de promoción económica.

A continuación se listan, por impuesto, los componentes del Gasto para el corriente año de acuerdo a lo expuesto en el mensaje oficial en millones de pesos

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	\$497.988,4
IMPUESTO A LAS GANANCIAS	\$205.406,2
CONT. SEG SOCIAL	\$82.913,4
IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES	\$149.597,8
IMPUESTOS INTERNOS	\$7.421,0
IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR	\$24.267,7
IMPUESTO A LOS BIENES PERSONALES	\$4.990,8
IMPUESTOS DIVERSOS	\$23.213,4

Analizar pormenorizadamente la importante cantidad de normas que respaldan los mismos exceden los objetivos de este documento pero creemos importante realizar algunas puntualizaciones. En primer lugar, el monto total para el año 2021 alcanza al 2,64% del PBI, con incremento marginal sobre el proyectado para el corriente que alcanza al 2,63%. Ahora bien, si observamos más detalladamente se proyecta un resultado primario de 4,5 puntos del PBI para la Administración Pública Nacional y de 4,2 pp del PBI para el SPN, **el total del gasto tributario alcanza el 58,6% del**

primero y el 62,8% en el caso del Sector Público Nacional. Así mismo cabe recordar que el total de este ítem supera el Gasto de Capital previsto para el próximo año (\$ 842.682,6 millones)

Por lo expuesto creemos necesaria una pormenorizada evaluación en cada caso para determinar lo pertinente o no de los beneficios otorgados. Solo a título de ejemplo las alícuotas reducidas correspondientes al IVA sobre distintos componentes de la canasta alimentaria cumplen un rol indudable. Ahora, por ejemplo, la eximición de Ganancias a jueces y magistrados (\$44.285,2 millones), el 21,5% del total por ese tributo, qué justificativo tiene cuando equivaldría prácticamente a la mitad de una nueva ronda del IFE?. Asimismo, qué justificativo tiene eximir del pago Bienes Personales a depósitos en entidades financieras.

De la misma manera, los beneficios otorgados por regímenes de promoción económica totalizan \$260.136,9 millones. Cabe preguntarse cuál ha sido el comportamiento de los grupos empresarios beneficiados en cuanto a la generación de empleo? Cuál ha sido su comportamiento durante la crisis impuesta por el COVID 19 en tanto la conservación del mismo? ¿Las empresas beneficiadas tienen relación con los actores detectados por el BCRA como actores del proceso de fuga durante la gestión macrista?

La magnitud de los recursos involucrados y la necesidad de una intervención pública más dinámica garantizando una política de fortalecimiento de los ingresos de los sectores más vulnerables hacen necesaria una detallada revisión de los distintos sectores y actores beneficiados para justificar o no el beneficio.

4.5 Los Gastos de la APN.

Se estima que el nivel de los Gastos Totales de la Administración Pública Nacional alcanzará en 2021 los **\$8,4 billones**, reflejando un aumento de +\$1,255 billones (+17,6% nominal, aunque mostrando caídas reales del -8,8%), respecto al 2020. El incremento nominal se explica por el aumento del **Gasto Primario** (que aumenta +\$1,260 billones hasta los **\$ 7,733 billones**), aunque el gasto en **Intereses de Deuda** se reduce nominalmente en \$213.518 millones, para hacer a un total de **\$729.318 millones** (equivalente a USD 7.122 millones, según el tipo de cambio proyectado).

El crecimiento interanual del Gasto Primario (+\$1,260 billones) será traccionado en un 68% por los gastos primarios corrientes (+\$861.593 millones, +14,3% a/a nominal, aunque en términos reales presentan caída del -11,4%), y en un 31% por los gastos de capital, factor de reactivación de la inversión pública (+\$398.633 millones, +89,8% a/a nominal, +47,1% real).

Entre los Gastos Primarios Corrientes las partidas que aportan al crecimiento son: *Prestaciones a la Seguridad Social* (alcanzarán los \$3,380 billones, con un crecimiento de +\$790.332 millones, +1,2% real) y *Salarios* (alcanzarán los \$ 747.950 millones, con un crecimiento de +\$296.403 millones, +5,1% a/a real). La contracara de esta situación es la caída de las *Transferencias Corrientes* (en un total de \$2,494 billones, una reducción de -\$206.967 millones, -28,4% real).

Vale aclarar que estos comportamientos nominales y reales son los presentados por el Poder Ejecutivo en el Mensaje y están contruidos sobre previsiones de cierre del ejercicio 2020 que, a

nuestro criterio, no siempre resultan realistas. En los apartados siguientes se analizará en detalle aquellas partidas que causan mayor preocupación¹⁴.

Se destaca el fuerte incremento proyectado para los Gastos de Capital (llegará a \$842.683 millones, con un crecimiento de +\$398.683 millones, +89,8% a/a nominal, +47,1% a/a real), impulsado fundamentalmente por las *transferencias de capital* (alcanzarán los \$462.589 millones, un aumento de +\$239.947 millones, +107,8% a/a nominal, +61,1% a/a real) y la *inversión real directa* (alcanzarán los \$ 284.089 millones, un aumento de +\$131.616 millones, +86,3% a/a nominal, +44,4% a/a real).

Finalidades y Funciones

En cuanto a la proyección presupuestaria del gasto en su división por **Finalidades**, observamos caídas reales interanuales en las partidas Administración Gubernamental (-29,2%), Deuda pública (-23,3%), Servicios Sociales (-8,5%), y Servicios de Defensa y Seguridad (-4%). Servicios Económicos se presenta como la única finalidad que registra aumentos reales (+8,7%). (Ver Cuadro N°9)

Cuadro N°14. COMPOSICIÓN DEL GASTO POR FINALIDAD-FUNCIÓN de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. Presupuesto anual 2020 y 2021 (en millones de pesos), variación interanual nominal y real (en %), y como % del PBI.

CONCEPTO	2020	2021	Variación a/a			Como % PBI		
			\$	% Nominal	% Real	2020	2021	Dif. %
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	511.935	467.358	-44.577	-8,7%	-29,2%	1,9%	1,2%	-0,6%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	244.753	303.047	58.294	23,8%	-4,0%	0,9%	0,8%	-0,1%
SERVICIOS SOCIALES	4.716.634	5.565.715	849.081	18,0%	-8,5%	17,4%	14,8%	-2,6%
<i>Seguridad Social</i>	<i>3.602.440</i>	<i>3.981.763</i>	<i>379.323</i>	<i>10,5%</i>	<i>-14,3%</i>	<i>13,3%</i>	<i>10,6%</i>	<i>-2,7%</i>
<i>Educación y Cultura</i>	<i>314.648</i>	<i>492.623</i>	<i>177.975</i>	<i>56,6%</i>	<i>21,4%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,3%</i>	<i>0,2%</i>
<i>Salud</i>	<i>326.004</i>	<i>383.187</i>	<i>57.183</i>	<i>17,5%</i>	<i>-8,9%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,0%</i>	<i>-0,2%</i>
<i>Promoción y Asistencia Social</i>	<i>256.944</i>	<i>304.553</i>	<i>47.609</i>	<i>18,5%</i>	<i>-8,1%</i>	<i>0,9%</i>	<i>0,8%</i>	<i>-0,1%</i>
<i>Vivienda y Urbanismo</i>	<i>45.595</i>	<i>151.525</i>	<i>105.930</i>	<i>232,3%</i>	<i>157,6%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,2%</i>
<i>Agua Potable y Alcantarillado</i>	<i>87.808</i>	<i>138.847</i>	<i>51.038</i>	<i>58,1%</i>	<i>22,6%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,0%</i>
<i>Ciencia y Técnica</i>	<i>67.855</i>	<i>95.270</i>	<i>27.416</i>	<i>40,4%</i>	<i>8,8%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,0%</i>
<i>Trabajo</i>	<i>15.339</i>	<i>17.946</i>	<i>2.607</i>	<i>17,0%</i>	<i>-9,3%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>
SERVICIOS ECONOMICOS	994.100	1.393.836	399.737	40,2%	8,7%	3,7%	3,7%	0,0%
<i>Energía, Combustibles y Minería</i>	<i>494.081</i>	<i>681.926</i>	<i>187.845</i>	<i>38,0%</i>	<i>7,0%</i>	<i>1,8%</i>	<i>1,8%</i>	<i>0,0%</i>
<i>Transporte</i>	<i>294.744</i>	<i>458.193</i>	<i>163.449</i>	<i>55,5%</i>	<i>20,5%</i>	<i>1,1%</i>	<i>1,2%</i>	<i>0,1%</i>
<i>Industria</i>	<i>98.525</i>	<i>121.922</i>	<i>23.396</i>	<i>23,7%</i>	<i>-4,1%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,0%</i>
<i>Agricultura</i>	<i>35.758</i>	<i>43.962</i>	<i>8.204</i>	<i>22,9%</i>	<i>-4,7%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,0%</i>
<i>Comercio, Turismo y Otros Servicios</i>	<i>28.967</i>	<i>33.028</i>	<i>4.062</i>	<i>14,0%</i>	<i>-11,6%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,0%</i>
<i>Comunicaciones</i>	<i>20.368</i>	<i>26.467</i>	<i>6.099</i>	<i>29,9%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,0%</i>
<i>Ecología y Medio Ambiente</i>	<i>17.729</i>	<i>23.521</i>	<i>5.792</i>	<i>32,7%</i>	<i>2,8%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,0%</i>
<i>Seguros y Finanzas</i>	<i>3.927</i>	<i>4.817</i>	<i>890</i>	<i>22,7%</i>	<i>-4,9%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>
DEUDA PUBLICA	672.072	665.039	-7.033	-1,0%	-23,3%	2,5%	1,8%	-0,7%
GASTOS TOTALES	7.139.493	8.394.995	1.255.502	17,6%	-8,8%	26,3%	22,4%	-4,0%

(*) Los gastos proyectados para 2020 de la Admin. Nacional incluyen un total de \$1.005.921 millones estimados a la atención del COVID-19. En particular, se distribuyen de la siguiente forma: \$169.509,8 millones en Admin. Gubernamental, \$1.383,9 millones en Servicios de Defensa y Seguridad, \$734.239,2 millones en Servicios Sociales y \$100.788,3 millones en Servicios Económicos.

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

¹⁴ Ver 4.4.2 Del Gasto Salarial, 4.4.3. Del Gasto en Transferencias Corrientes y 4.4.4 Del Gasto Social.

Del total del presupuesto, el 90% se vuelca a Gastos Primarios: 61,4% (%5,1 billones) para Servicios Sociales, 12,4% (\$1 billón) para Servicios Económicos, 7,9% para Deuda pública, 4,8% (\$403.988 millones) para Administración Gubernamental y 3,4% (\$ 285.772 millones) para Seguridad y Defensa.

El 10% del gasto total volcado a Gasto de Capital se distribuye básicamente entre Servicios Sociales y Servicios Económicos: 4,9% (\$411.865 millones) y 4,2% (\$305.172 millones), respectivamente. **Entre las funciones sociales y económicas se destacan las inversiones en Transporte: (3% del gasto total), Vivienda y Urbanismo (1,8% del gasto total) y Agua Potable y Alcantarillado (1,4% del gasto total).**

Cuadro N°15. COMPOSICIÓN DEL GASTO POR FINALIDAD-FUNCIÓN de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, en su división por Gastos Corrientes y de Capital. Presupuesto anual 2021 (en millones de pesos) y como % del Total.

	PRESUPUESTO 2021		
	En millones de \$	Estructura relativa (en %)	Como % del PBI
GASTOS CORRIENTES	7.552.312	90,0%	20,1%
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	403.988	4,8%	1,1%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	285.772	3,4%	0,8%
SERVICIOS SOCIALES	5.153.850	61,4%	13,7%
SERVICIOS ECONOMICOS	1.043.665	12,4%	2,8%
DEUDA PUBLICA	665.039	7,9%	1,8%
GASTOS DE CAPITAL	842.683	10,0%	2,2%
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	63.370	0,8%	0,2%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	17.275	0,2%	0,0%
SERVICIOS SOCIALES	411.865	4,9%	1,1%
Salud	25.687	0,3%	0,1%
Promoción y Asistencia Social	11.800	0,1%	0,0%
Seguridad Social	2.727	0,0%	0,0%
Educación y Cultura	78.956	0,9%	0,2%
Ciencia y Técnica	24.281	0,3%	0,1%
Trabajo	580	0,0%	0,0%
Vivienda y Urbanismo	149.352	1,8%	0,4%
Agua Potable y Alcantarillado	118.484	1,4%	0,3%
SERVICIOS ECONOMICOS	350.172	4,2%	0,9%
Energía, Combustibles y Minería	44.789	0,5%	0,1%
Comunicaciones	4.807	0,1%	0,0%
Transporte	253.540	3,0%	0,7%
Ecología y Medio Ambiente	6.398	0,1%	0,0%
Agricultura	3.253	0,0%	0,0%
Industria	30.819	0,4%	0,1%
Comercio, Turismo y Otros Servicios	3.356	0,04%	0,0%
Seguros y Finanzas	3.210	0,0%	0,0%
DEUDA PUBLICA	0	0,0%	0,0%
GASTOS TOTALES	8.394.995	100,0%	22,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

4.5.1 Del Gasto de Capital

La proyección de Gasto de Capital para 2021 alcanza los \$842.682,6 millones. Para comparar este valor con la previsión de cierre 2020 hay que tomar nuevamente en consideración que la partida original por \$419.028,2 millones recibió un "refuerzo COVID 19" por \$25.021,3 millones, llegando a un total de \$444.049,5 millones. La comparación, entonces, devuelve un aumento nominal

interanual de 89,8% si se compara con el monto total, pero 101,1% si se excluyen los valores volcados a la crisis COVID.

