

**INSERCCION SOLICITADA POR EL SEÑOR
DIPUTADO BULLRICH**

**Opinión del señor diputado acerca del tratamiento
dado a los fondos fiduciarios en el dictamen
de mayoría de la Comisión de Presupuesto
y Hacienda en el proyecto de ley del Poder
Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto
General de Gastos y Cálculo de Recursos
de la Administración Nacional para el Ejercicio
Fiscal 2006**

Fideicomisos públicos

En el día de la fecha nos encontramos frente a la responsabilidad de cumplir una de las funciones centrales de cualquier república democrática, la sanción del presupuesto de la Nación Argentina para el período fiscal 2006.

Muchas críticas pueden ser realizadas a este proyecto de ley. Por ejemplo, es claro que una de las principales características del proyecto oficial se basa en la premisa de subestimar los ingresos fiscales para que de esta manera, vía el uso de decretos de necesidad y urgencia otorgados al Ejecutivo, se lo habilite para el manejo de las partidas “sobrantes” de manera discrecional. Además, es posible argumentar que la financiación del presupuesto en base a impuestos distorsivos, como el impuesto al cheque y las retenciones a las exportaciones, imposibilitan un genuino crecimiento económico en base al sector privado.

Sin embargo en esta ocasión, quisiera llamar la atención de esta Cámara a uno de los puntos más críticos del proyecto de ley presupuesto nacional 2006, el tema de los fondos fiduciarios. Es fundamental que esta Cámara tome conciencia de la inmediata necesidad de generar un sistema claro de control y rendimiento de cuentas de estos fondos, los cuales no sólo han presentado un crecimiento real del 290 % en el período 2001-2006, sino que ade-

más son utilizados con cada vez mayor discrecionalidad por el Poder Ejecutivo nacional.

Señores, en la actualidad los fondos “fideicomitidos” constituyen un agujero negro. En 2006, los 16 fondos en vigencia insumirán unos \$4.178 millones, un 4,46 % del total presupuestado. A esto se le suma que, según CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), si se analiza la relación entre lo presupuestado y lo ejecutado se observa que en 2002 y 2003 los gastos devengados más que duplicaron los gastos proyectados en un inicio. El control de dichos fondos está en manos de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación, sin embargo la difusión de información detallada correspondiente al grado de cumplimiento de sus objetivos, distribución, modalidades de ejecución y uso específico es muy limitada.

En el presupuesto 2006, 8 de los 16 fondos incluidos son administrados por el Ministerio de Economía, 5 por el de Planificación Federal y 1 por el de Desarrollo Social. Dichas jurisdicciones que administran fondos fiduciarios podrán gastar 19 % más respecto de lo que fue autorizado por el presupuesto nacional.

La jurisdicción que mayor monto de gasto concentra por fondos fiduciarios es el Ministerio de Planificación. El monto controlado por éste asciende a \$3.291 millones, aumentando de esta manera en un 31 % su gasto presupuestario original.

El 94 % del gasto total presupuestado en fondos fiduciarios se encuentra concentrado en cuatro fideicomisos públicos: el Sistema de Infraestructura de Transporte (\$1.936 millones); el Fondo para el Desarrollo Provincial (\$827 millones); el Fondo para el Transporte Eléctrico Federal (\$630 millones); y el Fondo de Infraestructura Hídrica (\$531 millones).

Es vital que comprendamos que esta significativa porción del presupuesto nacional será ejecutada de manera discrecional por parte del Poder Ejecutivo debido a la casi absoluta ausencia de

mecanismos de control. El marco jurídico que regula la figura del fideicomiso es la ley 24.441. Sin embargo esta ley sólo contempla y regula fideicomisos privados, por lo tanto los fideicomisos públicos no se encuentran específicamente encuadrados en ningún marco legal y se les debe aplicar por analogía la ley 24.441, lo que genera contradicciones, riesgos e inconsistencias severas que atentan contra la solvencia y seguridad de los fondos fiduciarios públicos. Se han logrado ciertos avances a través de las leyes 21.152 y 25.565, sin embargo todavía estamos muy lejos de generar transparencia en la utilización de estos recursos.

A modo de ejemplo del uso discrecional de los fondos fiduciarios por parte del Poder Ejecutivo, se puede citar el caso del Fondo Fiduciario de Infraestructura del Transporte, más conocido como Fondo del Gasoil. La tasa del gasoil nace de los decretos 976 y 1.377 del 2001, que asignaban el 80 % de la recaudación de esta tasa al Sisvial para la mejora de la red vial no concesionada y el 20 % restante al SIFER para inversiones en el sistema ferroviario. Pero este destino fue modificado por los gobiernos del presidente Duhalde y el presidente Kirchner.

El presidente Duhalde, a través del decreto 425 del 2003, modifica las proporciones dejando sólo el 60 % del fondo para el Sisvial y, dentro de un fondo llamado Sistrans crea el Sistau, un fondo de compensación para las empresas concesionarias, a la que le asigna un 26 % y le deja un 14 % al SIFER. No contento con esta distribución, el presidente Kirchner la modificó por decreto, una vez más.

A través del número 301 del 2004 agrega otro grupo de beneficiarios al fondo (los choferes de transporte de carga) y fija una distribución arbitraria para el Sistrans.

Otro caso a destacar en particular es la administración del fondo fiduciario para atender inversiones en transporte y distribución de gas (decreto 180/2004). Según CIPPEC, estos fideicomisos serán destinados a la extensión y expansión de la red de gas natural. Es importante resaltar que este tipo de emprendimientos no son clasificados por la administración nacional como "obra pública" según la ley 13.064. Las obras están a cargo de las empresas TGS (Transportadora Gas del Sur), TGN (Transportadora Gas del Norte) y Emgasud, por un monto de hasta 3.000 millones de pesos.

Se adoptó la figura de fideicomiso financiado con cargos tarifarios como un medio para alcanzar objetivos de políticas públicas que surgen como prioritarios pero se ha abandonado el criterio prudente que aconseja un uso limitado a casos específicos, y cuyos objetivos de política pública no puedan ser alcanzados por otros entes presupuestarios existentes dentro de la administración nacional o del sistema bancario oficial. Todo ello utilizando las facultades extraordinarias conferidas por la Ley de Emergencia Económica a través de la ley 25.972 y complementarias. El proyecto de ley que autorizaba

el cobro del nuevo impuesto creando los cargos específicos (expediente 84-P.E.-44) no fue aprobado porque se trataba de la creación de un nuevo impuesto. Sin embargo, los cargos tarifarios se comenzaron a cobrar de acuerdo a las indicaciones de la Secretaría de Energía a partir de julio de 2005.

A esta altura la confusión es grande pero ¿no será éste el objetivo? Además de modificar el manejo de estos recursos por decreto, modifican también su destino.

Tiene a su disposición esta Cámara un proyecto de ley del diputado Andrés Zottos y otros que modifica la ley 24.441, agregando un capítulo específico que regula la constitución y funcionamiento de fideicomisos públicos, orientado entre otras cosas a impedir que el Poder Ejecutivo pueda redefinir discrecionalmente la aplicación de recursos y menos aún sin la conformidad expresa de los beneficiarios existentes y de esta Cámara.

Del mismo modo, debemos definir pautas para la selección de entidades fiduciarias, por concurso o licitación señalando que los bancos oficiales sólo podrán actuar como fiduciarios en fideicomisos privados o de jurisdicciones de las cuales no sea agente financiero, entre otras ideas. Hasta el momento en que una ley de estas características sea promulgada, consideramos imprescindible incrementar el control sobre estos fondos por medio de una profundización de los informes periódicos que según el artículo 14 de la ley de presupuesto deberían ser realizados de forma trimestral y en persona por el jefe de Gabinete.

La falta de participación del Congreso en el control y su casi nula injerencia en la formulación y ejecución hacen de estos fondos una herramienta atractiva para el Poder Ejecutivo pero que carece de la transparencia necesaria para que los organismos pertinentes puedan ejercer el control de los mismos.

El presidente del bloque del oficialismo mencionaba durante su participación en sesión preparatoria: "la necesidad de recuperar el prestigio de esta Cámara, para que vuelva a tener el rol protagónico de cara a la sociedad que merece una Argentina que quiere recuperar sus calidades institucionales".

Y usted señor presidente la imaginaba "como un verdadero foro en el que se puedan expresar y debatir todas las propuestas para que ese proyecto nacional que está resurgiendo logre hacerse realidad".

Es en ese espíritu que solicito a la Presidencia que arbitre los medios necesarios para que la obligación legal del jefe de Gabinete sea cumplida y que el resto de los ministros, en especial el ministro de Infraestructura, Julio De Vido, responsable del mayor volumen de fondos fiduciarios, responda a los llamados de interpelación de esta Cámara para que la misma recupere el prestigio perdido. Debemos apurarnos a cambiar el mundo antes de que el mundo nos cambie a nosotros; es tiempo que esta Honorable Cámara como guardiana de los derechos, libertades y garantías de la Nación comience a to-

mar medidas al respecto para que de esta manera comencemos a construir una república en serio.

2

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CARRIO

Opinión de la señora diputada acerca de los artículos 1º, 2º, 3º y 4º del dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

El artículo 75 inciso 8 de la Carta Magna establece que corresponde al Congreso: "Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo inciso 2 de este artículo, el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional, en base al Programa General de Gobierno y al Plan de Inversiones Públicas y aprobar o desechar la Cuenta de Inversión".

Nuestra Constitución define al presupuesto como un instrumento de gobierno. Por ello, la buena práctica legislativa entiende que para su sanción debe ser requisito *sine qua non* la descripción clara de las finalidades, cursos de acción a seguirse y las metas físicas preestablecidas. Es decir, que en los presupuestos lo que se busca es la demostración ex ante de la actividad productiva, en forma cualitativa y cuantitativa.

Esto, que no es otra cosa que el plan de gobierno, debe ser puesto en consideración de los legisladores describiendo qué se va a realizar, cómo y con qué recursos. Para ello, y con la formulación de los programas se identifican las acciones del Estado, sus costos y fuentes de financiación del gasto.

Por esto, entendemos que el presupuesto es una de las principales leyes de la Nación, por cuanto define las acciones y gestiones que debe desarrollar el gobierno, de ahí la importancia que tiene el tratamiento legislativo y el análisis que del mismo tratamos en la presente.

Por ello, las omisiones y lagunas denunciadas respecto de la formulación del proyecto en tratamiento nos permiten aseverar la ausencia de mecanismos que garanticen la transparencia y control de los fondos invertidos para el ejercicio 2006. La falta de indicadores, la ausencia de rendición de cuentas en el tratamiento de fondos específicos y la falta de tratamiento de la cuenta de inversión resultan una de las principales irregularidades que impiden el conocimiento respecto de cómo y en qué se gasta.