En cualquier caso, es muy fuerte el aumento volcado a esta partida, particularmente en lo que hace a Inversión Real Directa (+86% nominal) y Transferencias de Capital (+108% nominal).

Cuadro N°16. COMPOSICIÓN DEL GASTO DE CAPITAL. Presupuesto anual 2020 y 2021.

En millones de pesos y variación interanual nominal.

	Presupuesto 2020			Anual Neto (sin Refuerzo COVID)	Presupuesto 2021 (En millones de \$)	Variación a/a		
	Anual Bruto (incluye Refuerzo COVID)	Refuerzo Medidas COVID				Dif. \$	% Nominal (2020 Bruto vs 2021)	% Nominal (2020 Neto vs 2021)
		En millones de \$	Como % del Presup. Anual Bruto					
GASTOS DE CAPITAL	444.050	25.021	5,6%	419.028	842.683	398.633	89,8%	101,1%
Inversión Real Directa	152.473	5.923	3,9%	146.549	284.089	131.616	86,3%	93,9%
Transferencias de Capital	222.643	19.098	8,6%	203.545	462.589	239.947	107,8%	127,3%
Inversión Financiera	68.934	0	0,0%	68.934	96.005	27.071	39,3%	39,3%

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

(*) Este esquema excluye los intereses pagados a activos de la Administración Nacional en posesión de organismos de la Administración Nacional, principalmente el FGS de ANSES.

Fue destacado en la sección anterior la preponderancia del Gasto de capital volcado a algunas funciones sociales y económicas:

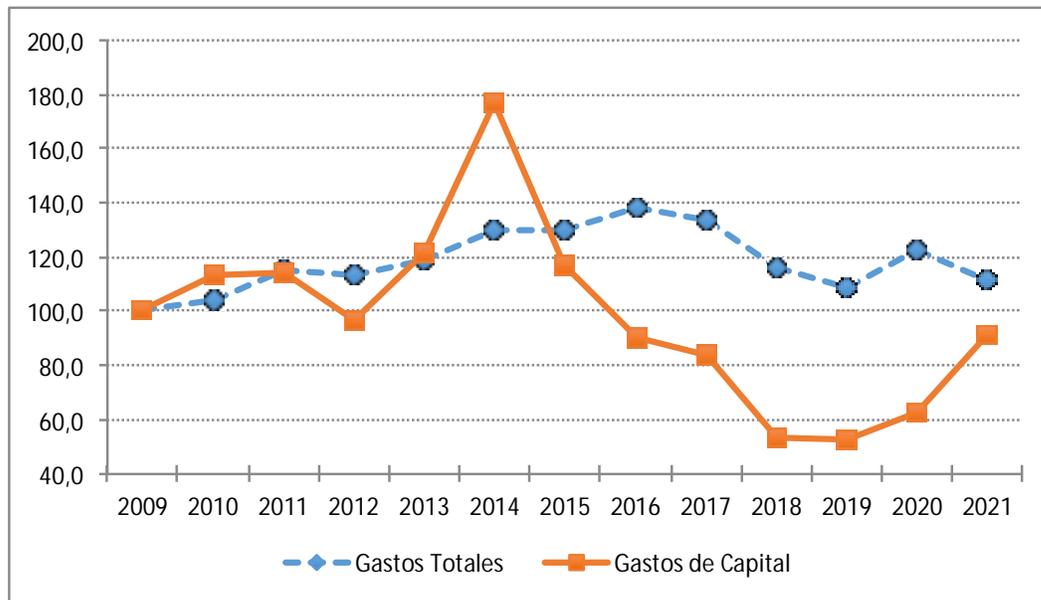
- **Transporte** (3% del gasto total), por \$ 253.540 millones
- **Vivienda y Urbanismo** (1,8% del gasto total), por \$ 149.352 millones
- **Agua Potable y Alcantarillado** (1,4% del gasto total), por \$ 118.484 millones y
- **Educación** (0,9% del gasto total), por \$78.956 millones.

El gasto de capital prevé para el año que viene un aumento del 89,9% nominal (un 47,1% real, descontando la evolución de precios) lo que permitiría alcanzar el 2,2% del PBI y así duplicar el nivel verificado durante el año 2019 (previo a la pandemia). Los principales rubros de la inversión, en orden de relevancia, serán transporte (obras viales, infraestructura ferroviaria y mejoras de terminales de buses), vivienda y urbanismo (especialmente a través del Procrear y en menor medida viviendas sociales e infraestructura en Argentina Hace), agua potable y alcantarillado (obras de Aysa como la Cuenca Matanza-Riachuelo, Plan Nacional de Agua Potable e infraestructura en algunas provincias) y educación (infraestructura y equipamiento y fortalecimiento de jardines). Sin embargo, el nivel de recuperación planteado propone ubicar los niveles de inversión por parte del estado nacional todavía por debajo de lo verificado en el 2015 cuando alcanzaron el 2,7% del PBI, un producto que además resultaba ser un 30% superior al vigente. Si bien lo previsto es una recomposición muy importante, lo cierto es que, para haber sido designado como el canal casi exclusivo de transferencias de recursos públicos destinado al aliento de la reactivación económica, se encuentra muy por debajo de otros momentos de la historia reciente: queda un 10% por debajo del nivel promedio verificado en el período de los siete años entre la última crisis financiera internacional y la crisis local del 2018 (período 2010-2017).

Cuadro N°17. Gasto de capital de la APN sobre el PBI. Período 2014-2021

	Gasto de capital / PBI
2014	4,2%
2015	2,7%
2016	2,1%
2017	1,9%
2018	1,1%
2019	1,3%
2020	1,6%
2021	2,2%

Gráfico N°1: Evolución real de los Gastos Totales y Gastos de Capital. Serie 2009-2021. Valores reales con Base 100=Dic. 2009. Total Nacional



Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

Los ministerios que concentran el 80% de las previsiones de gasto de capital en 2021 son:

- 1. Ministerio de Obras Públicas \$237.841 millones:** Inversión real Directa \$120.843 millones y Transferencias de Capital \$116.999 millones¹⁵.

¹⁵ Principales proyectos: FORMULACIÓN, PROGRAMACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS Contempla Transferencias a Inst. Prov. y Mun por \$33.399 millones. Las principales actividades del programa son “Desarrollo de Infraestructura Urbana – Plan Argentina Hace” y “Acciones para la Mejora y Desarrollo de la Infraestructura Municipal (BID N° 2929/OC-AR); RECURSOS HÍDRICOS Contempla Transferencias a Inst. Prov. y Mun por \$ 9.474 millones. Las principales actividades del programa son “Obras para Adaptación a Excesos Hídricos y a Sequías”, “Programa de Desarrollo de los Servicios de Agua y Saneamiento - Plan Belgrano (BID N°4312/ OC-AR)” y “Infraestructura Hídrica del Norte Grande (BID N° 2776 OC/AR); APOYO PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA URBANA EN MUNICIPIOS Contempla Transferencias a Inst. Prov. y Mun por \$1.152 millones; EROGACIONES FIGURATIVAS A LA DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD Contempla Gastos Figurativos para Transacciones de Capital por \$70.735 millones. EROGACIONES FIGURATIVAS AL ENTE NACIONAL DE OBRAS HÍDRICAS DE SANEAMIENTO Contempla Gastos Figurativos para Transacciones de Capital por \$20.153 millones.

2. **Ministerio de Transporte \$71.172 millones:** Inversión real Directa \$68.836. millones y Transferencias de Capital \$2.335 millones¹⁶.
3. **Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat:** Inversión real Directa \$488 millones y Transferencias de Capital \$116.939 millones¹⁷.
4. **Ministerio de Educación \$67.795 millones :** Inversión real Directa \$19.496 millones y Transferencias de Capital \$48.299 millones¹⁸.
5. **Obligaciones a Cargo del Tesoro \$186.018 millones.** Transferencias de Capital \$101.681 millones e Inversión Financiera \$84.336 millones. Se destaca la Asistencia Financiera a Empresas Públicas del Sector Agua Potable para la Ejecución de Infraestructura Urbana Complementaria: Empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) por \$158.109 millones.

4.5.2 Del Gasto Salarial

La masa salarial prevista para el ejercicio 2021 en la Administración Nacional asciende a \$747.950,3 millones. En el mensaje se compara la misma con la ejecución del corriente año, proyectada en \$551.547 millones, resultando en un aumento nominal que alcanzaría un 35.6%. De tal forma, que de cumplirse la pauta inflacionaria prevista para 2021, significaría un aumento real del 5,1%.

En tal sentido corresponde realizar algunas observaciones con relación a la masa salarial para el año en curso. Mientras en el proyecto se presenta la ya citada previsión, según datos de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía la ejecución al mes de Setiembre alcanza a los \$402.351 millones con un valor devengado en ese mes de \$43.625 millones. Proyectando hacia fin de año el gasto salarial (tres meses y medio aguinaldo contabilizados al valor del mes de setiembre) la masa total

¹⁶ Principales proyectos: Renovación Integral del Ramal M FFCC Belgrano Sur - Tramo Tapiales - Marinos del Crucero General Belgrano (CAF 11175/AFD);Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento; Mejora Integral del Ferrocarril General Roca - Ramal Constitución - La Plata (BID N°2982/OC-AR); Puesta en Valor Ferrocarril San Martín (BID N°4265/OC-AR); Elevación de Viaducto, Prolongación de Tendido Ferroviario y Construcción Nueva Estación Terminal Constitución - Belgrano Sur (CAF N° 10180/FONPLATA N° 23/2015); Adquisición de Material Rodante Línea, Apoyo a la Equidad y Efectividad del Sistema de Protección Social en Argentina (BID N°4648-AR)

Adquisición de Material Rodante - Línea Belgrano Sur; Programas a cargo de la Secretaría de Articulación Interjurisdiccional: Ampliación y Mejoramiento de Paradas de Buses Urbanos, Renovación Integral de Terminales de Buses de Larga y Media Distancia, Implementación de Sistema de Movilidad Federal Integral no Motorizada, Desarrollo de Transporte Público Equitativo en Centros Urbanos, Desarrollo e implementación de Movilidad Integral Sostenible.

¹⁷ Principales proyectos PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL (PROCREAR) Contempla Transferencias a Otras Entidades del Sector Público Nacional por \$61.801 millones y Transf. a Inst. Prov. y Mun. para Financ. Gastos de Capital por \$3.330 millones; PRODUCCIÓN INTEGRAL Y ACCESO AL HÁBITAT Contempla Gastos Figurativos para Transacciones de Capital por \$25.026 millones; ACCIONES DE ABORDAJE INTEGRAL PARA MEJORAR EL HÁBITAT EN BARRIOS POPULARES Y COMUNIDADES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS Contempla Gastos Figurativos para Transacciones de Capital por \$5.118 millones.

¹⁸ Principales proyectos: INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO. Contempla Gastos Figurativos para Transacciones de Capital por \$18.580 millones, INNOVACIÓN Y DESARROLLO DE LA FORMACIÓN TECNOLÓGICA. Contempla Gastos Figurativos para Transacciones de Capital por \$3.300 millones. FORTALECIMIENTO EDIFICIO DE JARDINES INFANTILES Contempla Gastos Figurativos para Transacciones de Capital por \$25.820 millones.

ascenderá a \$555.038 superando lo consignado en el proyecto. Asimismo, la anualización de la masa salarial mensual considerada (recordemos que la paritaria del sector público tiene mayor incidencia sobre el segundo semestre) proyecta un piso de \$567.125 hacia el 2021, de modo que el aumento efectivo nominal llega al 31,9% y el real se reduce a 2,2%

Cabe destacar que en la discusión paritaria correspondiente al SINEP, convenio mayoritario en la Administración Nacional, se acordó un incremento del 7% operativo a partir del mes de Octubre. Proyectando el incremento ofrecido hacia el final del corriente año, la masa salarial llegaría a \$565.726 millones. Con el mismo criterio del párrafo anterior, anualizar el aumento otorgado sobre fin de año, la masa salarial que se proyecta en 2021 sólo para satisfacer los niveles 2020 llega a los \$606.823, con lo que el aumento efectivo nominal llega al 23,3% y el real se traduce en una pérdida de 4,5%, de acuerdo al incremento inflacionario previsto oficialmente.

Esta proyección se da en una realidad por demás desventajosa para los trabajadores estatales. En efecto, el propio Poder Ejecutivo reconoce en el Mensaje de elevación del último proyecto de ampliación presupuestaria una pérdida del 36% en los salarios durante los cuatro años de gestión macrista. Situación que continúa complicándose durante el año en curso ya que considerándose los aumentos del 5% correspondientes a Enero y Febrero más la oferta actual ya detallada, el 2020 cerraría con una pérdida del 12% frente a la variación de precios estimada para este año del 32%. Resultando en tal sentido un continuo achicamiento sobre los salarios de los trabajadores.

4.5.3. Del Gasto en Transferencias Corrientes

El monto previsto para el total de las Transferencias Corrientes en 2021 alcanza los \$2.494.724 millones, equivalente al 30,5% del gasto total. Una vez más, resulta importante tener en cuenta que esta fue la partida más “reforzada” durante 2020 ante la emergencia pandémica, en casi \$1 billón. Esto hace que la comparación interanual difiera según se tomen o no dichos montos en consideración: la variación nominal respecto de lo efectivamente devengado (incluye Refuerzo Covid) sería una caída de 7,7%, pero si el refuerzo se neteara, llegaría a ser un aumento del 47%.

Cuadro N°18. COMPOSICIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES. Presupuesto devengado en 2020 y presupuesto 2021. En millones de pesos y variación interanual nominal.

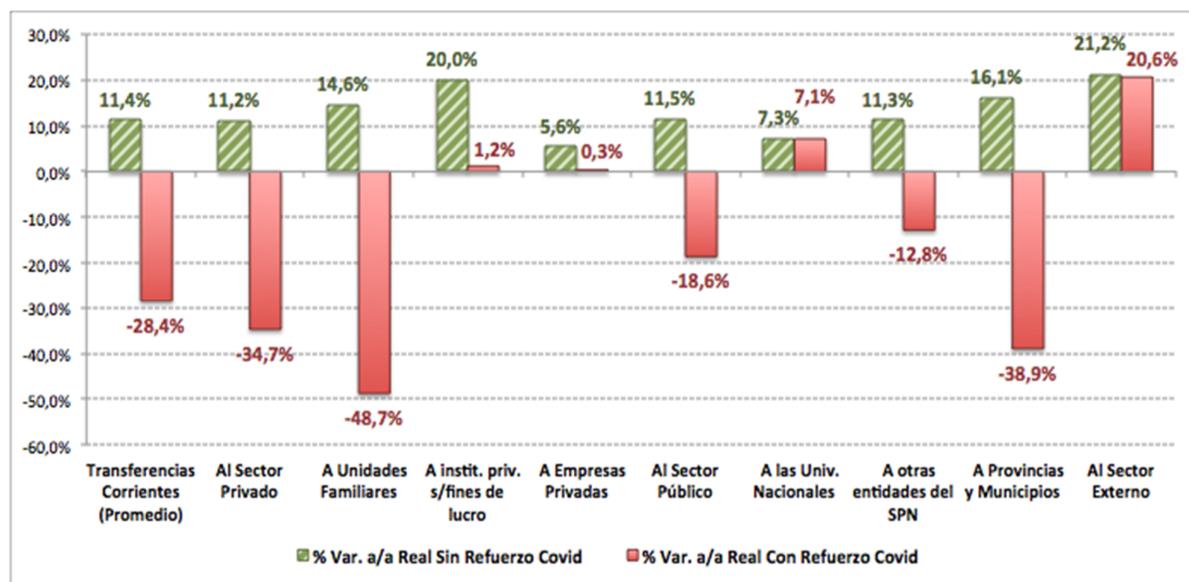
	Presupuesto 2020			Presupuesto 2021	Variación a/a (2020 Bruto vs. 2021)		
	Anual Neto (sin Refuerzo COVID)	Refuerzo Medidas COVID	Anual Bruto (incluye Refuerzo COVID)	Anual (En millones de \$)	Dif. \$	% Nominal	% Real
Transferencias Corrientes	1.736.596	965.096	2.701.691	2.494.724	-206.967	-7,7%	-28,4%
Al Sector Privado	978.498	686.831	1.665.329	1.403.140	-262.189	-15,7%	-34,7%
A Unidades Familiares	532.995	657.276	1.190.271	787.790	-402.481	-33,8%	-48,7%
A instituciones priv. s/ fines de lucro	46.429	8.629	55.057	71.876	16.819	30,5%	1,2%
A Empresas Privadas	399.074	20.927	420.001	543.474	123.473	29,4%	0,3%
Al Sector Público	752.299	278.235	1.030.534	1.082.515	51.981	5,0%	-18,6%
A las Univ. Nacionales	195.743	237	195.980	270.848	74.868	38,2%	7,1%
A otras entidades del SPN	357.913	98.952	456.865	514.053	57.187	12,5%	-12,8%
A Provincias y Municipios	198.642	179.046	377.689	297.615	-80.074	-21,2%	-38,9%
Al Sector Externo	5.799	29	5.828	9.069	3.241	55,6%	20,6%

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

La comparación interanual que toma como parámetro al presupuesto 2020 vigente (es decir, que incorpora el refuerzo por COVID) nos indica que las transferencias corrientes al *Sector Privado* caen, en promedio en 2021, casi 16% en términos nominales (-35% en términos reales), impulsadas principalmente por el **desplome de las Transferencias a Unidades Familiares de casi 34%, caída notoriamente más pronunciada en términos reales, del orden del -49%**. Dentro de transferencias a empresas privadas se registran las transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico que representa en 2021 el 81,3% de estas asignaciones para el conjunto de empresas del sector privado. Las transferencias corrientes al *Sector Público* muestran un crecimiento de 5% nominal, impulsadas por las transferencias a Universidades Nacionales que aumentan +38,2%. También Otras entidades del Sector público nacional crecen nominalmente, en 12,5%: allí se registran las transferencias a Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (FFSIT), a las empresas públicas Operador Ferroviario S.E. e Integración Energética Argentina S.A. y los fondos fiduciarios Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) y el Fondo de Garantías Argentino (FoGAR). Ahora bien, el estudio de la evolución de las partidas que considera el efecto de los precios transforma el panorama descrito: las transferencias al Sector Público se desploman un -18,6% en términos reales, a raíz de la fuerte caída real que presentan las transferencias a provincias y municipios, que pierden un -38,9% interanualmente. Según lo explicado en el Mensaje, neteando los refuerzos COVID a esta partida, las transferencias corrientes a provincias y municipios se incrementarían un 49,8% en 2021.

En definitiva, el comportamiento interanual de los incisos que componen la partida de Transferencias Corrientes presentan una evolución errática, según se considere o no la incorporación del paquete de medidas económicas de asistencia sanitaria en el presupuesto 2020.

Gráfico N°2. COMPARACIÓN de la EVOLUCIÓN REAL DE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES: Presupuesto 2020 SIN REFUERZO COVID vs. Presupuesto 2020 INCLUYENDO REFUERZO COVID, respecto al presupuesto 2021. Variación Interanual Real .



Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

4.5.4 Del Gasto Social

Tal como expusimos ya previamente (ver Cuadro N° 9), el Presupuesto 2021 prevé un ajuste de los recursos destinados al Gasto Social que, teniendo en cuenta la moderada pauta de inflación proyectada, implica un recorte en términos reales del 8,5%. En relación con su participación en el PBI, el Gasto Social pasaría así de representar el 17,4% del producto en 2020 al 14,8% en 2021 (-2,6 puntos porcentuales). La decisión de contraer el gasto social resulta una de las características más preocupantes del presupuesto presentado, si tenemos en cuenta el abrupto deterioro que generó la pandemia sobre un cuadro social excesivamente frágil, según refleja la información publicada por el INDEC correspondiente al 2do trimestre 2020. Deterioro que puede sintetizarse en una histórica caída del empleo y un salto notable en los niveles de pobreza e indigencia: en sólo un trimestre 3,7 millones de personas perdieron su empleo, casi 5,8 millones de personas cayeron bajo la línea de pobreza y 1,7 millones bajo la línea de indigencia.

En ese marco, no sólo resulta llamativo el recorte agregado del gasto social, sino también las características que surgen al desagregar el mismo según función, en tanto evidencian un fuerte retroceso en el alcance que tuvieron las políticas de ingresos durante 2020. Retroceso que, de concretarse, atentará contra la necesaria recomposición del poder adquisitivo de los hogares luego del derrumbe generado por la emergencia económica, frenando así la posibilidad de generar una recuperación de la demanda basada en dinamizar el ya deteriorado mercado interno. La Seguridad Social, que explica más del 70% del gasto social, se contraerá un 14,3% en términos reales. En porcentaje del PBI, ello implica una caída de 2,7 p.p. en esta función. Junto a Seguridad Social, también registran caídas reales el gasto en Salud, en Promoción y Asistencia Social y en Trabajo. Por el contrario, se registran aumentos reales en Educación y Cultura, Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y Alcantarillado y Ciencia y Técnica.

En el gasto en Salud, que fue el segundo en importancia en 2020 -explicando casi el 7% del gasto social-, se prevé un recorte real del 8,9% y pasará así a estar en tercer lugar en 2021, desplazado por el gasto en Educación y Cultura, que presenta un incremento del 21,4% en términos reales y alcanzará un peso del 8,9% en el gasto social previsto para 2021. Les sigue en importancia el gasto en Promoción y Asistencia Social, cuyo peso ronda el 5,4% del gasto social; en términos reales, se contraerá un 8,1% respecto a 2020. Por su parte, el gasto en Vivienda y Urbanismo se destaca por registrar el mayor incremento: crecerá un 157,6% en términos reales. Vale señalar que esta función representa en 2020 sólo el 0,9% del gasto social, por lo que a partir del incremento presupuestado alcanzará un peso del 2,7%. Así, pasará de estar 7mo en importancia en 2020, a 5to en 2021. Asimismo, el gasto destinado a Agua Potable y Alcantarillado se incrementará un 22,6% real. Por su parte, los recursos destinados a Ciencia y Técnica registran un aumento del 8,8% en términos reales. Finalmente, en el caso de la función Trabajo, que se mantiene en el último lugar en importancia al representar sólo un 0,3% del gasto social, se prevé un recorte real del 9,3%; para 2021. Debemos advertir que en un contexto de fuerte deterioro de todos los indicadores del mercado laboral resulta contradictorio reducir la participación de la función trabajo.

En relación con la distinción económica del gasto social previsto para el año entrante, se observa que los gastos corrientes explican el 92,6% mientras los gastos de capital explican el 7,4%. Sin embargo, el peso de los gastos de capital es muy superior en funciones como Vivienda y Urbanismo (98,6%) y

Agua Potable y Alcantarillado (85,3%), que juntas explican dos terceras partes del gasto de capital destinado a fines sociales. Les sigue en importancia el gasto de capital en Educación y Cultura, que explica una quinta parte del gasto social de capital y representa un 16% del gasto en esta finalidad. Los proyectos que explican el destino de este gasto han sido ya mencionados en la sección 4.4.1 "Del Gasto de Capital".

A continuación, profundizaremos en algunos de los principales programas y prestaciones sociales previstas para el próximo año.

A. Prestaciones de la Seguridad Social (MTEySS - ANSES). Programas del Min. de Desarrollo Social y del Min. de Educación

En un corte del gasto que atiende fines sociales, es conveniente separar, por un lado, los programas dentro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social¹⁹ (MTEySS) y ANSeS, y por el otro, las políticas desplegadas por el Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, incluimos también en esta sección el análisis de las partidas destinadas al Ministerio de Educación, puesto que adquieren también relevancia en el conjunto de programas de transferencia de ingresos.

Se estipula en 2021 para el MTEySS un presupuesto que ascenderá a los \$3.693.758 millones, que si bien representa un aumento nominal del 10%, en términos reales se traduce en una contracción del gasto de la jurisdicción del -15,1%. En términos de su participación en el producto implica una caída de -2,6 p.p.