Este proyecto de presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2006 evidencia la decisión del Poder Ejecutivo de continuar su estrategia de política económica y de manejo de los recursos públicos. Esta continuidad obliga a repe-

tirnos en observaciones que ya fueran planteadas a propósito de la presentación del presupuesto del corriente año.¹

Asimismo se observa un claro incumplimiento a la Ley de Administración Financiera, que ha de ser la norma base para la elaboración de todo ejercicio presupuestario; y más aún cuando en él queda reflejado el plan general de gobierno.

Del análisis en general cabe resaltar que:

1. Se establecen pautas moderadas de crecimiento económico y expectativas de recaudación (subestimación de ingresos). Esta situación funciona como un mecanismo para garantizar la existencia de excedentes financieros pasibles de ser distribuidos discrecionalmente por el Ejecutivo en uso de las facultades discrecionales.

2. No se prevé ningún tipo de modificación a la estructura tributaria. En consecuencia, el aumento previsto en la recaudación resulta inferior a los incrementos proyectados en el nivel de actividad económica global y de tasa de inflación.

3. No cumple el principio de unidad y universalidad, base de la transparencia, la participación como único medio para evaluar integralmente al sector público nacional y la equidad de sus políticas.

4. Se establece una meta elevada de superávit fiscal primario de la administración nacional: 3 % del PBI (tendría que explicarse mejor).

5. No se avizoran modificaciones en el sistema de previsión social, donde el retraso de los haberes, a pesar del incremento de los niveles más bajos, sigue apareciendo como otro de los instrumentos en que se apoya la obtención de superávit fiscal primario. Asimismo, siguen sin resolverse los problemas estructurales del sistema de previsión, siendo el principal la paulatina baja en el nivel de cobertura.

6. Se invierte la lógica del diseño presupuestario, considerando en primer lugar las necesidades sociales y económicas, sin plantear las herramientas para satisfacerlas y el mejor modo de financiarlas.²

7. Se incumple con el artículo 26 de la ley 24.156 (Administración Financiera), que obliga a presentar ante la Cámara de Diputados las "explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de los

¹ Al respecto ver: A. Barbeito y C. Rodríguez (2004) *Presupuesto 2005: el paradigma de la continuidad*. Ciepp: "Serie Análisis de Coyuntura", N° 5.

² Téngase en cuenta que la técnica presupuestaria para la formulación del presupuesto, regulada por la Ley de Administración Financiera, debe estipular la incidencia económica y financiera para la ejecución del gasto y las fuentes de financiamiento del mismo. Nada de esto se encuentra en el proyecto en tratamiento, más aún en los artículos agregados por el dictamen de mayoría, los que a simple vista carecen de un método parlamentario serio y ajustado a derecho, afirmación basada en las observaciones que en particular se realizarán sobre cada uno de los artículos.

recursos". No se cuenta con fundamentos metodológicos explícitos en las proyecciones macroeconómicas y en las proyecciones de los recursos tributarios.

8. La delegación de facultades conferidas al jefe de Gabinete de Ministros es violatoria de la Constitución Nacional, ya que se confieren facultades propias e inherentes al Poder Legislativo. El constitucionalista Germán Bidart Campos efectúa una serie de consideraciones sobre las excepciones contenidas en el artículo 76 actual: "pese a las ambigüedades en el léxico del texto constitucional reformado (...) no es razonable suponer que la Constitución deja opción libre para usar de la delegación legislativa".³

Como bien lo sostiene el dictamen del ARI, disidencia total del presupuesto 2006, diputado Adrián Pérez, el actual proyecto de presupuesto puede caracterizarse por los siguientes puntos principales: i) una estrategia macroeconómica que ha funcionado muy bien en términos de crecimiento y que está basada en el trípoide: tipo de cambio elevado, superávit gemelos y acumulación de reservas; ii) la confianza en el derrame automático del crecimiento económico al conjunto de los sectores sociales, y particularmente, a los sectores más postergados; iii) por lo anterior, el sostenimiento de la matriz distributiva heredada de los 90; iv) la subordinación del rol del Poder Legislativo en las políticas públicas, puesto de manifiesto en el sostenimiento de estrategias que permiten manejos arbitrarios de los recursos públicos; v) el apego a mecanismos que permiten utilización de fondos de manera poco transparente y con escaso control administrativo y financiero.

3

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CARRIO

Opinión de la señora diputada acerca de los artículos 8°, 9°, 10 y 11 del dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

Los argumentos constitucionales por los cuales me opongo a cualquier tipo de delación de facultades ya los he expuesto en todas las oportunidades en las que el Poder Ejecutivo lo ha solicitado (tal el caso de la ley de reforma tributaria de 1995 o la ley de presupuesto 2004), sin embargo conviene hacer referencia a los mismos sintéticamente: por imperio del artículo 76 de la Constitución Nacional se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias propias de administración o

aquellas que encuentren sus fundamentos en la emergencia pública con un plazo determinado para su ejercicio, y dentro de las bases que el Congreso establezca.

En igual sentido, el artículo 29 de la Constitución Nacional indica que el Congreso Nacional no puede conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias ni la suma del poder público ni otorgarle sumisiones o supremacías por los que la vida y el honor o la fortuna de los argentinos quede a merced de un gobierno o una persona. Ese mismo artículo define a los responsables de tal delegación como infames traidores a la patria.

De esta manera debe entenderse que el principio general consagra la prohibición por parte del Poder Ejecutivo de emitir decisiones que son competencia exclusiva del Poder Legislativo.

Con la reforma de la Constitución de 1994 se pretendió limitar aquellas disposiciones del Poder Ejecutivo en materia legislativa a través del artículo 99 inciso 3 que dispone que el Poder Ejecutivo no podrá, en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes y no se tratara de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos, el Ejecutivo podrá emitir DNU con acuerdo general de ministros y posterior ratificación parlamentaria. Advirtiéndole que la condición *sine qua non* para hacer uso de esta herramienta es la configuración de una situación excepcional y de emergencia, mal podría este supuesto ser utilizado en materia presupuestaria donde la formulación requiere un trabajo de planificación previo respecto del plan de gobierno a seguir en el ejercicio a aprobarse.

Es por lo expuesto que no deja de preocupar la legislación delegada que aquí se pretende porque no sería otra cosa que conferir facultades extraordinarias a un presidente y así mismo dotar de facultades propias del Legislativo a las burocracias técnicas fuertemente influidas por los intereses privados. Más grave aun; cuando la decisión queda en manos del jefe de Gabinete o de los demás ministros la pregunta es: ¿a quién estamos delegando, y qué estamos delegando?

En síntesis, la delegación legislativa solamente es procedente respecto de la regulación de actividades que aun siendo propias del Poder Ejecutivo deben, sin embargo, disciplinarse por ley formal en tanto afectan derechos individuales o bien corresponden a materias específicamente asignadas al Congreso

En particular, debo señalar que la aprobación del presupuesto nacional es de relevante importancia, por cuanto en él se ven reflejados los planes generales para la Nación. Es por ello que el debate público y plural, sólo se ve garantizado en el seno de las Cámaras del Congreso y que la aprobación de facultades delegadas en los artículos 8°, 9°, 10 y 11

³ Bidart Campos, Germán, *Derecho Constitucional Argentino*, T. VI, "La reforma constitucional de 1994", Ed. Ediar, Buenos Aires, páginas 342-343.

del presente proyecto de ley de presupuesto vulneran directamente esta garantía.

Es de lamentar que transcurridos los años desde 1995 este tipo de prácticas se han mantenido indistintamente del signo político de quien estuviera ocupando la Presidencia de la Nación. No sólo así, sino que a medida que se han ido solicitando este tipo de delegaciones se lo fue haciendo sin sujeción alguna a determinadas normas que limitaban el alcance de las mismas, tal el caso del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, la que establece: "Quedan reservadas al Congreso las modificaciones presupuestarias que afecten el monto total del presupuesto y el monto total del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades".

Considerado el proyecto de ley en tratamiento indica que se estaría delegando facultades legislativas al jefe de Gabinete de Ministros en el manejo del presupuesto bajo dos metodologías distintas: aquellas que le permiten al jefe de Gabinete de Ministros ampliar el presupuesto es decir, hacer uso de superávit fiscal (artículos 8º y 9º) y otra que se configura realizando reasignaciones presupuestarias dentro del monto total aprobado por el Congreso (artículos 10 y 11). Todo ello en forma discrecional y al arbitrio de un solo funcionario.

En este sentido es interesante observar el cuadro comparativo de los años 1997-2004 de las facultades delegadas al jefe de Gabinete de Ministros mediante las cuales se faculta al mismo a realizar reasignaciones y/o modificaciones presupuestarias, realizado por Gerardo Uña y otros para la Fundación Konrad Adenauer, en los que se refleja lo dicho:

Presupuesto	JGM	Facultades para realizar reprogramaciones
1997	Jorge Rodríguez	Con sujeción artículo 37 de la Ley de Adm. Financiera desde el 1º/1/97 al 17/12/97
1998	Jorge Rodríguez	Con sujeción artículo 37 de la Ley de Adm. Financiera desde el 1º/1/98 al 31/12/98
1999	Jorge Rodríguez	Con sujeción artículo 37 de la Ley de Adm. Financiera desde el 1/1/99 al 28/4/99. Sin sujeción al artículo 37 Ley de Adm. Financiera 29/4/99 al 31/12/99 (Dto. 455/99)
2000	Rodolfo Terragno	Sin sujeción artículo 37 de la Ley de Adm. Financiera
2001	Christian Colombo	Sin sujeción artículo 37 de la Ley de Adm. Financiera
2002	Jorge Capitanich-Alfredo Atanasof	Con sujeción artículo 37 de la Ley de Adm. Financiera desde el 1/1/02 al 12/8/02. Sin sujeción artículo 37 del 13/8/02 al 31/12/02 (Dto. 1.453/02)
2003	Alfredo Atanasof-Alberto Fernández	Con sujeción artículo 37 de la Ley de Adm. Financiera desde el 1/1/03 al 28/2/03. Sin sujeción artículo 37 del 28/2/03 al 31/12/03 (Dto. 435/03)
2004	Alberto Fernández	Sin sujeción artículo 37 de la Ley de Adm. Financiera
2005 ¹	Alberto Fernández	Sin sujeción artículo 37 de la Ley de Adm. Financiera

¹ Año 2005 agregado.