Una de las partidas determinantes dentro de los Gastos Corrientes es *Prestaciones de la Seguridad Social*, que se espera que en 2021 ascienda a **\$3,4 billones**, y crezca, en promedio, un **+30,5%** nominal para el 2021 (apenas +1,2% real). Allí predominan, en su mayoría, programas que son expedidos por el ANSeS, bajo la órbita del MTEySS, tales como las Prestaciones Previsionales (de reparto y por moratoria), las Asignaciones Familiares y para la Protección Social, Pensiones No Contributivas (PNC), Seguro de Desempleo, entre otros.

Se prevé que el próximo año el programa *Prestaciones Previsionales* alcance los **\$2,7 billones**, plasmando un aumento nominal de +31,1% a/a (+1,6% real). A su vez, mientras se espera que las Prestaciones del Régimen de Reparto aumenten un +29% a/a nominal, se proyecta un crecimiento algo mayor de las Prestaciones por Moratoria Previsional (+34,6% a/a nominal, +4,4% real), que en la formulación del nuevo presupuesto resulta una política fundamental con perspectiva de género encargada de cerrar brechas de ingresos.²⁰ En términos de cobertura, no se prevén variaciones sustantivas en la cantidad de jubilaciones y pensiones otorgadas (ver Anexo 4).

¹⁹ Incluye Admin. Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social (IISS).

²⁰ "Esta política es particularmente importante para la autonomía económica de las mujeres dado que la moratoria previsional es la principal vía de la que disponen para jubilarse: el 85,0% de las mujeres jubiladas lo han hecho a través de la moratoria. Esta es una de las formas en las que el Estado reconoce el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado de miles de mujeres que han ocupado el rol de ama de casa durante parte o toda su vida, aportando al sostenimiento de la sociedad. Es, además, la única vía por la cual acceden miles de ellas con trabajos precarios que no han podido completar sus aportes, y/o han tenido carreras interrumpidas por la maternidad y la ausencia de infraestructura de cuidados que les permita compatibilizar su vida familiar y laboral." pág. 56 - Mensaje del Proyecto de Ley 2021.

Si se toma el total de Prestaciones de la Seguridad Social (jubilaciones y pensiones pagadas a través de varios programas²¹) proyectadas para 2021 y se lo compara con los datos de ejecución de Presupuesto Abierto al mes de septiembre, se observa que la partida contiene en realidad una previsión de 19,5% nominal, que se traduce en **una caída real del valor de las prestaciones (del orden del 7,4%)²²**. Esto sin realizar ninguna presunción de aumento para el mes de diciembre de 2020: un aumento en el mes de diciembre de 5%, llevaría la pérdida real en 2021 casi el 12%.

Asimismo, se destaca **la caída proyectada para las Asignaciones Familiares**. De acuerdo con los datos del proyecto, se ubicarán en 2021 en los **\$484.898 millones**, reflejando un magro incremento del +22,8% i/a nominal, que en términos reales implica, en promedio, una **caída del poder adquisitivo de los y las receptores del programa, en torno al -4,8%**. Este descenso se recrudece, además, por la disminución de su participación en el producto, del -0,2 p.p. Las Asignaciones Universales para la Protección Social (AUH/AUE) alcanzarán los **\$242.150 millones**, lo cual se traduce en una caída real del -4,6% a/a. En cuanto a la cobertura, las metas físicas expuestas en el presupuesto indican que el alcance de estas prestaciones se mantendrá prácticamente estable en relación con el 2020. De hecho, la cantidad de niños/as cubiertos a través de las AAFF contributivas sólo aumentará un 0,4% mientras aquellos cubiertos a través de la AUH crecerán un 0,8%. En total, la cantidad de niños y niñas cubiertos a través de ambos subsistemas se incrementa en sólo 48 mil personas. Ello implica un aspecto por demás preocupante, en el sentido de que el presupuesto así planteado no se propone avanzar en el déficit de cobertura que registran actualmente estas prestaciones, por el cual cerca de un tercio de los niños y niñas se encuentran por fuera del régimen nacional de asignaciones familiares (4,5 millones de niños/as). Incluso si se contempla que parte de estos chicos están cubiertos a través de la deducción del impuesto a las ganancias, o de los regímenes provinciales (que en muchos casos perciben montos inferiores al régimen nacional), aún restan 1,2 millones de niños y niñas sin cobertura (8,8%), una cifra sideralmente superior al incremento previsto en las metas señaladas.

En lo relativo a las *Pensiones No Contributivas (PNC)*, se espera que se ubiquen en los **\$97.959 millones**, que implica un incremento nominal del +27,8% a/a y un recorte real del 0,9%. Adicionalmente, se proyecta para la *Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)* un monto de **\$51.463 millones**, mostrando presumiblemente un crecimiento nominal del 64,6% a/a, lo cual **refleja el mayor incremento de las prestaciones sociales** y se traduce en un aumento del 27,6% en términos reales. En cuanto a la cobertura de esta prestación, se espera que crezca de 168 mil pensionados a 208 mil (casi 40 mil más, un incremento del 23,7%). Finalmente, se prevé que el *Seguro de Desempleo* se ubique en los **\$15.286 millones**, lo cual muestra una contracción interanual de -14,2% real.

Ahora bien, en lo que respecta a programas específicos del Ministerio del Trabajo, vemos que se prevé que *Acciones de Empleo* (que incluye los programas tales como el REPRO o Seguro de Capacitación y Empleo, entre los más reconocidos) alcance los \$6.137 millones, registrando un

²¹ Programas 16 "Prestaciones Previsionales", 20 "Atención Ex-Cajas Provinciales", 21 "Atención Pensiones Ex-Combatientes y Régimen Reparatorio Ley N°26.913", 30 "Pensión Universal para el Adulto Mayor" y 31 "Pensiones No Contributivas" de ANSES

²² Esto porque la ejecución de \$1,6 billones al mes de septiembre (\$191.125 del mes de septiembre) se anualiza a 2021 en \$2,48 billones, y la previsión para 2021 es de \$2.968.721 millones según la CUENTA AHORRO INVERSIÓN FINANCIAMIENTO 2021 de ANSES.

crecimiento real del +12,6%. Por el contrario, *Acciones de Capacitación Laboral* enseña una caída real del -20,4% interanual, así como *Fiscalización Cumplimiento de la Ley de Riesgos de Trabajo* que pierde -7,6% y *Regularización del Trabajo* que cae -3,4%.

Más allá del análisis previo respecto a las partidas presupuestarias habituales de estos organismos, en esta ocasión ***el recorte en los recursos asignados se concentra en la partida “Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social y Organismos descentralizados”, que se reducirá en casi \$447 mil millones, una caída nominal del 75% que se traduce en un recorte real del 80,3%. Esta caída se explica en parte porque en esta partida se registraron en 2020 los recursos asignados al IFE y al Salario Complementario contemplado en el ATP, ambos programas que llamativamente se prevé discontinuar en el presupuesto 2021 (ver próximo apartado “Refuerzo por Covid 19”).***

Cuadro N°19. COMPOSICIÓN DEL GASTO en PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE TRABAJO (MTEySS) y ANSES. Presupuesto anual 2020 y 2021, en millones de pesos. Variación absoluta (en \$), Nominal y Real (en %).

	Presupuesto		v.i.		
	2020	2021	\$	% Nominal	%Real
Prestaciones Previsionales	2.062.964	2.704.144	641.180	31%	1,6%
<i>Regimen de Reparto</i>	1.282.321	1.653.211	370.890	29%	-0,1%
<i>Moratoria Previsional</i>	780.642	1.050.933	270.290	35%	4,4%
Asignaciones Familiares	394.738	484.898	90.160	23%	-4,8%
<i>Asignación Universal para Protección Social</i>	196.698	242.150	45.452	23%	-4,6%
<i>Asignaciones Familiares Activos</i>	141.989	169.869	27.880	20%	-7,3%
<i>Asignaciones Familiares Pasivos</i>	49.131	64.135	15.004	31%	1,2%
<i>Asignaciones Familiares Sector Público Nacional</i>	6.920	8.743	1.824	26%	-2,1%
Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social y Organismos Descentralizados	599.232	152.512	-446.719	-75%	-80,3%
Pensiones No Contributivas (Decreto N° 746/2017)	76.622	97.959	21.337	28%	-0,9%
Atencion Ex-Cajas Provinciales	74.705	96.168	21.464	29%	-0,2%
Pension Universal para el Adulto Mayor	31.268	51.463	20.194	65%	27,6%
Atencion Pensiones Ex-Combatientes y Regimen Reparatorio Ley N°26.913	16.286	18.987	2.702	17%	-9,6%
Seguro de Desempleo	13.819	15.286	1.467	11%	-14,2%
Acciones de Empleo	4.226	6.137	1.911	45%	12,6%
Acciones de Capacitacion Laboral	5.153	5.289	136	3%	-20,4%
Complementos a las Prestaciones Previsionales	40.058	2.493	-37.564	-94%	-95,2%
Acciones de Articulación Territorial		1.507			
Fiscalizacion Cumplimiento de la Ley de Riesgos del Trabajo	665	792	127	19%	-7,6%
Formulacion y Regulacion de la Politica Laboral	361	469	108	30%	0,7%
Regularizacion del Trabajo	230	286	56	25%	-3,4%
Analisis y Formulacion de la Politica de Seguridad Social	65	85	20	31%	1,7%
Sistema Federal de Empleo	66	42	-25	-37%	-51,4%
Acciones de Promocion, Proteccion y Cambio Tecnologico	86				
Acciones de Atencion Ciudadana y Servicios Federales	1.528				
Total MTEySS	3.373.048	3.693.758	320.710	10%	-15,1%

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

Por su parte, el **Ministerio de Desarrollo Social** tiene asignado para 2021 recursos por \$252.626 millones, monto que es apenas +5% mayor que el proyectado para 2020. Según el mensaje del presupuesto, en relación con la promoción y asistencia social, hay **dos áreas que se consideran esenciales**: la alimentación básica y de calidad y la generación de empleo genuino. Estas áreas se abordan principalmente a través de las Políticas Alimentarias y del programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo". Ambos programas explican en conjunto el 89,4% de los recursos asignados a este Ministerio.

Políticas Alimentarias, uno de los programas dominantes en términos de atención y contención social, que incluye acciones como la Tarjeta Alimentar o Asistencia a Comedores Escolares, se espera que alcance los \$114.250 millones, explicando así el 45,2% del crédito asignado a esta jurisdicción. Sin embargo, dicho monto no sólo implica una asignación de recursos menor que en 2020 (-\$21.785 millones, -16% nominal), sino una caída real del -35%. Esta caída se explica en parte por el recorte de los recursos que reforzaron estas partidas en 2020 para contener la emergencia económica generada por el Covid-19. En relación a la cobertura prevista por estos programas, el mensaje del presupuesto 2021 indica que la cantidad de personas que reciben Tarjeta Alimentar se mantendrá relativamente estable, al pasar de 1.500.152 en 2020 a 1.530.149 en 2021 (+2%). Por su parte, la Asistencia a Comedores Escolares está orientada al mejoramiento de los servicios alimentarios en establecimientos educativos de nivel inicial, primario, albergues y/o de educación especial. Consiste en un refuerzo de las raciones que se brindan en las escuelas y en todos los casos existe cofinanciamiento de las raciones alimentarias mediante los fondos aportados por la Nación y por los gobiernos provinciales. La cantidad de Comedores Escolares asistidos pasará de 18.542 en 2020 a 19.124 en 2021 (+3,1%). Asimismo, se prevé destinar recursos para financiar 588.548 huertas familiares y 4.100 comedores comunitarios.

Si bien debemos tener presente que la ampliación presupuestaria 23 expandió la partida de Asistencia Alimentaria en +\$55.325 millones, de los cuales \$42.788 millones fueron destinados íntegramente a la asistencia sanitaria por COVID, resulta preocupante la contracción del crédito asignado para 2021. En particular, se observa que la asignación de recursos para 2021 se ubica en \$114.250 millones, lo que implica una merma de recursos por -\$21.785 millones (-16% a/a nominal), que en términos reales se traduce en un ajuste más profundo, del -35% a/a.

En esta misma línea, se observan ajustes presupuestarios en gran parte de las acciones que conforman al programa, tales como Tarjeta Alimentaria (-\$17.304 millones, -35% real), Complemento Alimentario (-\$5.550 millones, -60% real), y Comedores Escolares (-\$318 millones, -26% real). Si bien Comedores Comunitarios refleja un incremento presupuestario de +22% nominal, cae en términos reales un -5%.

No obstante, cabe aclarar que en 2021 se crea un nuevo programa, de Asistencia Alimentaria a Personas con Enfermedad Celíaca, que se enfoca en la atención médica, la investigación clínica y epidemiológica, la capacitación profesional en la detección temprana, diagnóstico y tratamiento de enfermedad celíaca. En este encuadre se presupuesta la transferencia de fondos a las provincias para financiar proyectos que mejoren el acceso a los alimentos a titulares de derecho con

²³ Sancionada a través del Decreto 696/2020 publicado en el Boletín Oficial el pasado 27 de Agosto de 2020. Se aprobó el Proyecto de Ley de Ampliación Presupuestaria (Ley 27.561), donde se prevé un aumento de los gastos totales por \$1,86 billones (+33,5%). En particular, se expandió la Asistencia Alimentaria en +\$55.325 millones, de los cuales \$42.788 millones fueron destinados íntegramente a la asistencia sanitaria por COVID.

diagnóstico de enfermedad celíaca en situación de vulnerabilidad social, que en 2021 se proyecta por un monto de \$160 millones.

Cuadro N 20: Actividades dentro del Programa “Políticas Alimentarias” – Presupuesto anual 2020 y 2021, en millones de pesos. Comparación interanual nominal, real (en %) y diferencia (en mil. de \$). Total Nacional.

DENOMINACIÓN	CRÉDITO 2020 (en mill. de \$)	CRÉDITO 2021 (en mill. de \$)	v.i.		
			\$	% Nominal	% Real
<i>Tarjetas Alimentar</i>	111.151	93.848	-17.304	-16%	-35%
<i>Complemento Alimentario</i>	11.550	6.000	-5.550	-48%	-60%
<i>Asistencia a Prohuerta y Proyectos Especiales</i>	270	400	130	48%	15%
<i>Comedores Escolares</i>	8.161	7.842	-318	-4%	-26%
<i>Comedores Comunitarios y Merenderos</i>	4.902	6.000	1.098	22%	-5%
<i>Acciones Focalizadas en Personas Celíacas</i>	-	160	160		
Total	136.035	114.250	-21.785	-16%	-35%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Abierto- MECON

Por su parte, el programa “**Potenciar Trabajo**” constituye una de las formulaciones más recientes en materia de empleo. Según el mensaje del presupuesto, tiene por objeto “contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica”. En rigor, dentro de este programa confluyen programas preexistentes, tales como Hacemos Futuro, Salario Social Complementario, Monotributo Social, entre los más conocidos. El presupuesto 2021 prevé una asignación de recursos por \$111.898 millones, que ubica a este Programa como el segundo en importancia dentro del Ministerio de Desarrollo Social, al explicar un 44,2% del crédito total. Asimismo, este monto implica un crecimiento interanual no solamente nominal (+37%) sino también real (+5,9%). Este programa contempla transferir ingresos en concepto de salario social complementario a las personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica. Se indica también que esta “prestación económica individual, de percepción periódica y duración determinada” es una retribución en función de la contraprestación realizada por cada titular del Programa en las líneas previstas. Según las metas definidas, se espera que la cobertura de este programa se incremente de 535 mil titulares en 2020 a 870 mil en 2021 (+62,6%). La cuantía mensual de la prestación corresponde al 50% ó 100% del salario mínimo vital y móvil, según el caso. El programa Potenciar contempla además una segunda prestación con convenios a organismos gubernamentales y de la sociedad civil para financiar la compra de materiales, insumos, herramientas y maquinarias destinadas a proyectos socio productivos, socio comunitarios y socio laborales.

Cuadro N°21. COMPOSICIÓN DEL GASTO EN PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Presupuesto anual 2020 y 2021, en millones de pesos. Variación absoluta (en \$), Nominal y Real (en %).

	Presupuesto		v.i.		
	2020	2021	\$	% Nominal	% Real
Políticas Alimentarias	136.035	114.250	-21.785	-16%	-34,9%
Potenciar Trabajo (*)	81.920	111.898	29.977	37%	5,9%
Abordaje Territorial	7.039	9.690	2.651	38%	6,7%
Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	1.773	2.380	608	34%	4,1%
Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia	3.294	1.780	-1.514	-46%	-58,1%
Economía Social	1.125	1.750	625	56%	20,6%
Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia	959	1.314	354	37%	6,1%
Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	524	834	309	59%	23,3%
Plan Nacional de Protección Social	308	821	513	167%	106,9%
Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores	467	728	260	56%	20,7%
Acciones para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil	35	64	28	81%	40,3%
Acciones de Abodaje Integral Comunitaria		400			
Programa de Integración Social y Fortalecimiento de la Ciudadanía hacia el Desarrollo Humano		225			
Programa de Fortalecimiento de la Información Social Estratégica		65			
Fortalecimiento de Acciones Juveniles	68				
Integración Socio Urbana	93				
Responsabilidad Social	2				
Otros programas	6.317	6.429	2.132	50%	16,0%
Total MIN. DESARROLLO SOCIAL	239.958	252.626	12.668	5%	-18,4%

(*) Se trata del programa "38- Acciones del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local - Potenciar Trabajo" que absorbe otros programas más pequeños tales como "38-Apoyo al Empleo" y "50-Proyectos Productivos Comunitarios", que en 2021 se inactivan.

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

En lo que respecta al **Ministerio de Educación** se prevé un incremento en los recursos asignados del 47% nominal, que se traduce en un aumento del 13,8% en términos reales. La mayor parte de los recursos de esta jurisdicción (el 58%) se destinará al Desarrollo de la Educación Superior, si bien esta partida exhibe una contracción real del 9,6%. Por otra parte, interesa destacar que respecto a 2020 el mayor incremento responde al Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles, que aumenta un 609% en términos reales, aunque partiendo de un nivel muy bajo en el corriente año. Este programa se orienta a la construcción, ampliación, refacción y readecuación de edificios educativos del Nivel Inicial, con el objeto de mejorar los espacios educativos y las condiciones sanitarias en el ámbito escolar, como así también, incrementar las vacantes en todo el territorio nacional. Las metas físicas establecidas para el mismo indican que se construirán y/o ampliarán 807 aulas en 2021.

En cuanto a los recursos destinados al programa **Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes**, los mismos se incrementarán un 56,1% en términos reales. Dentro de este programa, la mayor parte de los recursos se destina al otorgamiento de becas **Progresar**, orientado a asistir y acompañar las trayectorias educativas de la educación obligatoria, superior, universitaria y de formación profesional. Los recursos asignados a este programa prevén un incremento del 46% en términos reales. El presupuesto señala como un eje central la ampliación del alcance y la cobertura de este

Programa, lo cual queda expuesto en un incremento en la cantidad de jóvenes estudiantes becarios del 82,7%, al pasar de 547.357 en 2020 a 1.000.000 en 2021 (+453 mil).

Cuadro 22: COMPOSICIÓN DEL GASTO en PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Presupuesto anual 2020 y 2021, en millones de pesos. Variación absoluta (en \$), Nominal y Real (en %).

Min.Educación	Presupuesto		v.i.		
	2020	2021	\$	% Nominal	%Real
Acciones de Formación Docente	769	2.180	1.410	183%	119,6%
Cooperación e Integración Educativa Internacional	112	163	51	45%	12,6%
Desarrollo de la Educación Superior	197.473	230.171	32.697	17%	-9,6%
Evaluación y Acreditación Universitaria	247		-247		
Fondo Nacional de Incentivo Docente	33.648	44.759	11.112	33%	3,1%
Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	3.500	31.995	28.495	814%	608,7%
Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Org.Educativas	180	197	17	10%	-15,0%
Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	2.432	9.970	7.539	310%	217,8%
Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes	13.931	28.055	14.124	101%	56,1%
1- Dirección y Coordinación	35	41	6	17%	-9,3%
2- Otorgamiento de Becas Socioeducativas	88	88	0	0%	-22,5%
3- Otorgamiento de Becas de Postgrado y Perfeccionamiento	97	97	0	0%	-22,5%
4- Otorgamiento de Becas en el Exterior en Ciencia y Tecnología - Programa BEC.AR (BID N° 3066/OC-AR)	87	318	230	264%	182,0%
5- Diseño e Implementación de una Plataforma de Gestión Integral de Becas (BID N° 4648/OC-AR)	10	10	0	0%	-22,6%
6- Acciones Complementarias para Fortalecer al Programa PROGRESAR - PRÉSTAMO BIRF 8999		2.002	2.002		
40- Otorgamiento de Becas Educativas: Progresar	13.312	25.084	11.772	88%	46,1%
43- Otorgamiento de Becas Compromiso Docente	301	300	-1	0%	-22,7%
44- Acompañamiento a las Trayectorias de Formación - PROGRESAR		114	114		
Implementación del Plan Nacional de Educación Digital	3.689	14.004	10.315	280%	194,3%
Información y Evaluación de la Calidad Educativa	479	503	24	5%	-18,6%
Infraestructura y Equipamiento	3.917	19.394	15.477	395%	283,8%
Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	5.895	9.671	3.776	64%	27,2%
Mejoramiento de la Calidad Educativa	2.023	3.531	1.508	75%	35,3%
Transferencias Varias	304	304	0	0%	-22,5%
Otros programas	2.022	2.273	252	12%	-12,8%
Total MIN. EDUCACIÓN	270.619	397.168	126.549	47%	13,8%

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

B. Refuerzo por COVID-19

Tal como mencionamos en párrafos anteriores, los gastos asociados al **REFUERZO por COVID se ubicarían hacia fin de 2020 en \$1,02 billones**: \$25.000 millones en gasto de capital y \$994.900 millones para gasto corriente, de los cuales \$965.095,5 millones se volcaron a Transferencias corrientes: \$657.275,9 millones transferidos a Unidades Familiares y \$179.046,2 millones a Provincias y municipios.

Ahora bien, si hacemos foco en los principales programas vinculado a la asistencia social, orientados a contener a los sectores más vulnerados por la irrupción de la pandemia, vemos que el gasto social

ligado al COVID se proyecta para el corriente año en torno a los **\$869.504 millones**²⁴, monto que representa el 85,3% de la totalidad de las erogaciones extraordinarias en el marco de asistencia por la pandemia. A su vez, este valor equivale a nada menos que el **12,4% de los Gastos Totales** presupuestados para 2020. En este sentido, tal como es sabido, prevalecen las proyecciones presupuestarias de las principales líneas de atención, tales como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) por \$269.630 millones, Salario Complementario (ATP) por \$212.500 millones, FOGAR y FONDEP por \$69.437 millones, y transferencias a los gobiernos provinciales (Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial por \$60.000 millones y Asistencia Financiera a Provincias por \$50.000 millones). Sin embargo, el presupuesto para el año 2021 prevé discontinuar la mayor parte de estos programas (con excepción de los fondos públicos destinados a brindar garantías para el financiamiento), lo cual resulta por demás llamativo en un contexto en el cual aún no está claro el horizonte temporal en el que alcanzaremos la tan esperada “post-pandemia”, en la medida que no sólo la cantidad de contagios en promedio supera los 10.000 casos diarios hace ya varias semanas, sino que restan aún varios meses para que la vacuna comience a producirse y a aplicarse en forma masiva. En ese marco, la recuperación económica difícilmente tenga la intensidad necesaria para recomponer la fuerte pérdida de ingresos que experimentaron gran parte de los hogares durante 2020.

Al igual que el ejercicio previamente planteado, si se decidiera conservar en el primer semestre 2021 la batería de medidas destinadas a la asistencia social inicialmente desplegadas como asistencia por COVID (manteniendo la nominalidad de los valores, sin actualizar por precios), el déficit financiero alcanzaría los **\$1,9 billones** (o los **\$2,2 billones** si se decidiera extender anualmente la política de transferencias de ingresos). Sin embargo, el mencionado gasto social podría compensarse mediante la política tributaria, que debería robustecerse de forma tal de incrementar sus ingresos por **1,2% del PBI**, lo cual equivale a **\$434.752 millones**.

De todos modos, cabe señalar que el porcentaje del PBI destinado a los refuerzos por la pandemia, que fue muy importante durante los primeros meses de la pandemia, luego se estancó y perdió importancia cuestión que se refleja, no sólo al contrastarlo con el cuadro de emergencia social local (no obstante, la ayuda del estado casi la mitad de la población es pobre) sino que la comparación internacional también es desventajosa. Según la información provista por el FMI al mes de junio el porcentaje del PBI que destina la Argentina para paliar los efectos de la crisis sanitaria es del 4,8% del PBI (un 2,8% fiscal y 2% financiero) cuando en ese mismo período tanto Brasil como Chile y Perú destinaban una porción mayor (entre un 10% y un 17% del PBI) y la vinculada con la parte fiscal era casi triplicada (ver cuadro del ANEXO). No obstante, la información del FMI, las estimaciones oficiales más recientes indican un esfuerzo mayor realizado por nuestro país, aunque todavía queda por debajo de una buena parte de naciones de la región y más aún europeas. Según el mensaje del proyecto de ley: “El Gobierno Nacional sigue realizando esfuerzos extraordinarios para mitigar las consecuencias

económicas del COVID-19 sobre la población, las empresas y los gobiernos subnacionales. Este esfuerzo ha significado una inyección de recursos fiscales por \$1,3 billones (4,9% del PBI) y un impulso del crédito productivo y a las familias por \$540.000 millones (2,0% del PBI). Así, el paquete fiscal y crediticio que desplegamos alcanzó los \$1,9 billones (6,9% del PBI) para todo 2020.”