Los argumentos políticos esgrimidos por quienes defienden este tipo de prácticas siguen el mismo razonamiento.

En el año 2004, en ocasión del tratamiento del presupuesto nacional, advertí: Desde la época del ex presidente Menem se ha instaurado el razonamiento de que, si el presidente es malo, no le delegamos poderes; pero si es bueno, sí se hace. Ese era el argumento cuando estaba Menem en el poder, cuando quienes estaban de acuerdo con su gestión y

como tenía una alta legitimidad pública, se debía delegar porque las cosas se estaban haciendo bien.

Sin embargo, después no había que delegar porque en realidad Menem se había deslegitimado. Posteriormente, vino el gobierno de De la Rúa y también se aceptó que había que delegar porque gobernaban los buenos. Más tarde se razonó que había que delegar porque existía la transición y el país era un desastre. Y hoy hay que delegar porque, nuevamente el presidente de la Nación tiene

una alta imagen pública. Ahora bien, en el transcurso de estos últimos doce años nunca hubo mayor deterioro institucional.

No es que la delegación de facultades esté prohibida para los malos y admitida para los buenos. La concepción republicana dice que la delegación de facultades es mala per se porque roba atribuciones a uno de los poderes del Estado. Es decir que el argumento siempre es de conveniencia, bajo la excusa de la emergencia y nunca de convicción.

La delegación de facultades no es una batalla en la que pierda la oposición sino el Parlamento y que quienes consentían tal acto vaciaban de sentido la institución y sus propias vidas políticas.

4

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CARRIO

Opinión de la señora diputada acerca del artículo 12 del dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

El proyecto del presupuesto 2006 registra un incremento de \$ 3.100 millones en las partidas asignadas al Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal, respecto del monto asignado en el año 2005. Asimismo, se advierte que el presupuesto en viviendas se ha aumentado en más del 20 % y que la inversión real del mismo ministerio se incrementa en un 48.8 %. Dicho incremento es aplicado por la mayor asignación de recursos al propio ministerio y a Vialidad Nacional.

Por otra parte, es el citado ministerio quien ocupa el segundo lugar en términos de incremento del gasto, con una asignación de \$ 2.409 millones (29,5 %) más que en 2005.

1. Sistema de Inversión Pública

Se entiende por inversiones públicas a aquellas que están relacionadas con el gasto federal, ya sea directo o a través de subsidios, específicamente destinado a incrementar bienes de capital físico del sector público y a acrecentar al mismo tiempo la productividad, el crecimiento y el desarrollo económico del país.¹

La ley 24.354 crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, con el espíritu de modernizar el sistema de administración financiera, cuyo integrante principal es el Sub sistema Presupuestario.

Dicha norma entre sus funciones rescata en su artículo b) la "...obligación de confeccionar anualmente un plan nacional de inversiones públicas con proyección de tres años, para que aquel sea eleva-

do en tiempo y forma a consideración del Congreso de la Nación junto con el presupuesto de gobierno federal..."

El proyecto de mayoría analizado prevé inversiones financiadas con recursos del erario público nacional por más de \$ 10.500 millones, cifra que representa un 34 % más respecto del 2005. No obstante, un estudio elaborado por el economista Rubén Lo Vuolo advierte que si bien se mantiene la tendencia de crecimiento de la inversión pública por habitante, recién a fines de 2006 se estaría alcanzando los niveles alcanzados en el año 1998.

Respecto del cumplimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública² es dable destacar que esta administración ha alterado sistemáticamente el listado de los proyectos que componen el programa de inversión pública, luego de su aprobación por parte del Congreso. En efecto, del total de proyectos de inversión real directa que tuvieron crédito presupuestario en el ejercicio 2005, más de la mitad no tienen siquiera inicio de ejecución.

Ante esto, corresponde destacar que para el ejercicio 2005, la planilla enviada por Ejecutivo a este Parlamento contenía 189 proyectos de inversión, por un monto de \$ 490 millones. Posteriormente, el Congreso sancionó una planilla con 264 proyectos con el mismo financiamiento y 73 proyectos, a determinarse a partir del uso de las facultades delegadas al jefe de Gabinete de Ministros.

Ahora bien, también surge del cruce de las planillas anexas, que se propone para el año 2006 consta de 255 proyectos de inversión por un monto de \$ 1.102 millones, la mayoría de las obras que figuraban en el proyecto elevado por el Poder Ejecutivo para el año 2005, con inversiones previstas en los años 2006, 2007, 2008 y siguientes, que actualmente no figuran en la correspondiente planilla del ejercicio 2006.

En igual sentido, los proyectos con principio de ejecución en el año 2006, el 30 %, en ese ejercicio tendrán una ejecución del 1 % y que casi el 50 % alcanzarían una ejecución física de apenas el 10 % en los próximos 3 años, constituyéndose en una ficción los anuncios de obras realizados durante la campaña electoral.

Asimismo, el 70 % de los proyectos considerados plurianuales no figuran de un año para el otro.

Las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Santa Cruz se llevan más del 40 % de la inversión para el año 2006 de la planilla plurianual propuesta, repitiéndose el mismo esquema denunciado en el Informe de Obras Públicas anterior donde se advierten provincias privilegiadas, en detrimento de otras.

En igual sentido, analizada la planilla indicativa 12 por regiones, encontramos que la región Centro se lleva la mitad de la torta (46,33 % de la inversión en obras de, como siempre, todos los ministerios). El resto se reparte entre las otras cuatro regiones:

¹ Revista Internacional de Presupuesto Público-Nº 45.

² Ley 24.354.

NEA, NOA, Cuyo y Patagonia con un promedio de 10% cada una.

Asimismo, se observaron incumplimientos al sistema:

- Falta de dictamen técnico de los proyectos.
- Falta de informe trimestral al Congreso de la Nación.
- Modificación posterior a la aprobación de los proyectos de inversión.
- Falta de incorporación al presupuesto del listado de obras.
- Ausencia de control.
- Falta de planificación estratégica

El Plan 700 Escuelas "Más y Mejor Educación"

Como ya hemos denunciado, el Plan 700 Escuelas, financiado por el BID, venía a compensar la ausencia de un plan estratégico que hacía que nuestro país tuviese la misma infraestructura escolar que a principios de los años 80.

A pesar de la publicidad electoral, hay que destacar que los planes referentes al mejoramiento de la calidad educativa tienen asignados para el ejercicio 2006 menor crédito presupuestario que en el año 2005.

En ese sentido, ha reconocido el propio subsecretario de Obra Pública al Congreso que el "Plan 700 Escuelas" es un verdadero fracaso de gestión, pues a más de dos años sólo se han construido nueve de ellas. La ejecución presupuestaria es del 29% al 31 de agosto de 2005 y, como se puede advertir, ha sufrido varias reducciones a su crédito original, mediante el uso de las facultades delegadas.

Un ejemplo de ello es el decreto de necesidad y urgencia 772/05, que incrementó en \$324 millones

la autorización para contratar obras o adquirir bienes y servicios que inciden en ejercicios futuros, en beneficio del Ministerio de Planificación Federal. Esto implicó la reducción de \$2.700.000 del Programa "Más y mejor educación" y de \$5.700.000 de los Planes Federales de Vivienda³.

Asimismo, también en este programa se advierte una asimetría entre recursos y necesidades, por cuanto se destina el 42% de los fondos a la provincia de Buenos Aires y el resto es asignado en porcentajes que no superan el 5% por provincia.

Vialidad Nacional

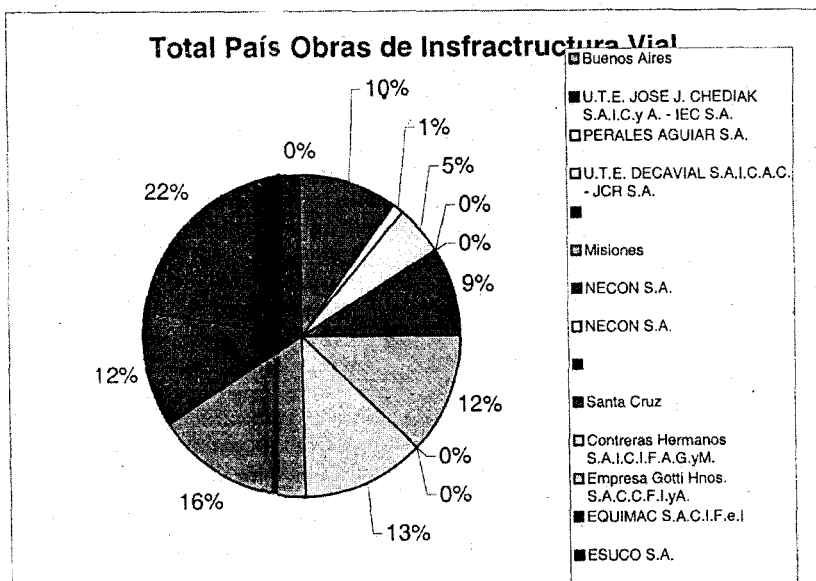
Del total del gasto con destino a la Dirección Nacional de Vialidad, el 50% se concentra en 4 jurisdicciones: Santa Cruz (16%), Buenos Aires (13%), Córdoba (12%) y Santa Fe (9%).

En ese orden, esta jurisdicción concentra más del 30% de los recursos destinados bajo el concepto de obra pública.

Este rubro exhibe en la adjudicación de obras una gran concentración empresaria que se detalla en los cuadros que a continuación se detallan.

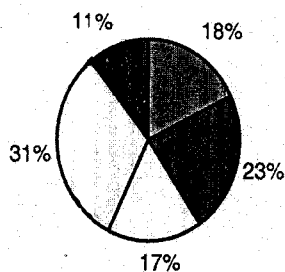
El análisis y cruce de la información relevada nos permite afirmar que:

Si consideramos al país como una unidad de evaluación, durante la gestión Kirchner, las empresas con mayor cantidad de obras viales adjudicadas son las mismas que operan en la provincia de Santa Cruz. Cuatro empresas concentran el 63% de la totalidad de obras viales adjudicadas, éstas son: Esuco S.A., (22%) Equimac S.A.C.I.F.e I., (12%) Gotti Hnos. (16%) Contreras Hnos. S.A.I.C.I.F.A.Gy M. (13%)



³ Decreto de necesidad y urgencia 772/05.

Santa Cruz



- Contreras Hermanos S.A.I.C.I.F.A.G.yM.
- Empresa Gotti Hnos. S.A.C.C.F.I.yA.
- EQUIMAC S.A.C.I.F.e.I
- ESUCO S.A.
- Petersen Thiele y Cruz S.A.C.yM.

Política de viviendas

El uso discrecional en la asignación de viviendas es uno de los hechos distintivos de la gestión del presidente Kirchner y su ministro Julio De Vido. Un reflejo de esto es que las provincias de San Luis y Neuquén, opositoras a la actual gestión presidencial, no recibirán transferencias de capital por el plan federal. Reiterándose el esquema ya denunciado respecto del uso discrecional de los fondos destinados para las obras públicas el Programa "Acciones para planes federales de vivienda", dispone que el 32 % de los recursos se destinen principalmente a Buenos Aires, el 9 % a Santa Fe y el 6 % a Córdoba.

Asimismo, las provincias de Chaco y Corrientes cuentan con una asignación de menos del 1 % del total.

La situación de la vivienda en la República Argentina ⁴

El déficit habitacional representa al total de hogares que muestran una situación deficitaria con relación a las condiciones de habitabilidad de las viviendas y/o a la modalidad de tenencia de las mismas.

Análiticamente pueden distinguirse los hogares en:

–Viviendas sin déficit habitacional;

–Hogares en viviendas con déficit habitacional.

A su vez, pueden presentar:

- Déficit de habitabilidad exclusivamente;
- Déficit de tenencia exclusivamente o;
- Ambos déficit a la vez.

Dentro del déficit habitacional nacional se detectan distintas situaciones:

a) El déficit habitacional total de provincias como Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero, Corrientes y Tucumán, evidencian niveles superiores al 45 %.

b) En el rango del 20 al 40 % del déficit habitacional se encuentran las siguientes provincias: Catamarca, La Rioja, San Juan, Río Negro, partidos del Gran Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Chubut, Tierra del Fuego, Santa Fe, Neuquén, San Luis, Córdoba, resto de la provincia de Buenos Aires y Santa Cruz.

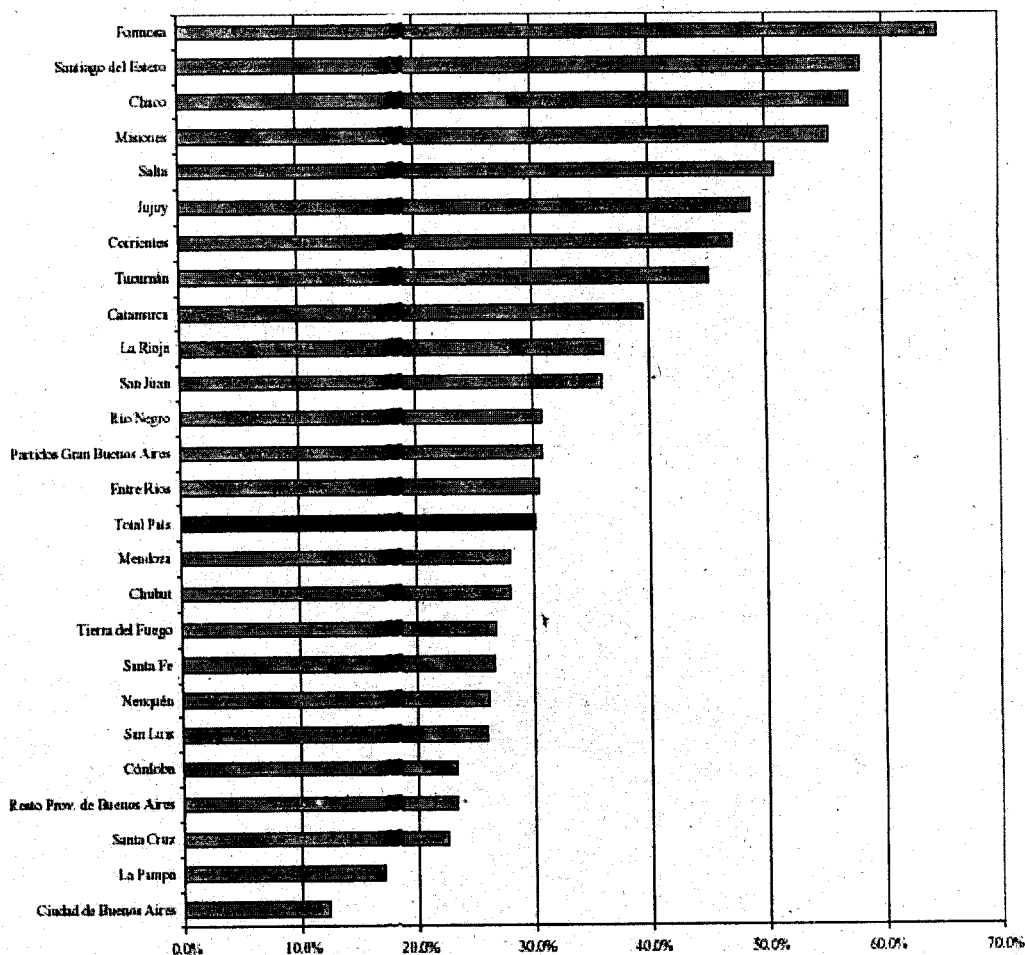
c) En el rango de porcentuales menores al 20 % se encuentran las jurisdicciones de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y La Pampa.

d) El Plan Federal de Viviendas I prevé la construcción de 43.000 viviendas y el Plan Federal de Viviendas II 92.500. Ambos planes significan una cobertura del déficit del 3,94 % y 8,47 % respectivamente.

⁴ Fuente: Informe técnico sobre la situación de la vivienda en la Argentina, Departamento de Investigación Institucional Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), UCA + Censo 2001.

PROGRAMAS DE VIVIENDA

Gráfico 3: Hogares con déficit habitacional según provincia. Año 2001



Provincia	Previstos Originales \$	Previsto s Originales Vivienda s	Monto Firmado a la fecha	Monto Pagado	Avanc e Financ ie-ro %	Viviendas			
Provincia	Previstos Originales \$	Previsto s Originales Vivienda s	Monto Firmado a la fecha	Monto Pagado	Avanc e Financ ie-ro %	Con firma a la fecha	Terminadas	En Ejecución	A iniciar (con Anticipo Financiero)
Buenos Aires	1.290.000.000	43.000	82.486.176,35	15.769.481	1,22%	2.020	0	0	2.020
Catamarca	60.000.000	2.350	81.735.558,53	32.599.306	54,33%	2.450	0	1.680	770
Ciudad de Buenos Aires	200.000.000	5.000	57.014.170,42	14.081.518	7,04%	1.352	0	494	858
Córdoba	240.000.000	8.000	134.785.000,00	26.957.502	11,23%	3.851	0	0	3.851
Corrientes	87.000.000	2.900	98.723.909,04	74.204.871	85,29%	2.900	30	2.870	0
Chaco	87.000.000	2.900	97.979.767,22	67.029.650	77,05%	2.899	0	2.834	65
Chubut	168.000.000	4.000	152.267.929,24	46.665.630	27,78%	3.156	0	1.705	1.451
Entre Ríos	87.000.000	2.900	33.302.593,93	8.589.729	9,87%	1.112	0	276	836
Formosa	42.000.000	1.400	47.941.452,10	21.830.952	51,98%	1.400	0	1.400	0
Jujuy	90.000.000	3.000	103.677.691,06	22.778.371	25,31%	3.000	0	1.437	1.563
La Pampa	46.200.000	1.400	45.332.156,17	24.314.469	52,63%	1.256	0	1.178	78
La Rioja	60.000.000	2.000	100.412.149,42	43.921.560	73,20%	2.932	0	1.599	1.333
Mendoza	120.000.000	4.000	137.567.309,45	51.868.138	43,22%	4.215	16	3.022	1.177
Misiones	87.000.000	2.900	98.264.759,68	55.543.580	63,84%	2.900	0	2.900	0
Neuquén	58.800.000	1.400		0	0,00%		0	0	0
Río Negro	126.000.000	3.000	110.294.000,00	33.985.573	26,97%	2.599	0	669	1.930
Salta	60.000.000	2.000	60.000.000,00	14.632.516	24,39%	2.000	0	0	2.000
San Juan	150.000.000	5.000	81.804.450,04	38.455.362	25,64%	2.466	0	1.860	606
San Luis	30.000.000	1.000			0,00%		0	0	0
Santa Cruz	168.000.000	3.000	\$176.140.400,00	35.090.457	20,89%	3.000	0	0	3.000
Santa Fé	300.000.000	10.000	259.193.783,10	46.059.709	15,35%	7.469	0	0	7.469
Santiago del Estero	120.000.000	4.000	137.431.599,03	52.773.078	43,98%	3.960	0	3.810	150
Tucumán	120.000.000	4.000	106.310.739,04	27.173.664	22,64%	3.682	0	1.143	2.539
Tierra del Fuego	78.000.000	1.200	82.816.056,60	18.581.075	23,82%	1.155	0	1.017	138

\$ 2.285.481.650, 772.906.189,

Fuente: www.vivienda.gov.ar (SDUV)

Es por ello que se advierten severos incumplimientos en las metas propuestas:

-A nivel país, solamente se han terminado 46 viviendas (30 en la provincia de Corrientes y 16 en la provincia de Mendoza).

-Se encuentran adjudicadas al 30/9/05 61.774 viviendas que representan el 51,47% de las viviendas previstas en la Etapa I del presente plan (120.000)

-En todo el país se encontraron 551 empresas o entidades adjudicatarias de obras del Plan Federal de Construcción de Viviendas. De ellas se extrajeron las 10 primeras en monto total adjudicado, lo que evidencia una fuerte concentración empresarial:

**Los 10 + por suma de monto oficial adjudicado -
nivel país al
31/7/2005**

	CONTRATISTA	MONTO TOTAL ADJUDICADO	CANTIDAD DE VIVIENDAS ADJUDICADAS	MONTO PROMEDIO POR VIVIENDA
1	GOTTI S.A.	\$ 58.131.902,80	459	\$ 126.649,03
2	ESUCO S.A.	\$ 45.153.579,77	352	\$ 128.277,22
3	TORRACA HNOS.SRL.	\$ 40.493.799,90	292	\$ 138.677,40
4	EMP. CONSTRUCTORA ROQUE MOCCIOLA S.A.	\$ 35.714.764,13	550	\$ 64.935,93
5	JUAN FELIPE GANCEDO S.A.	\$ 31.412.803,05	261	\$ 120.355,57
6	ACRI Construcciones S.A.	\$ 23.284.845,30	163	\$ 142.851,81
7	VICENTE MONCHO CONSTRUCCIONES S. R. L.	\$ 20.779.830,75	550	\$ 37.781,51
8	ECA S.A.	\$ 20.755.030,87	332	\$ 62.515,15
9	IACO CONSTRUCCIONES SA	\$ 20.367.810,94	171	\$ 119.110,01
10	ORIENTE CONSTRUCCIONES S.A.	\$ 20.071.859,44	314	\$ 63.923,12
	Sub -total muestra =	\$ 316.166.226,95	3.444	\$ 91.802,04
	Total general - Global País	\$ 2.193.298.836,23		\$ 44.531,27

–Puede observarse que entre los 10 primeros, en monto total adjudicado, a nivel país, Gotti, Esuco y Torraca son empresas con base en Santa Cruz y, como se verá más adelante, son las 3 primeras, en monto adjudicado también en su provincia.