²⁴ Crédito Vigente al 28/8/2020, a partir de la ampliación presupuestaria-OPC

Cuadro N°23. COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL - Refuerzo COVID. Presupuesto anual 2020.
En millones de pesos y estructura relativa en torno al Gasto Total .

	Presupuesto Anual 2020	
	En mill. de \$ (créd. vig. al 31/8)	Como % del Gasto Total
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	269.630	3,8%
Salario Complementario (AETP)	212.500	3,0%
FOGAR Y FONDEP	69.437	1,0%
Aportes del Tesoro Nacional (ATN)	65.730	0,9%
Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial	60.000	0,9%
Asistencia Financiera a Provincias	50.000	0,7%
Políticas Alimentarias	42.788	0,6%
Transferencias al PAMI	19.000	0,3%
Gastos Ministerio de Salud	20.746	0,3%
Bono de \$5000 para el personal de salud	12.066	0,2%
Subsidios \$3000 jubilados y pensionados	9.500	0,1%
Hospitales Modulares	6.035	0,1%
Subsidio \$3.000 AUH	3.100	0,0%
Seguro de Desempleo	6.800	0,1%
Ministerio de Educación	1.758	0,0%
Otros	20.414	0,3%
Gasto Social - Refuerzo COVID	869.504	12,4%
Total Gasto Refuerzo COVID	1.019.921	14,5%
GASTOS TOTALES de la APN (*)	7.030.391	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2021 (MECON).

(*) Este esquema excluye los intereses pagados a activos de la Administración Nacional en posesión de organismos de la Administración Nacional, principalmente el FGS de ANSES.

Sin embargo, la decisión de no mantener el próximo año las principales políticas de contención implementadas en el marco del Covid-19 constituye uno de los rasgos más alarmantes del presupuesto presentado. No solo porque la evolución de la situación epidemiológica dista de evidenciar una resolución inmediata sino también porque, tal cual señalamos previamente, las estadísticas oficiales dan cuenta de que los niveles de pobreza e indigencia se dispararon en los últimos meses. De hecho, estos resultados habrían sido aún peores de no haberse puesto en marcha el paquete de medidas de contención para el sector más vulnerable de la población (jubilados, asignación universal, desocupados y trabajadores informales) y de no haber introducido el IFE como un instrumento novedoso que permitió extender el acceso a un ingreso a casi nueve millones de personas con inserciones laborales endebles, a la vez que la implementación del programa ATP permitió mitigar la caída del empleo asalariado formal.

En este contexto, resulta llamativo que el incremento previsto en la cobertura de los programas de transferencia de ingresos para 2021 sea por demás moderado. De hecho, **los únicos dos programas que prevén un aumento importante en su cobertura son Potenciar Trabajo y Progresar, que en conjunto extenderán su alcance a 788 mil personas más. Esta magnitud equivale a apenas el 9% del alcance que tuvo el IFE y refleja con claridad la decisión oficial de no avanzar hacia una renta**

básica universal de emergencia. En ese marco, alertamos sobre la necesidad de revertir esta decisión, en la medida que el contexto socioeconómico exige más que nunca un rol activo del Estado a la hora de asegurar un piso mínimo de ingresos que permita construir un umbral de dignidad para el conjunto de los hogares de la Argentina.

4.5.5 Del Gasto en Subsidios. Energía: enfoque conceptual y proyectos

Entre los objetivos estructurales planteados en la introducción del mensaje de elevación del proyecto de presupuesto de recursos y gastos de la Administración Pública Nacional para el año 2021, se establecen prioridades vinculadas a la promoción de inversiones en materia de política hidrocarburífera.

Ello se lo enmarca en la generación de una economía más dinámica, que permita estructurar encadenamientos productivos con agregación de valor sobre la base de una explotación sustentable de los recursos naturales. Aquí subyace la idea, ya claramente expresada por la Administración Fernández, que implica generar una dinámica virtuosa entre sectores primarios, proveedores de insumos y servicios y agregado de valor local.

En tal sentido, se expresa que se profundizarán los incentivos a las inversiones en hidrocarburos, de manera tal de aumentar la producción local de gas y petróleo, sustituir importaciones e impulsar las exportaciones con las reservas disponibles. Este esquema debe ir acompañado de un desarrollo de proveedores locales y que se conecte con las necesidades del mercado interno y de las poblaciones con dificultades en el acceso básico a servicios energéticos.²⁵

Asimismo, resulta relevante que se exprese claramente que “la renovada especialización en actividades primarias como la minería y los hidrocarburos de reservorios no convencionales, típicamente desarrollados por grandes empresas, insertos en cadenas de valor globales y con escaso desarrollo de encadenamientos locales, profundizan las heterogeneidades tecno-productivas y la fragmentación territorial, a la vez que recrudecen las discusiones por sus consecuencias sobre el ambiente. Por ello, es de vital importancia incorporar como horizonte una transición hacia una matriz productiva en estos sectores compatible con el cuidado ambiental. Aquí, como en otros casos, existen tecnologías adecuadas que reducen el impacto ambiental y que también pueden ser utilizadas como vectores de desarrollo productivo y regional”.²⁶ Esto supondría, por cierto, establecer criterios ex ante en la planificación sectorial de políticas de explotación intensivas en recursos naturales, bajo la premisa de internalizar la dimensión socio-ambiental en la perspectiva productiva. Asimismo, nos preguntamos si la concreción de ese esquema, podría llevar a un replanteo de las dinámicas productivas en estos sectores bajo criterios que podrían calificarse como neodesarrollistas, tal como venimos expresando en las cosmovisiones orientadoras de los ejes presupuestarios planificados por la Administración Fernández.

²⁵ Pag. 5 Mensaje Presupuesto

²⁶ Pag. 5 Mensaje Presupuesto

Y, a la vez, si esos criterios podrían ir de la mano de una redefinición de ciertas reglas de juego de funcionamiento del sistema energético que pivoteen sobre un rol estratégico de YPF y sobre una planificación sistémica oferta-demanda que cristalice e integre las dimensiones de autoabastecimiento, disponibilidad, eficiencia, accesibilidad universal, sostenibilidad ambiental y aumento del margen de maniobra soberano en materia de política energética.

Estas orientaciones, se establecen en el marco de los principios de dinamismo, inclusión, estabilidad, federalismo y soberanía, que constituyen pilares centrales para consolidar un desarrollo sostenible, según se observa de la atenta lectura de los fundamentos conceptuales y metodológicos del Presupuesto 2021.

Asimismo, se establece que el Mercosur y Latinoamérica constituyen áreas estratégicas para la construcción de margen de maniobra de nuestra política exterior y de nuestras relaciones comerciales externas, lo cual podría ir en línea con la recuperación de una activa estrategia de integración subregional en materia energética. Todo ello, por supuesto, entra por ahora en el plano de las proyecciones, pero el horizonte de sentido planteado podría tornar significativo ese enfoque.

A su vez, se destaca, entre los variados objetivos a promover en términos de nuevos procesos de desarrollo endógeno, la promoción de proyectos tecnológicos nacionales vinculados a electromovilidad, en el marco de los procesos de cambio productivo hacia una transición justa que incluye el despliegue de proyectos relacionados con la economía circular y la bioeconomía, entre otros sectores. Estos trayectos prospectivos están en línea con el objetivo de propender a un desarrollo ambientalmente sostenible.²⁷ Aunque en esta línea de orientaciones, muy probablemente, se reflejen las tendencias globales en las agendas de los organismos internacionales- entre ellos, la OIT-, referidas a la centralidad de los denominados procesos de transición justa hacia nuevos esquemas productivos que incorporen trabajo digno, empleos verdes y tendencia a la descarbonización de las economías. En concreto, todo lo vinculado a las propuestas que se comprenden bajo la denominación del Green New Deal en el mundo- con eje en la Unión Europea, fundamentalmente-, parecen ser los ámbitos ordenadores de estas líneas de pensamiento y acción productivos. Este tipo de planteos, muy probablemente estén en línea con la clara orientación de promoción de los gastos en capital promovidas desde el sector público hacia distintas áreas de infraestructura en función de propender a una consolidación de una lógica exportadora, tal como se ve en el sesgo neodesarrollista que parece orientar las premisas básicas del Presupuesto 2021.

Otro aspecto relevante, ligado a la orientación hacia inversiones en el marco de la restitución de la planificación federal en la Argentina, es la inclusión del financiamiento para la conclusión del gasoducto del NEA, lo cual permitirá abastecer de gas natural por redes a una región históricamente postergada. Dicho sea de paso, alrededor del 30% de la población argentina, no tiene aún acceso a gas natural por redes.²⁸ Ligado a ello, se trabajará en la promoción de parques industriales y tecnológicos.²⁹ El caso del gasoducto del NEA, supone abastecer de fluido a 3,5 millones de

²⁷ Pag. 38 Mensaje Presupuesto

²⁸ <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-27>

²⁹ Pag. 38 Mensaje Presupuesto

ciudadanos de las provincias de Santa Fe, Chaco, Corrientes, Misiones, Formosa y Salta y la creación de una base energética para la radicación industrial futura.³⁰

Ello se enmarca, como se comentó previamente, en el despliegue de acciones destinadas a asegurar el abastecimiento energético y garantizar a toda la población el acceso equitativo, confiable, asequible y sostenible a la energía. En tal sentido, la promoción de estímulos y nuevos marcos regulatorios en los sectores de gas y petróleo resultan fundamentales en pos de estos objetivos. Ello debe ir acompañado de fuerte promoción para la obtención de divisas y un fortalecimiento del entramado industrial nacional.³¹

Otra de las áreas a promover, es la nuclear. Se continuará con el desarrollo del reactor de investigación RA-10 y el prototipo de central nuclear CAREM para consolidar la capacidad nacional en tecnologías de enriquecimiento isotópico de uranio por láser y centrifugación, al tiempo que se prevé asistir a las centrales nucleares en operación, continuar los estudios para la inserción de nuevas centrales nucleares en el mercado eléctrico nacional y la elaboración de ingenierías para desarrollos avanzados en reactores experimentales y de potencia.³²

Finalmente, la relevancia de la política de promoción de energías renovables constituye una prioridad en función de la consolidación de un desarrollo sostenible con menores emisiones y con despliegue simultáneo de procesos de adaptación y mitigación ambiental en el marco de las políticas de cambio climático. **Se prevé que para 2021 el 14,2% del consumo de energía eléctrica provendrá de fuentes renovables.**³³

Ello implica profundizar el esquema heredado de desarrollo inicial de los proyectos renovables a través de las cuatro rondas RENOVAR encaradas bajo la administración Cambiemos. Téngase presente que, hacia mediados de 2020, la oferta de energía eléctrica renovable efectivamente disponible está en un 8% del total, de manera tal que ya durante algunos meses de 2019 y parte de 2020, el consumo de energía eléctrica proveniente de fuentes renovables, ha oscilado entre 8% y 9% aproximadamente.³⁴

Asimismo, según información que se publica en el mensaje del proyecto de presupuesto, durante 2020, y teniendo en cuenta el indicador Tasa de Consumo de Energía Eléctrica a partir de Fuentes Renovables, nuestro país cubrirá un 10,2% de ese consumo proveniente de fuentes renovables.³⁵ Tal como se detalló anteriormente, ese porcentaje llegaría al 14,2% durante 2021. Todo ello implica que se están cumpliendo los objetivos planteados en la legislación vigente para la promoción de estas energías, que estableció que debía llegarse al 8% de la energía total provista por fuentes renovables para 2017/2018. Por ende, ese objetivo, demorado durante más de un año, podría incluso superarse hacia 2021, siempre que los proyectos, todavía en fase preliminar, se concluyan para su efectiva entrada en la oferta disponible.