–Gran dispersión en el monto de precios promedios por vivienda. El costo máximo promedio alcanza a \$ 142.851,81 (ACRI Construcciones S.A. de la provincia de Santa Cruz) y el costo mínimo promedio a \$ 37.781,51 (Vicente Moncho Construcciones S. R. L., de la provincia de Salta).

–Cabe destacar que los costos de la vivienda, según Anexo 1 del convenio, para la provincia de San-

ta Cruz alcanzan a \$ 56.000 y para la provincia de Salta a \$ 30.000.

–Los contratistas adjudicados expuestos en el cuadro precedente tienen un costo promedio por vivienda de \$ 91.802,04 mientras que el costo promedio por vivienda para el global del país alcanzó \$ 44.531,27.

Mayores montos promedio por vivienda a nivel país al 31/8/05

El cuadro que se detalla a continuación expone los veinte (20) mayores montos promedio por vivienda a nivel país. Cabe notar que dichos mayores montos corresponden en su totalidad a contratistas de la provincia de Santa Cruz.

#	PROVINCIA	LOCALIDAD	VIVIENDA	MONTO TOTAL \$	MONTO TOTAL PROMEDIO POR VIVIENDA	CONTRATISTA
1	Santa Cruz	EL CHALTEN	21	\$ 4.566.280,48	\$ 217.441,93	ACRI Construcciones S.A.
2	Santa Cruz	Caleta Olivia	52	\$ 9.645.910,78	\$ 185.498,28	ESCARBAJAL INGENIERIA S.R.L.
3	Santa Cruz	Caleta Olivia	64	\$ 11.355.194,40	\$ 177.424,91	GOTTI S.A.
4	Santa Cruz	LOS ANTIGUOS	36	\$ 6.114.071,00	\$ 169.835,31	TORRACA HNOS.SRL.
5	Santa Cruz	Caleta Olivia	64	\$ 10.431.550,93	\$ 162.992,98	ACRI CONSTRUCCIONES
6	Santa Cruz	Caleta Olivia	62	\$ 9.543.381,12	\$ 153.925,50	RODALSA S.A.
7	Santa Cruz	Pico Truncado	36	\$ 5.494.064,44	\$ 152.612,90	FREILE CONSTRUCCIONES S.R.L.
8	Santa Cruz	Caleta Olivia	60	\$ 9.033.786,84	\$ 150.563,11	GOTTI S.A.
9	Santa Cruz	Pico Truncado	72	\$ 10.782.783,00	\$ 149.760,88	EDISUR S.A.
10	Santa Cruz	Caleta Olivia	60	\$ 8.885.619,09		TORRACA HNOS

ANEXOS

#	PROVINCIA	LOCALIDAD	VIVIENDA	MONTO TOTAL \$	MONTO TOTAL PROMEDIO POR VIVIENDA	CONTRATISTA
					\$ 148.093,65	S.R.L.
11	Santa Cruz	Pico Truncado	54	\$ 7.968.506,81	\$ 147.564,94	GOTTI S.A.
12	Santa Cruz	Pico Truncado	36	\$ 5.306.872,70	\$ 147.413,13	EDISUR S.A.
13	Santa Cruz	PUERTO SANTA CRUZ	64	\$ 9.193.766,17	\$ 143.652,60	POLAR S.R.L.
14	Santa Cruz	Pico Truncado	72	\$ 10.328.762,00	\$ 143.455,03	RODALSA S.A.
15	Santa Cruz	PUERTO SANTA CRUZ	64	\$ 9.114.299,81	\$ 142.410,93	GOTTI S.A.
16	Santa Cruz	PIEDRABUENA	80	\$ 11.227.282,38	\$ 140.341,03	ESUCO S.A.
17	Santa Cruz	El Calafate	90	\$ 12.549.882,30	\$ 139.443,14	EDECO
18	Santa Cruz	PIEDRABUENA	88	\$ 12.047.497,55	\$ 136.903,38	ESUCO S.A.
19	Santa Cruz	Perito Moreno	34	\$ 4.648.768,74	\$ 136.728,49	TORRACA HNOS S.R.L.
20	Santa Cruz	LAS HERAS	64	\$ 8.739.217,41	\$ 136.550,27	TORRACA HNOS.SRL.

31/08/2005 Fuente: <http://www.vivienda.gov.ar/pfconstruccionobras.xls>

Diferencias en los costos promedio por vivienda

En la siguiente tabla, se comparan los montos promedio encontrados con el monto promedio por vivienda para la provincia de Santa Cruz previsto en el convenio marco del Plan Federal de Viviendas I.

MONTO TOTAL	MONTO TOTAL PREVISTO POR VIVIENDA SEGÚN	VARIACION PORCENTUAL
-------------	---	----------------------

PROMEDIO POR VIVIENDA	CONVENIO	
\$ 217.441,93	\$ 56.000	288%
\$ 185.498,28	\$ 56.000	231%
\$ 177.424,91	\$ 56.000	217%
\$ 169.835,31	\$ 56.000	203%
\$ 162.992,98	\$ 56.000	191 %
\$ 153.925,50	\$ 56.000	175%
\$ 152.612,90	\$ 56.000	173 %
\$ 150.563,11	\$ 56.000	169 %
\$ 149.760,88	\$ 56.000	167%
\$ 148.093,65	\$ 56.000	164%
\$ 147.564,94	\$ 56.000	164 %
\$ 147.413,13	\$ 56.000	163%
\$ 143.652,60	\$ 56.000	157 %
\$ 143.455,03	\$ 56.000	157 %
\$ 142.410,93	\$ 56.000	154 %
\$ 140.341,03	\$ 56.000	151 %
\$ 139.443,14	\$ 56.000	149 %
\$ 136.903,38	\$ 56.000	144 %
\$ 136.728,49	\$ 56.000	144 %
\$ 136.550,27	\$ 56.000	144 %

Provincia de Santa Cruz:

1. R anking de contratistas por volumen de monto adjudicado-

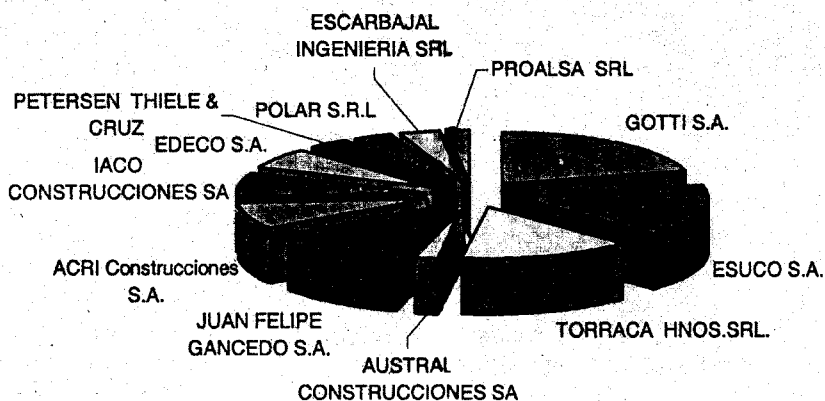
Se hizo un análisis para identificar y ordenar las empresas adjudicatarias de proyectos, por suma de montos oficiales de obra adjudicados en el Programa Federal de Construcción de Viviendas.

CONTRATISTA	MONTO FIRMADO TOTAL	% MONT O	VIVIEND AS	MONTO PROM. POR VIVIENDA
GOTTI S.A.	\$ 58.131.902,80	21%	459	\$ 126.649,03
ESUCO S.A.	\$ 45.153.579,77	16%	352	\$ 128.277,22
TORRACA HNOS.SRL.	\$ 40.493.799,90	15%	292	\$ 138.677,40
JUAN FELIPE GANCEDO S.A.	\$ 31.412.803,05	11%	261	\$ 120.355,57
ACRI Construcciones S.A.	\$ 23.284.845,30	8%	163	\$ 142.851,81
IACO CONSTRUCCIONES SA	\$ 20.367.810,94	7%	171	\$ 119.110,01

CONTRATISTA	MONTO FIRMADO TOTAL	% MONT O	VIVIEND AS	MONTO PROM. POR VIVIENDA
EDECO S.A.	\$ 17.881.153,60	6%	137	\$ 130.519,37
PETERSEN THIELE & CRUZ	\$ 9.849.600,86	4%	88	\$ 111.927,28
POLAR S.R.L.	\$ 9.193.766,17	3%	64	\$ 143.652,60
ESCARBAJAL INGENIERIA SRL	\$ 8.738.550,00	3%	64	\$ 136.539,84
PROALSA SRL	\$ 5.596.243,29	2%	41	\$ 136.493,74
AUSTRAL CONSTRUCCIONES SA	\$ 5.514.368,43	2%	42	\$ 131.294,49
Total general	\$ 275.618.424,11	100%	2134	\$ 129.155,78

Cabe destacar que el promedio de \$ 129.155,78 correspondiente al total general de la provincia de Santa Cruz representa un 131 % respecto del costo por vivienda que consta en el Anexo 1 del Convenio Marco (\$ 56.000).

Monto Firmado Total por Contratista - PROVINCIA DE SANTA CRUZ



A mayor abundamiento, se detallan a continuación algunos ejemplos de adjudicaciones en la provincia de Santa Cruz.

En la licitación pública N° 72/IDUV/04 perteneciente a la obra "72 viviendas e infraestructura en Pico Truncado" con fecha de apertura el 20-10-04 consta de un presupuesto oficial de \$ 8.100.000 y se adjudicó por \$ 10.782.783 a la empresa EDISUR S.A.. Ello representa una diferencia de un 33% por enci-

ma del presupuesto oficial. (Boletín Oficial provincia de Santa Cruz 20-10-04.)