³⁰ Pag. 51 Mensaje Presupuesto

³¹ Pag. 51 Mensaje Presupuesto

³² Pag. 51 Mensaje Presupuesto

³³ Pag. 51 Mensaje Presupuesto

³⁴ <http://www.iae.org.ar> Informe de Tendencias Energéticas- Agosto 2020 y <http://www.cammesa.com.ar> Indicadores Mercado Eléctrico Agosto 2020

³⁵ Pag. 118 Mensaje Presupuesto

En tal sentido, estimamos que el coeficiente de consumo de energías renovables que se proyecta en el mensaje de presupuesto- 14,2%-, está en línea con la continuidad del avance de la incorporación de proyectos eólicos, solares fotovoltaicos, de biomasa y biogas que están demorados desde 2019 como consecuencia de la profundización de la crisis económica y la caída del apalancamiento financiero necesario para concluirlos. Es importante confirmar que, durante buena parte de 2020, se fueron incorporando proyectos al Sistema Argentino de Interconexión (SADI). Por ende, las perspectivas señaladas por el gobierno deberían concretarse si es que se incorpora potencia firme adicional. Finalmente, según información detallada por Cammesa, la oferta de generación eléctrica disponible basada en renovables, orilla los 3.500 MW³⁶, cifra que podría superar los 4.000 MW hacia 2021, lo cual conformaría el 10% del parque térmico instalado en la Argentina. Si se tiene en cuenta que la energía de origen renovable cuenta con prioridad de despacho, muy probablemente buena parte de la oferta de ese origen sea incorporada a la matriz de generación, con el consecuente impacto positivo en el mayor consumo renovable y en la mayor diversificación de la matriz de generación eléctrica.

En relación al conjunto de las inversiones energéticas, se prevé destinar 42.178 millones de pesos para la continuidad de proyectos relevantes y el inicio de otros. Este es el detalle:

- Construcción de los aprovechamientos hidroeléctricos sobre el río Santa Cruz, Condor Cliff y La Barrancosa. Esos proyectos constituyen la inversión más importante, heredada de los últimos años.
- Culminación del gasoducto del Noreste Argentino (GNEA).
- Transferencias de capital al Fondo Fiduciario de transporte Eléctrico Federal, a municipios para obras eléctricas (Plan Más Cerca Eléctrico) y asistencia a Nucleoeléctrica Argentina SA para distintos proyectos de energía nuclear.
- Transferencias de capital a la Comisión Técnica Mixta Salto Grande para incremento de eficiencia del Complejo Hidroeléctrico Salto Grande.

A su vez, la Comisión Nacional de Energía Atómica, dispondrá de un presupuesto de 12.290,3 millones de pesos para construcción y equipamiento de centros de medicina nuclear y para la construcción de una central nuclear prototipo CAREM de 25 megawatts, ensayo de componentes y puesta en operación. Por último, la puesta en marcha del reactor nuclear argentino multipropósito (RA-10) para la provisión de radioisótopos de uso médico e industrial.³⁷

También debe tenerse en cuenta, que la promoción de energías renovables, se canaliza a través del FODER (vigente en el marco de la ley promocional 27.191) y el PERMER, para la promoción de proyectos rurales. En relación al FODER, en el articulado del proyecto de ley de presupuesto se incorporan recursos por \$18.500 millones para atender la puesta de funcionamiento de proyectos renovables-fundamentalmente eólicos, solares fotovoltaicos y de biomasa/biogás- durante 2021. Asimismo, se incorporan \$300 millones en el marco del Fondo destinado a la promoción de

³⁶ <http://www.cammesa.com.ar> Indicadores Mercado Eléctrico Agosto 2020

³⁷ Pag. 70 Mensaje Presupuesto

Generación Distribuida de energía eléctrica en la Argentina, legislación incorporada a la normativa del sector energético a fines de 2017.³⁸

Por otro lado, en lo que respecta a las transferencias para gastos corrientes al sector privado, se destinan a CAMMESA el 81,3% del total, fundamentalmente para la cobertura de los subsidios y operatoria del mercado de generación, transporte y distribución eléctrica. **Esto implica aproximadamente \$152.718 millones sobre el total asignado para la función Energía, Combustibles y Minería, que suma \$187.845 millones. Estos recursos son administrados por el Ministerio de Economía, luego del traspaso del área de Energía dispuesto en agosto pasado.** En este sector, el efecto combinado de los menores ingresos de las empresas distribuidoras provocado por el avance de la crisis económica de familias y unidades productivas en el contexto de la pandemia de Covid 19 y la acumulación de deudas por atrasos en el pago de compras de energía eléctrica a las empresas generadoras, constituyen dos de los ejes fundamentales sobre los que se sustenta la transferencia de subsidios al subsector eléctrico. Esta última arista está directamente relacionada con el costo promedio de generación de energía eléctrica, expresado en los precios mayoristas.

En efecto, hacia julio de 2020, el usuario del servicio paga a través de su tarifa final alrededor del 45%³⁹ de esos costos mayoristas, cifra que ha ido incrementándose desde comienzos de 2019 como consecuencia del congelamiento tarifario que rige desde marzo de ese año y que ha sido renovado por la Administración Fernández durante 2020. Téngase en cuenta que, hacia julio de 2019, la demanda de los consumidores pagaba hasta el 63% del costo mayorista total, lo cual era expresión de los ajustes tarifarios recurrentes desde 2016 en adelante y del retiro simultáneo de subsidios.

Ahora, para 2021, se prevé que el 43% de los costos mayoristas del sistema eléctrico sea cubierto por la tarifa que abone el usuario.⁴⁰ Si se contrasta esta cifra con los valores de la cobertura de los costos mayoristas expresados en la tarifa final que hemos indicado hacia julio de 2020, prácticamente no se registran diferencias con la situación coyuntural de comienzos del segundo semestre de 2020.

Asimismo, si se tiene en cuenta esta situación consignada en el mensaje del Presupuesto 2021, junto con el hecho que el aumento de las transferencias corrientes y de capital para la función energía y combustibles proyectadas para 2021 son 38% nominal aunque 7% real superiores a las vigentes para 2020⁴¹, ya sea que se efectúe la comparación con los gastos sin y con Covid 19, nos permitirían concluir que muy probablemente se discutan ajustes de los servicios que estén en línea con la evolución combinada de los índices de precios mayoristas y minoristas durante 2021.

Por ende, estas informaciones disponibles y la evolución que han tenido hasta el momento los subsidios eléctricos, nos indican que no deberían esperarse grandes ajustes en las tarifas a pagar por los usuarios, para lo cual es muy posible que se siga trabajando, como durante todo 2020, en la disposición de mayor oferta de gas natural a precios más competitivos vía subastas, de modo tal que el menor precio del energético influya en un manejo más previsible de los costos mayoristas,

³⁸ Ley de Régimen de Fomento a la Generación Distribuida de Energía Renovable Integrada a la Red Eléctrica Pública N° 27.424.

³⁹ <http://www.iae.org.ar> Informe de Tendencias Energéticas- Agosto 2020

⁴⁰ Pag. 117 Mensaje Presupuesto

⁴¹ Planilla Presupuesto de Gastos por Finalidad y Función, Corrientes y de Capital, pag. 97 Mensaje Presupuesto

evitando que los mismos se disparen. Esta política de administración de oferta de gas a precio más competitivo destinada a las generadoras eléctricas, es lo que podría constituirse en la llave para explicar un menor impacto en las tarifas finales a pagar por los usuarios.

Sin embargo, debemos señalar que, en función de la información disponible sobre la política gasífera, la Subsecretaría de Hidrocarburos presenta como actividad 45, el nuevo plan de “Estímulo a la Producción de Gas Natural (Nuevo Esquema 2020-2024)”, conocido popularmente como “Plan Gas 4”. Este plan de estímulos se había trabajado durante julio y agosto y, al producirse los cambios en la Secretaría de Energía, que incluyeron la transferencia desde la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Productivo al de Economía, el mismo quedó en suspenso. Ahora, observamos que este plan se lo prevé bajo la actividad presupuestaria señalada, pero con un crédito asignado de \$20.645 millones (poco más de USD 200 millones) y con metas físicas que alcanzan solo a 2.525 millones de metros cúbicos año subsidiados, que es una cifra exigua frente a las necesidades de consumo de gas natural. En documentos anteriores, habíamos señalado que el plan de estímulos original preveía subsidiar alrededor de 70 millones de metros cúbicos diarios con destino a distribuidoras y generadoras a un precio mínimo que orillaba los USD 3.90 por millón de btu, mientras que la demanda paga en promedio USD 2,2. Ello supondría diferencias en subsidios a la oferta por USD 1.500 millones, aproximadamente. Por ende, con estos montos se cubre menos del 10% de lo que se había previsto bajo ese esquema inicial; **en consecuencia, probablemente los recursos del presupuesto sean insuficientes y se trabaje con reasignaciones durante el año, ya que la contracara podría suponer aumentos muy importantes en dólares que, por cierto, aparecen como inviables no sólo a la luz de las experiencias pasadas, sino en perspectiva de la precaria situación socioeconómica actual.** Finalmente, sería importante aclarar esta situación a futuro, ya que un escenario caracterizado por demanda deprimida y por serios problemas de ingresos de los usuarios en general, haría inviable cualquier esquema que gire en torno a costos de oportunidad en dólares excesivamente altos que sólo garantizan “rentabilidad” al sector concentrado de la oferta, a expensas del encarecimiento artificial de los costos productivos vía aumentos artificiales de los precios de un insumo crítico para toda la economía nacional como es el gas natural. Recuérdese que este hidrocarburo representa hoy el 53% de la oferta total de energía primaria y que más de la mitad de la generación de energía eléctrica se asegura con este combustible crítico para el esquema productivo nacional.

En lo que respecta a las acreencias de Cammesa en relación a las empresas distribuidoras de energía eléctrica, se establece en el articulado del proyecto de Presupuesto 2021 un régimen especial de regularización de obligaciones adeudadas hasta el 30 de septiembre de 2020. Se establecen criterios diferenciados, que permitirán considerar origen y trayectoria de la deuda de cada empresa, la situación social media de los usuarios y la priorización de un grado equivalente de desarrollo entre regiones, provincias y municipios y el mejor impacto en el servicio público. Los mecanismos de arreglo de las deudas se establecerán a través de distintos esquemas de pago, y se contempla el acuerdo de mecanismos que promuevan la ejecución de inversiones para asegurar una mayor calidad del servicio. Según información relavada entre las empresas hacia mediados de 2020, el monto total de deudas es de \$98.000 millones.⁴²

⁴² <https://econojournal.com.ar/2020/06/la-deuda-de-las-distribuidoras-con-cammesa-llega-a-100-000-millones/>

A su vez, se prevé la canalización de incentivos para la exploración y explotación de gas y petróleo a través del programa Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos y el fomento permanente del programa HOGAR para el abastecimiento de garrafas para 2,4 millones de hogares de bajos recursos y otros subsidios vinculados al consumo de gas natural por redes para uso residencial, destinados a la cobertura de hogares con menos recursos.⁴³

Por último, en lo que respecta a IEASA (ex ENARSA), se destinan 179.576,8 millones de pesos para las distintas operaciones vinculadas a compra venta de combustibles y a la cobertura de importaciones de gas natural proveniente de Bolivia y de gas natural licuado. De ese monto, el 35,5% corresponde a transferencias del Tesoro nacional mientras que el 64,5% corresponden a ingresos de la empresa a partir de su actividad comercial.

5. La Perspectiva de Género en el Presupuesto 2021

El Mensaje del proyecto de presupuesto 2021 explica que las políticas públicas no son neutrales al género. En este sentido, tanto el diseño, la implementación y el presupuesto que se les asigna tienen impacto sobre la actividad económica y la distribución de los ingresos, la infraestructura y los servicios públicos y, por tanto, sobre las diversas brechas de desigualdad.

El fenómeno de la desigualdad por motivos de género es estructural. La respuesta pretende también serlo. Es por ello que el Gobierno manifiesta el compromiso de formular acciones con perspectiva de género que sean transversales a todas las políticas públicas y en esa definición reconoce que el Presupuesto cumple un rol central, siendo que se trata de la herramienta en la que se ordenan sus prioridades.

Para cumplir con dicho objetivo, el **Presupuesto con Perspectiva de Género (PPG)** busca mostrar el esfuerzo del Estado en cerrar brechas de género, mapear políticas y visibilizar las acciones estatales que contribuyen a avanzar en este camino, y también identificar aquellos espacios en los que todavía se necesita reforzar el camino.

Como parte de la presentación del proyecto, las autoridades destacaron al **Género y Diversidad** como uno de los 6 pilares del Presupuesto 2021, *enseñando por primera vez en la historia del país, un presupuesto con perspectiva de género*. En este sentido, señalan que han construido un presupuesto que contiene una metodología que permite visibilizar el esfuerzo que realiza el Gobierno para cerrar las brechas de desigualdad al tiempo que expresa iniciativas concretas en esta dirección y una definición política inclusiva y diversa. En particular señalan que, en 2021 el Ejecutivo Nacional incrementará casi **1.350%** la inversión real en Género y Diversidad respecto a 2019, a partir de una inversión proyectada en **\$6.205 millones**. Sin embargo, cuando se observa el crédito vigente al 2020 asignado el Ministerio de la Mujeres, Géneros y Diversidades el total era del \$1.064 millones, con lo cual el aumento es del **483%**.