En la licitación pública N° 2 68/IDUV/04 perteneciente a la obra "21 viviendas e infraestructura en Chaltén" con fecha de apertura el 12-10-04 consta de un presupuesto oficial de \$ 3.850.000 y se adjudicó por \$ 4.566.280 a la empresa ACRI Construcciones S.A. Ello representa que el costo unitario por vivienda asciende a \$ 217.441. (Boletín Oficial provincia de Santa Cruz 4-10-04.)

Es dable destacar que el costo unitario por vivienda en la provincia de Santa Cruz es un 94 % más alto que el costo unitario en la provincia de Tierra del Fuego.

En la provincia de Santa Cruz no se ha iniciado la ejecución de las viviendas. Sin embargo se ha anticipado financieramente el 21 % del monto total firmado con los contratistas.

2 - Reasignación de partidas en la órbita del Ministerio de Planificación

Reasignación de \$40.000.000 pertenecientes al Ministerio de Planificación, para financiar transferencias de capital a las provincias, mediante la Secretaría de Política Económica

Esto implicó:

1. La reducción del 21 % en aquellas partidas destinadas a brindar asistencia financiera para el dique y la central hidroeléctrica Los Caracoles en San Juan.⁵

Se incrementó en \$324 millones la autorización para contratar obras o adquirir bienes y servicios que inciden en ejercicios futuros, en beneficio del Ministerio de Planificación Federal.

Esto implicó:

1. La reducción de \$2.700.000 del Programa "Más y mejor educación".

2. La reducción de \$5.700.000 de los Planes Federales de Vivienda.⁶

Se incrementaron en \$85.200.000 las partidas destinadas al Ministerio de Planificación Federal, a efectos de ser destinadas a transferencias corrientes para subsidiar empresas de tñenes y subterráneos.

Las empresas beneficiadas fueron:

1. Metrovías \$15.500.000
2. TBA \$31.000.000
3. Ferrovías \$13.400.000
4. Transporte Metropolitano General Roca \$7.900.000
5. Transporte Metropolitano Belgrano Sur \$17.500.000.⁷

Las partidas disminuidas corresponden a:

1. Los aportes a ENARSA (\$21.400.000) y
2. Los préstamos a la empresa Nucleoeléctrica Argentina S.A (\$63.700.000).

Estos fondos constituyen un incremento del 141 % respecto de los créditos vigentes, a pesar de los incumplimientos en las concesiones denunciados por las Asociaciones de Defensa del Consumidor y los distintos órganos de Control del Estado.

En igual sentido, la decisión administrativa 561/05 incrementó en \$99.200.000 los fondos destinados al Ministerio de Planificación para ser asignados a las siguientes empresas ferroviarias:

1. Metrovías \$11.000.000
2. TBA \$21.900.000
3. Ferrovías \$34.400.000
4. Transporte Metropolitano General Roca \$11.500.000
5. Transporte Metropolitano Belgrano Sur \$20.400.000.

5

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CARRIO

Fundamentos del voto negativo de la señora diputada acerca del artículo 14 del dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

En 1994, con la sanción de la ley 24.441 se crea el marco normativo general de los contratos de fideicomiso.

En su artículo 12, dicha norma señala que: "Habrá fideicomiso cuando una persona (fiduciante) transmita la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (fiduciario), quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato (beneficiario), y a transmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición al fiduciante, al beneficiario o al fideicomisario".

En el ámbito público, la justificación de la existencia de los fondos fiduciarios consiste en asegurar la consecución de un fin u obra determinada mediante fondos de afectación específica. En otras palabras, son cuentas en las que se coloca dinero para una finalidad determinada que no puede ser distraído de su objeto original ni reducido.

Para poder ponderar el monto del que hablamos, tengamos en cuenta que en el presupuesto del año 2005 se destinaron 2.387 millones para seguridad interior y 2.745 millones para salud, con lo cual estas dos áreas sensibles de la administración reciben un flujo de fondos menor a los asignados a los fondos fiduciarios.

En el presente proyecto de presupuesto 2006 se advierte un incremento sostenido de los recursos operados a atreves de los fondos fiduciarios, donde el total de recursos bajo este concepto alcanza a \$4.168,6 millones un 4,12 % del total de recursos para la APN, registrándose un incremento del 12,75 % respecto del ejercicio anterior.

No obstante esto, la ley 25.152, de regulación de la administración de los recursos públicos, conoci-

⁵ Decisión administrativa 200/05.

⁶ Decreto de necesidad y urgencia 772/05.

⁷ Decisión administrativa 415/05.

da como Ley de Solvencia Fiscal, dispone que la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional incluirá los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios, pero como un componente diferenciado del presupuesto de la administración nacional. Esto, implica que dicha inclusión en el presupuesto es a mero título formal e informativo ya que los montos quedan fuera del agregado de recursos de la Administración Pública Nacional.

Es por ello que advertimos que si le sumamos que a esto se le adjunta como información sobre flujo y destino de los fondos una escueta planilla anexa estamos ante una clara estructura normativa que da lugar a un ocultamiento intencional y cuanto menos parcial de cuantiosas sumas de fondos líquidos.

Incumplimientos normativos.

a) El caso del Fondo Vial.

Para estudiar el mecanismo de violación sistemática de las pautas fijadas por la normativa vigente para la creación de fondos fiduciarios, tomaremos el caso más paradigmático que es el relacionado con el fondo vial (Sistema de Infraestructura de Transporte, creado por el decreto 976/01).

Dicho fondo se originó a partir de la imposición de una tasa al gasoil, con la finalidad de aplicarla al desarrollo de proyectos de infraestructura y sostenimiento de los peajes.

A través del decreto 1.377/01 se creó el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT), el cual se integraba con el Sistema Vial Integrado (Sisvial) y con el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER). El SIT destinaba el 80 % de los recursos a obras viales y el 20 % al sistema ferroviario. Sin embargo, la mayor parte de los ingresos del fondo se destinaba al pago de compensaciones a los concesionarios viales —transferencia de recursos a las empresas—, quedando postergada la ejecución de obras de infraestructura.

El decreto 652/02 cambió las reglas de juego, aumentando los recursos del fondo y transformando la tasa de un monto fijo a uno variable, a la vez que se creó el Sistrans, que incluyó junto con el SISFER a un nuevo beneficiario, como es el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU), por el que se estableció un sistema de compensación a las empresas de transporte de pasajeros y de carga.

Así es que a través de un decreto se modificó y aumentó una tasa, se modificó el destino de los fondos destinados a fines específicos y se suma un nuevo actor como beneficiario del mismo en franca contradicción con la normativa vigente.

En el caso de la modificación de una tasa a través de un decreto la situación se torna aún más grave, ya que el Ejecutivo se arroga facultades indelegables del Poder Legislativo.

Posteriormente, a través del decreto 1.006/03 se incorporaron al patrimonio del fondo la totalidad de

los ingresos provenientes de los contratos de concesión de los corredores viales.

A través de un nuevo decreto, el 301/04, y repitiendo el mecanismo antes descrito, se vuelven a distribuir los recursos del fideicomiso, incorporando las compensaciones por rebajas en el valor de las tarifas de peaje para el transporte de cargas y pasajeros. Finalmente, por el decreto 508/04 se incorporaron al Sisvial nuevas obras de desarrollo vial.

Es decir que a través de dos decretos del año 2004 se crean nuevas formas de transferencia de recursos a las empresas concesionarias de corredores viales a través de subsidios por reducción de tarifas de peaje y por realización de obras viales solventadas con fondos públicos, las que originalmente estaban a su cargo. (Véase "Informe obra pública: clientelismo político o políticas de Estado", diciembre de 2004)

La profusa y dispersa normativa que rige este fondo llevó en primer lugar a desconocer abiertamente el origen para el cual fue creado, violando así la propia razón de ser del fondo. Pero aún más, tan intrincada normativa no parece ser casual, ya que se dificulta el seguimiento y el control integral de la aplicación de fondos.

Así, el Poder Ejecutivo hace uso abusivo de los decretos, se excede en sus facultades constitucionales, aumenta los fondos destinados a empresas privadas, y cubre todo este accionar con normas que hacen imposible el control de tales medidas.

Es evidente entonces que hay algo que se está escondiendo.

La intención de evadir el control parece clara.

Finalmente, la misma operatoria se reitera en el manejo de los fondos para atender inversiones en transporte y distribución del gas y en el Fondo Fiduciario para atender la Contratación del Transporte y Adquisición del Gas que al igual que el ejemplo analizado anteriormente, fueron creados mediante el decreto 1.118/03 en total violación a lo establecido por la ley 25.565.

b) El caso del Fondo para la Reconstrucción de Empresas:

A través del dictado de diversos decretos dicho fondo modificó tres veces su nombre y destino. Originalmente, por el decreto 445/95 fue constituido como Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria; por el decreto 342/00 se transformó en el Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros, y mediante el decreto 2.705/02 este fondo se denomina Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas.

El actual destino de este fondo es otorgar asistencia a entidades financieras, de seguros, prestadoras de servicios de salud, educación, bienes y servicios culturales, ciencia y tecnología y energía nuclear. Por la ley 25.798 se destinan a este fondo \$400.000.000 que formaban parte del Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria.

Del direccionamiento de los fondos y la falta de controles

Las leyes que fijan anualmente el presupuesto general de gastos de la administración nacional establecen que el jefe de Gabinete debe informar cuatrimestralmente al Poder Legislativo sobre el manejo de los fondos fiduciarios, sobre el flujo y uso de ellos, detallando en su caso, las transferencias realizadas y las obras ejecutadas y/o programadas. Sin embargo, ello no se practica:

La reticencia del jefe de Gabinete a cumplir con sus obligaciones legales constituye una barrera más en el ejercicio cierto del rol de control que debe ejercer el Congreso Nacional.

Así, no sólo las normas dictadas por el gobierno, sino el accionar de sus funcionarios imposibilitan el debido control que debe ejercerse sobre la gestión de tales fondos y dan lugar a un manejo discrecional de los mismos.

A ello debe adicionarse la escasa información que sobre este tema arrojan la SIGEN y la AGN, lo que evidencia una vez más el manejo político que el Ejecutivo ejerce sobre los entes de control interno y externo del Estado nacional.

Los únicos datos disponibles sobre los fondos fiduciarios son los incorporados en la Planilla Anexa del Presupuesto, la que resulta insuficiente para analizar cómo se aplican los recursos, es decir: quiénes son los beneficiarios, cuál es la ejecución efectiva, el cumplimiento de los fines para lo que fueron creados cada uno de los fondos, y si se originó superávit en períodos anteriores. Todo lo expresado nos permite afirmar que "...el desorden es brutal. Conocer todos los fondos que dan vueltas por el Estado resulta casi imposible. Algunos figuran en el presupuesto mientras que otros no. Algunos son fondos fiduciarios, algunos no. Recabar la información de todos ellos es muy complejo y eso facilita el descontrol"¹ se está originando un desvío de recursos a favor de destinos diferentes a los originalmente previstos.