Cuadro N°24. Crédito Vigente 2020 vs Asignación presupuestaria del 2021 Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades

⁴³ Pag. 118 Mensaje Presupuesto

	PROGRAMA	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO VIGENTE 2020
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	18 - Formulación de Políticas contra la Violencia por Razones de Género (PPG)	0,00	313,80
	1 - Actividades Centrales (PPG)	0,00	295,03
	19 - Formulación de Políticas de Igualdad y Diversidad (PPG)	0,00	250,30
	17 - Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer, Géneros y Diversidad	272,74	149,01
	20 - Acciones de Formación, Investigación y Políticas Culturales para la Igualdad (PPG)	0,00	56,19
TOTAL		272,74	1.064,34
<i>Presup 2021 al Min de las Mujeres (MENSAJE)</i>			6.205,00
<i>% v.i.</i>			483,0%

Lo cierto es que la metodología de incluir la marca PPG sobre los programas con foco en las mujeres existe desde 2018. Este procedimiento contribuyó a identificar políticas sensibles al género.

El enfoque de análisis de las políticas transversales planteado en el proyecto de presupuesto comprende programas preexistentes, orientados a la disminución de brechas entre género, como así también actividades destinadas a la prevención y erradicación de la violencia de género. Entre los programas de mayor peso se encuentran las Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional, Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) para Protección Social, y Pensiones No Contributivas (PNC) para Madres de 7 o más Hijos. Se destacan también la Tarjeta AlimentAR y Potenciar Trabajo, programas recientemente articulados por el Ministerio de Desarrollo Social. En todos los casos son las mujeres las principales receptoras de las asistencias sociales.

Las *prestaciones por moratoria* son percibidas en un 74% por mujeres, y su formulación permitió el acceso a un haber jubilatorio a una amplia cantidad de ellas, reconociendo el trabajo doméstico y tareas de cuidado no remunerados, desempeñados durante gran parte de su vida activa. A su vez, tanto las *AUH* y *AUE* como las PNC a Madres de más de 7 hijos comprenden bajo el sistema de protección social a amplios sectores exentos del esquema contributivo, priorizando en este caso a las mujeres, y reconociendo igualmente de esta forma su trabajo de cuidado.

El complemento alimentario que brinda la *Tarjeta AlimentAR* se encuentra dirigido principalmente a titulares de la Asignación Universal por Hijo, es decir, mujeres. Asimismo, la iniciativa *Potenciar Trabajo* que promueve la inclusión social y el mejoramiento de los ingresos de personas en situación de alta vulnerabilidad social y económica, aumentando las oportunidades a las mujeres y personas LGBTI+ para el desarrollo de su autonomía económica.

Se destacan también las acciones del recientemente creado Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, entre las que se encuentran las *Políticas contra la Violencia por Razones de Género* (en particular con el impulso del Programa Acompañar) y la formulación de Políticas de Igualdad y Diversidad, y acciones de Formación, Investigación y Políticas Culturales para la Igualdad. A su vez, se destaca el Apoyo a la Implementación de Políticas de Género a nivel provincial y municipal.⁴⁴

⁴⁴ Pág. 126 del Proyecto de Presupuesto

Los programas mencionados anteriormente se inscriben dentro de las políticas públicas que buscan atender la igualdad de género, y según señala el proyecto de presupuesto, el monto asignado en 2021 en favor de dichas iniciativas se ubica en torno a los **\$1,3 billones**, lo que un simple cálculo nos permite ver que equivale al **15,3% de los Gastos Totales** de la APN y, en términos del producto, representa el **3,4%**. Sin embargo, **no se desprende del análisis del proyecto que se haya avanzado mucho más que con un etiquetado que permite una mejor visibilización de las políticas. No se incrementa de forma significativa el número de programas o políticas públicas, sino más bien se agrupan las ya existentes.**

Se puede afirmar, además, que ningún avance se logró hasta el momento en términos de incorporar esta perspectiva en la política tributaria, restando atención al modo en que el Estado se financia y su impacto en las brechas de género y, particularmente, en la división sexual del trabajo.

Cuadro N°25. COMPOSICIÓN DEL GASTO con etiquetado PPG (Políticas con Perspectiva de Género) Presupuesto anual 2021. En millones de pesos y como proporción del Gasto Total y PBI.

Organismo	Iniciativa / Programa	En Mill. De \$
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional (*)	777.690
	Asignación Universal por Hijo y Embarazo para Protección Social (AUH y AUE)	242.150
	Pensiones No Contributivas a Madres de 7 o más Hijos	83.663
Ministerio de Desarrollo Social	Políticas Alimentarias- Tarjetas AlimentAR (*)	89.625
	Acciones de Prog. Nac de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local - Potenciar Trabajo (*)	73.079
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	Formulación de Políticas contra la Violencia por Razones de Género Políticas de Igualdad y Diversidad Formación y Cambio Cultural Apoyo a la Implementación de Políticas de Género	6.205
Ministerio de Salud	Salud Perinatal, Niñez y Adolescencia	5.219
	Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	
	Acciones para la Identidad de Género	
Ministerio de Educación	Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral y otras acciones socioeducativas	253
Otros gastos		2.383
Total categoría Igualdad de géneros		1.280.267
Como % del Gasto Total		15,3%
Como % del PBI 2021		3,4%

ANEXO 1. Funciones del Gasto de la APN en millones de pesos 2021.

APN GASTO TOTAL en millones de pesos	2021	
	8.394.994,76	100,0%
1º Seguridad Social	3.981.763,50	47,4%
2º Energía, Combustibles y Minería	681.925,60	8,1%
3º Deuda Pública	665.039	7,9%
4º Educación y Cultura	492.623,50	5,9%
5º Transporte	458.193,00	5,5%
6º Salud	383.186,80	4,6%
7º Promoción y Asistencia Social	304.552,90	3,6%
8º Relaciones Interiores	186.850,60	2,2%
9º Vivienda y Urbanismo	151.525,10	1,8%
10º Seguridad Interior	145.353,70	1,7%
11º Agua Potable y Alcantarillado	138.846,50	1,7%
12º Judicial	132.255,50	1,6%
13º Industria	121.921,50	1,5%
14º Defensa	117.995,40	1,4%
15º Ciencia y Técnica	95.270,40	1,1%
16º Relaciones Exteriores	64.714,10	0,8%
17º Agricultura	43.961,90	0,5%
18º Dirección Superior Ejecutiva	33.599,30	0,4%
19º Comercio, Turismo y Otros Servicios	33.028,40	0,4%
20º Legislativa	32.857,80	0,4%
21º Sistema Penal	29.588,00	0,4%
22º Comunicaciones	26.467,20	0,3%
23º Ecología y Medio Ambiente	23.521,30	0,3%
24º Trabajo	17.946,10	0,2%
25º Inteligencia	10.109,70	0,1%
26º Administración Fiscal	6.308,70	0,1%
27º Control de la Gestión Pública	6.283,20	0,1%
28º Seguros y Finanzas	4.817,30	0,1%
29º Información y Estadística Básicas	4.488,80	0,1%

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto de presupuesto 2021 MECON

ANEXO 2. Funciones del Gasto de la APN en millones de pesos 2021.

Subtotal del Gasto que NO incluye los Gastos de las Instituciones de Seguridad Social con ingresos afectados. (*) Corresponde al Aporte Figurativo de la Administración Central para financiar el déficit de las IISS.

APN GASTO TOTAL en millones de pesos	2021	
	5.574.631	100%
1º Seguridad Social (*)	1.161.400	21%
2º Energía, Combustibles y Minería	681.926	12%
3º Deuda Pública	665.039	12%
4º Educación y Cultura	492.624	9%
5º Transporte	458.193	8%
6º Salud	383.187	7%
7º Promoción y Asistencia Social	304.553	5%
8º Relaciones Interiores	186.851	3%
9º Vivienda y Urbanismo	151.525	3%
10º Seguridad Interior	145.354	3%
11º Agua Potable y Alcantarillado	138.847	2%
12º Judicial	132.256	2%
13º Industria	121.922	2%
14º Defensa	117.995	2%
15º Ciencia y Técnica	95.270	2%
16º Relaciones Exteriores	64.714	1%
Otras FUNCIONES ≤ 1%	272.978	5%

(*) Corresponde al aporte figurativo de la Administración Central para financiar el déficit de las Instituciones de Seguridad Social (no incluye los gastos con ingresos afectados a las mismas)

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto de presupuesto 2021 MECON

ANEXO 3. PBI 2015 - 2023 DEFLACTADO POR IPI

PBI deflactado por IPI	2015 = base 100
2015	100,0
2016	97,9
2017	100,7
2018	97,8
2019	95,8
2020	84,2
2021	88,9
2022	92,9
2023	96,1

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Dirección Nac de Cuentas Nacionales y Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2021

ANEXO 4. PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Producción pública estimada (en unidades de medida)

Concepto		2020	2021	
Jubilaciones, Pensiones y Retiros ⁽¹⁾	ANSES	Atención de Jubilaciones	5.070.045	5.082.731
		Atención de Pensiones	1.592.087	1.600.308
	Personal Militar	Atención de Pensiones	29.886	29.672
		Atención de Retiros	52.514	53.161
	Fuerzas de Seguridad y Servicio Penitenciario	Atención de Jubilaciones	10.789	10.804
		Atención de Pensiones	34.356	34.693
	Federal	Atención de Retiros	56.809	58.383
	Administración de Parques Nacionales	Atención Pensionado	35	36
		Atención Retirado	192	228
	Ex Cajas Provinciales	Atención de Jubilaciones	92.980	89.929
Atención de Pensiones		26.402	25.312	
Subtotal Jubilaciones, Pensiones y Retiros:		6.966.095	6.985.257	
Pensiones No Contributivas ⁽²⁾		Invalidez Laborativa	1.031.930	1.032.147
		Madres de 7 o más Hijos	302.967	303.129
		Otorgadas Legisladores	58.218	55.618
		Vejez	1.384	1.353
		Leyes Especiales	1.318	1.281
		Ex combatientes y ex presos políticos	28.276	28.074
	Complemento a las Prestaciones Previsionales		Subsidios Contención Familiar	136.533
		Subsidios de Tarifas	64.266	58.878
Seguro de Desempleo		Seguro de Desempleo	125.455	140.371
Asignaciones Familiares		Hijo	4.229.256	4.244.652
		Ayuda Escolar Anual	3.564.995	3.607.853
		Cónyuge	861.063	868.202
		Hijo Discapacitado	263.110	268.548
		Nacimiento	66.168	65.837
		Maternidad	70.617	69.618
		Asignación Prenatal	38.702	42.434
		Matrimonio	18.776	20.237
Asignación Universal para Protección Social ⁽³⁾		Adopción	217	216
		Asignación Universal por Hijo	4.330.225	4.363.205
		Ayuda Escolar Anual	3.518.116	3.525.214
		Asignación por Embarazo	146.205	170.165
Pensión Universal para el Adulto Mayor		Pensionado	168.179	208.016

**Paquetes de estímulo fiscal y financiero al 12 de Junio en comparación internacional.
Países seleccionados.**

	Inversión Fiscal sobre PBI	Inversión Financiera sobre PBI	Inversión Total sobre PBI
--	----------------------------	--------------------------------	---------------------------

Países de América Latina			
Perú	8,1	8,9	17,0
Brasil	6,5	5,4	11,9
Chile	7,7	2,4	10,1
Argentina	2,8	2,0	4,8
Colombia	1,4	0,4	1,8
Mexico	0,7	0,5	1,1
Países del G20 sin América Latina			
Alemania	9,4	31,5	40,9
Italia	3,5	34,0	37,5
Japón	11,3	24,0	35,4
Reino Unido	6,2	16,9	23,0
Francia	2,7	16,2	18,8
Estados Unidos	12,3	2,6	14,8
España	3,4	10,6	14,0
Corea del Sur	3,1	9,7	12,8
Australia	8,8	1,8	10,7
Sudáfrica	5,3	4,3	9,6
Turquía	0,2	9,1	9,4
Canadá	5,6	3,3	8,9
India	1,2	4,9	6,1
Argentina	2,8	2,0	4,8
China	4,1	0,5	4,6
Indonesia	2,4	1,1	3,6
Arabia Saudita	2,3	0,9	3,3
Rusia	1,9	1,1	2,9

Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI.

Nota: la inversión fiscal contempla los incrementos presupuestarios "por arriba de la línea" (transferencias a la población, programas de salud y de protección al trabajo y al empleo, etc.). La inversión financiera comprende tanto las operaciones presupuestarias "por debajo de la línea" (inyecciones de liquidez, préstamos, compra de activos, condonación de deudas y garantías).