El manejo discrecional y arbitrario de los fondos se perfecciona con la delegación de facultades que el Congreso Nacional le otorgó al jefe de Gabinete para redistribuir partidas presupuestarias.

El detalle de gastos que se incorporó al presupuesto es sólo enunciativo, y el control parlamentario una ficción.

Sobre la información publicada por la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN) (Fondo Fiduciario decreto 976/01 y modificatorios).

La UCOFIN administra el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) que se encuentra integrado por el Sisvial (Sistema Vial Integrado) y el Sitrans (Sistema Integrado de Transporte Te-

restre), el que a su vez se encuentra integrado por el SIFER (Sistema Ferroviario Integrado) y el SISTAU (Sistema Integrado de Transporte Automotor). Como lo exponíamos anteriormente, este fondo fue originariamente creado por el decreto 976/01 y modificado en varias oportunidades por distintas normas.

El SIT distribuye el total de sus fondos entre el Sisvial y el Sitrans, asignándole el 50 % a cada uno de ellos. Se trata de un volumen de dinero presupuestado que asciende a los \$ 1.700.000.000 para todo el fondo (SIT).

Sus beneficiarios son concesionarios viales, concesionarios ferroviarios, transporte automotor de pasajeros de jurisdicción nacional y transporte de cargas.

Ahora bien, al ingresar a la página web de la UCOFIN, observamos que la información que allí aparece, en lo que respecta a beneficiarios del fondo, sólo consigna los datos referidos a los concesionarios viales, es decir, la información correspondiente a los beneficiarios agrupados en el Sisvial aparece detallada, pero en los demás casos es más difusa, sin especificación de beneficiarios en la mayoría de los casos.

A continuación, se exponen cada uno de los casos correspondientes a los beneficiarios del Sitrans (Sistema Integrado de Transporte Terrestre):

SIFER (Sistema Ferroviario Integrado)

Las empresas ferroviarias que reciben subsidios en concepto de compensación indemnizatoria no tarifaria por este Fondo son:

- Metrovías S.A.
- Ferrovías S.A.
- Trenes de Buenos Aires S.A.
- Transporte Metropolitano
- Belgrano Cargas S.A.
- Ferroexpreso Pampeano S.A.

Es dable destacar que las empresas ferroviarias se han visto beneficiadas una y otra vez por la omisión de los controles y la acción del Estado nacional tendientes a favorecerlas.

En primer lugar, tengamos en cuenta que los contratos de licitación prevén subsidios de explotación, a lo que deben adicionarse:

Los beneficios en concepto de compensación indemnizatoria no tarifaria que comenzaron a recibir de este fondo fiduciario, con fundamento en la situación crítica que estalló en el año 2002, y la declaración del estado de emergencia ferroviario declarado a través del decreto 2.075/2002, que significó la suspensión de toda la ejecución de las obras, trabajos y provisión de bienes correspondientes a los planes de obras que debían realizar a los concesionarios.

¹ Dichos del tributarista y ex director general de la DGI, Alfredo Lamagrande, diario "La Nación".

Adviértase que durante la ejecución del presupuesto 2005 se incrementaron los mencionados subsidios, discrecionalmente, de la siguiente manera:

1. El 27/7/05 mediante la decisión administrativa 415/05 se incrementaron en \$ 85,2 millones las partidas destinadas al Ministerio de Planificación Federal, a efectos de ser destinados a transferencias corrientes para subsidiar empresas de trenes y subterráneos. Las partidas afectan los aportes a ENARSA (\$ 21,4 millones) y los préstamos a la empresa Nucleoeléctrica Argentina S.A.² (\$ 63,7 millones). Estos fondos constituyen un incremento del 141 % respecto de los créditos vigentes, a pesar de los incumplimientos en las concesiones denunciados por

las asociaciones de defensa del consumidor y los distintos órganos de control del Estado, para ser destinados a las siguientes empresas ferroviarias: Metrovías \$ 15,5 millones, TBA \$ 31 millones, Ferrovías \$ 13,4 millones, Transporte Metropolitano General Roca \$ 7,9 millones, Transporte Metropolitano Belgrano Sur \$ 17,5 millones.

2. En igual sentido, la decisión administrativa 561/05 incrementó en \$ 99,2 millones los fondos destinados al Ministerio de Planificación para ser destinados a las siguientes empresas ferroviarias: Metrovías \$ 11 millones, TBA \$ 21,9 millones, Ferrovías \$ 34,4 millones, Transporte Metropolitano General Roca \$ 11,5 millones, Transporte Metropolitano Belgrano Sur \$ 20,4 millones.³

Esto modificó el Crédito original de la siguiente forma:

Beneficiario	Cred.inicial	DA 415/05	DA 561/5	s/Credito vigente	DA 661/05	%s/Credito vigente
Ferrocarril Gral. Belgrano	25.0	0	0	25.0	3.5	14%
Metrovias S.A	12.4	15.3	11.0	38.7	50.9	131%
TBA	18	31	23.9	70.8	59.5	84%
Transporte Metropolitano Gral. Roca	0	7.9	11.5	19.5	18.0	92%

² Destinada a la actividad nucleoelectrica, vinculadas a las centrales nucleares de Atucha y Embalse de Río III.

³ Fuente SIDIF y BO.

Transporte Metropolitano Belgrano Sur	0	17.5	20.4	37.9	19.1	50%
FERROVIAS S.A	30	13.4	34.4	77.8	36.2	46%
Ferroexpreso Pampeano S.A	0	0	0	0	1.4	
Belgrano cargas	0	0	0	0	1.4	
Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia	0	0	0	0	17.9	

(en millones de pesos)

Es importante recordar que se trata de empresas que han incumplido sus obligaciones contractuales, como se expusiera en diversos informes de la Auditoría General de la Nación y en el Informe sobre Ferrocarriles del Area Metropolitana que publicara el ARI* diputado Adrián Pérez en el mes de junio del año 2004.

En el citado informe señalábamos que no sólo había existido omisión por parte del Estado, respecto de su obligación de contralor, sino que a través del dictado de distintas medidas había favorecido, una y otra vez, a los responsables del estado de devastación en que hoy se encuentran los ferrocarriles del área metropolitana.

Asimismo, destacábamos que el grupo empresario adjudicatario de las líneas General Roca, General San Martín y Belgrano Sur mereció un acápite especial debido al elevado nivel de incumplimientos que caracterizó su gestión, a lo largo de los diez años que lleva al frente de la concesión, y los malogrados antecedentes que poseen sus dueños.

SISTAU - Pasajeros:

Con respecto a esta información, en primer lugar, corresponde señalar que debería hallarse en la página web de la UCOFIN, junto al resto de la información que corresponde a este fondo fiduciario, lo que permitiría analizar su ejecución íntegramente. En segundo lugar, debe señalarse que con los datos publicados no es posible realizar un análisis integral de la aplicación de los recursos de este fondo, ya que éstos no exhiben el flujo de aplicación de los recursos del fondo desde su creación hasta la fecha. Se trata de "fotografías" aisladas con las que no puede reconstruirse la evolución del flujo del fondo y, consecuentemente, no puede realizarse un efectivo control de su aplicación.

SISTAU-Cargas

Con respecto a este caso, la información publicada en la página web de la UCOFIN sólo consigna el volumen de dinero asignado por este concepto, sin poder conocer quiénes fueron las empresas que se beneficiaron con el subsidio. A continuación se exhibe el cuadro de datos que se encuentra publicado en la página referida.

SISTAU - CARGAS (Ruta)	Implementación Ruta	RESOLUCION CONJUNTA ME Nº 84/02 y MP Nº 18/02 y B.S.T. Nº 74/02	17.414.257
	Obra Social	Nota S.T. Nº 176/04	17.480.956
TOTAL SISTAU CARGAS			34.895.213

SISTAU - CARGAS EMERGENCIAS

SISTAU - EMERGENCIAS RC Nº 5/2003 del MPFIPyS y 64/2003 del Min. Econ. y Prod. 20/6/2003	Provincia de Santa Fe	NOTAS S.T. Nº 249/03-465/03- 599/03-670/03	6.788.500
	Transporte del Oeste S.A.	NOTAS S.T. Nº 167/03-350/03	1.110.000
TOTAL SISTAU EMERGENCIAS			7.898.500

Fuente: www.ucofin.gov.ar/benvial.html

Como puede observarse, no es posible conocer quiénes recibieron subsidios por tales conceptos.

SISTAU-REFOP

Este caso presenta las mismas características que los anteriores, lo que equivale a decir que no se conoce cuáles son las empresas que reciben dinero en concepto de Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas, ni si cumple con los requisitos que la normativa les impone para acceder a los beneficios.

SISTAU - REFOP

REFOP Incluye Beneficiarios Jurisdicción Nacional y Provinciales	Régimen Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas	NOTAS S.T. Nº 244/04 y Nº 261/04	41.481.370
	TOTAL REFOP		41.481.370

Fuente: www.ucofin.gov.ar/benvial.html

Este mecanismo había sido creado en el año 2003, a través de la resolución conjunta 543 del Ministerio de Economía y Producción y 251 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para compensar el 100 % de las cargas patronales de las empresas. Luego fue prorrogado por seis meses (de enero a junio de 2004) por el decreto 1.488/04. Para acceder a estas compensaciones, la normativa estipuló que las empresas deben estar inscriptas en el Registro Único del Transporte Automotor, cumplir con el convenio colectivo de trabajo y estar al día con las contribuciones a la obra social de camioneros, que controla el sindicalista del sector, Hugo Moyano.

Pero los abultados beneficios que reciben las empresas camioneras parecen no terminar aquí.

En el mes de julio del año 2003 el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso Nacional con el fin de constitucionalizar el impuesto al gasoil creado por el decreto 976/01, y modificado por el 652/02, debido a que la Justicia había fallado a favor del planteo de inconstitucionalidad de creación de un impuesto por decreto, ya que ello debe hacerse por ley. Su tratamiento en las comisiones parlamentarias durante el año 2004 modificó el proyecto del Poder Ejecutivo, elevando la alícuota al 20.5 % e introduciendo el Fondo de Fomento e Inversión del Transporte Público Urbano de Pasajeros por Automotor y el Régimen de Fomento de Profesionalización al Transporte Automotor de Cargas. Por otra parte, de la redacción del articulado del proyecto de ley no queda claro cuál será la asignación que corresponda entre los distintos beneficiarios del fondo, lo que sí queda claro es que su recaudación se verá incrementada y que una parte de ella será destinada a las empresas camioneras hasta el año 2010 (si nos atenemos a la letra de la norma, que reiteramos es contradictoria, las proyecciones indican que se trataría de \$ 180 millones).

Algunas consideraciones respecto del SISVIAL (Sistema Vial Integrado)

Si bien anteriormente señalábamos que la información contenida en la página de la UCOFIN permite conocer quiénes son las empresas que reciben los subsidios viales, resulta interesante destacar algunas cuestiones en torno de ello.

En primer lugar, haremos referencia a los adjudicatarios de los corredores viales. Al igual que en el caso de las empresas ferroviarias, se trata también aquí de empresas que han demostrado un alto nivel de incumplimiento respecto de sus obligaciones contractuales. Muchas de ellas, como se ha denunciado oportunamente, han sido aportantes de la campaña electoral del Frente para la Victoria.

En el mes de noviembre del año 2003 interpusimos una acción de amparo ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo Federal con el objeto de impedir que las rutas nacionales volvieran a ser adjudicadas a las mismas empresas que venían explo-

tando la concesión, fundados en su carácter de incumplidoras.

En aquella oportunidad pusimos de manifiesto que la concesión de estos corredores viales se estaba adjudicando a empresas que registraban múltiples incumplimientos de obligaciones con el Estado previstas en anteriores concesiones de rutas nacionales, y una quinta (Corporación América S.A.) pertenecía al titular de la empresa Aeropuertos Argentina 2000, ostensible incumplidora de numerosas obligaciones previstas en la concesión del Sistema Nacional de Aeropuertos.

En los principales pasajes de la acción judicial interpuesta, nos abocamos a detallar los incumplimientos, omisiones e irregularidades de la gestión de las concesionarias, que habían sido plasmados en los informes del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI), así como también, en el trabajo de la Auditoría General de la Nación. A saber:

a) COARCO S.A. y Equimac S.A.C.I.F. (U.T.E.)

Como integrantes de Camino del Abra S.A., las empresas adjudicatarias del corredor vial N° 1 fueron concesionarias, hasta el 31 de octubre de 2003, del corredor vial 16.

Los informes técnicos arrojaron que un 30 % de la ruta concesionada, las empresas Equimac y COARCO no cumplieron con la obligación contractual que asumieron.

Por otra parte, la Auditoría General de la Nación ha señalado, en su informe presentado el 1° de octubre de 2003, que "(e)I concesionario hace un uso irregular de las Actas de Inicio de Obras, las que aparecen labradas al sólo efecto de evitar la imposición de penalidades."

b) HOMAQ S.A.

Esta sociedad ha resultado adjudicataria del corredor vial N° 2 (rutas nacionales 5 y 7).

Como consta en su página web (www.homaq.com.ar), la firma pertenece a NECON S.A., que junto con José J. Chediak S.A.I.C.A. conforma el consorcio denominado Nuevas Rutas S.A., que fuera — hasta el 31 de octubre de 2003 — concesionario de las mismas rutas nacionales 5 y 7 (corredores viales 5 y 17 hasta el 31 de octubre de 2003).

Los informes técnicos señalan que en un 58 % de la ruta concesionada, la empresa HOMAQ S.A. no ha cumplido con la obligación contractual que asumió.

c) COVICO Concesionario Vial S.A. (U.T.E.)

Esta empresa, adjudicataria del corredor 5 (rutas nacionales 9 y 34), fue concesionaria — hasta el 31 de octubre de 2003 — del corredor vial 6 (ruta nacional 188).

En este caso se advierte que en un 84 % de la ruta concesionada, COVICO Concesionario Vial S.A. (U.T.E.), no ha cumplido con la obligación contractual asumida.

Por otra parte, como señaló la Auditoría General de la Nación, COVICO U.T.E. incurrió en incumplimientos “en obras no ejecutadas, en las fechas de inicio y en las fechas de finalización de las obras” en la explotación del corredor N° 6.⁴

Asimismo, afirmó el mencionado organismo de control que “las obras y los montos a invertir propuestos por el concesionario han resultado insuficientes para las necesidades del corredor, puesto que para dar cumplimiento a lo establecido en el contrato, la empresa debería ejecutar además de las obras prioritarias, obras adicionales para satisfacer las exigencias de estado del pavimento en el resto del corredor”.

En igual sentido, el examen ha verificado “incumplimiento de la obligación contractual respecto de los valores mínimos de índice de estado, prestación con bajos niveles de servicio y advertencias en el sentido que valores de índice de estado menores a 5 implican un pavimento muy fallado que requiere atención en forma urgente”.

En adición a ello, “se detectaron tramos consecutivos con ahuellamiento mayor al admisible en una longitud de 117 km” y “se observa que existen tramos consecutivos con fisuras parcialmente tomadas y mayores a las admisibles en una longitud de 123 km”.

d) Supercemento S.A.I.C. y Dragados y Obras Portuarias S.A. (U.T.E.)

Las empresas que componen esta U.T.E., adjudicataria del corredor vial N° 6 (rutas nacionales 11, 12 y 16), fueron concesionarias –hasta el 31 de octubre de 2003– de diversos corredores viales. Junto con Caminos Australes S.A. y CCI Concesiones S.A., han compuesto tres sociedades concesionarias de corredores viales: Covicentro S.A., que fuera concesionario del Corredor N° 10 (ruta nacional 9), Covinorte S.A., concesionario del Corredor N° 11 (ruta nacional 34) y Concanor S.A., que fuera concesionario del Corredor N° 12 (rutas nacionales 9 y 34).

Por otra parte, asociadas con Chacofi S.A.C.I.F.I., Compañía Minera S.A. y Polan S.A., han integrado Virgen de Itatí Concesionaria de Obras Viales S.A., que fuera concesionaria del Corredor N° 13 (rutas nacionales 12 y 16).

En este caso, en un 17 %, la empresa VICOV S.A., integrada por Supercemento S.A.I.C. y Dragados y Obras Portuarias S.A., no ha cumplido con la obligación contractual que asumió.

Por otra parte, en la ruta nacional 16, las empresas no han cumplido con sus obligaciones asumidas en un 54 % de la ruta concesionada.

Respecto de la ruta nacional 9 se ha constatado un incumplimiento de las obligaciones asumidas por el concesionario en un escandaloso 96 % del total.

Finalmente, en lo que respecta a la ruta nacional 34, han existido incumplimientos de las obligaciones asumidas en un 66 % del total concesionado.

En consecuencia, las tres sociedades integradas por Supercemento y Dragados y Obras Portuarias, que fueron concesionarias de los corredores 10, 11 y 12 hasta el 31 de octubre de 2003, han incumplido las obligaciones asumidas en porcentajes exorbitantes de las rutas que tenían bajo su explotación.

e) Corporación América S.A.

Diversos medios de comunicación han señalado que esta empresa, adjudicataria del corredor vial 4 junto con otras, es de propiedad del señor Eduardo Eurnekian, titular de Aeropuertos Argentina 2000, consorcio de empresas concesionario del Sistema Nacional de Aeropuertos (licitación pública nacional e internacional iniciada a través del decreto 375/97, adjudicada al consorcio empresario a través de la decisión administrativa 60/98, cuyo contrato fue aprobado por decreto 163/98 del 13 de febrero de 1998).

Como resulta de los informes de la Auditoría General de la Nación⁵ desde que inició su actuación como concesionaria, Aeropuertos Argentina 2000, integrada por el titular de quien resultó adjudicatario del corredor vial 4, ha incurrido en múltiples y abultados incumplimientos de las obligaciones emergentes del contrato de concesión.

Deben resaltarse, a modo de ejemplo, los cánones impagos (que ascienden a sumas millonarias), la falta de aprobación de un plan maestro, la constitución de usufructos a pesar de las restricciones establecidas en el contrato respecto de cambios en la participación accionaria de la empresa y erogaciones que no respetan el Plan de Inversiones Comprometido (P.I.C.). A ello debe sumarse una evidente litigiosidad en su relación con el Estado nacional.

En conclusión, las empresas y grupos pertenecientes a este consorcio han sido ampliamente beneficiadas por el Poder Ejecutivo que les otorgó las concesiones de los corredores viales 1, 2, 4, 5 y 6 a través del decreto 1.007/2003, a pesar de que el máximo organismo de control externo del Estado como la opinión pública en general, daban cuenta de sendos incumplimientos a sus obligaciones, emergentes de contratos de concesión vigentes hasta el 31 de octubre de 2003; cuatro de ellas, en concesiones de idéntica naturaleza y una quinta en la concesión del Sistema Nacional de Aeropuertos.

En ese sentido, en el informe de la AGN de fecha 25 de noviembre de 2004, denominado Estudio Especial sobre Indicadores de Desempeño de las Corredores Viales Concesionados queda demostrado el alto nivel de rentabilidad que percibieron los concesionarios a lo largo de la concesión, y sus incum-

⁴ Informe AGN de fecha 1º/10/03-Período bajo examen 1995.

⁵ Aprobados por las resoluciones AGN 202/00, 143/01, 99/02, 121/02 y 138/03.

plimientos con relación a las obligaciones contraídas en el contrato. Entre las que se destacan:

—Las tarifas del usuario no debían exceder el beneficio recibido por éstos ni conducir a una utilidad superior a la razonable.

—En el transcurso de la concesión el sistema tarifario perdió transparencia y razonabilidad.

—El sistema que fue originalmente establecido para generar fondos para el resto de la red vial nacional por el pago de un canon y liberar, al mismo tiempo, recursos para posibilitar el financiamiento del resto del sistema, terminó recibiendo aportes presupuestarios y de todos los contribuyentes, usuarios o no de la red concesionada. Reaparecieron así los subsidios cruzados: de los automóviles livianos a los pesados y de los no usuarios de los caminos hacia los que utilizaban las rutas. El peaje de este modo pasó a representar una proporción reducida de los ingresos totales que percibieron los concesionarios.

—El resultado de ese flujo de fondos no tuvo su correlato en las inversiones a pesar de que la red concesionada generó recursos superiores a sus necesidades para la rehabilitación y mantenimiento.

—Las elevadas tasas de retorno que se observaron en ciertos casos apuntan en esta dirección. Asimismo, el pago de las deudas reconocidas por el concedente en el año 2001 tampoco fue volcado a la concesión habida cuenta de la magnitud de los

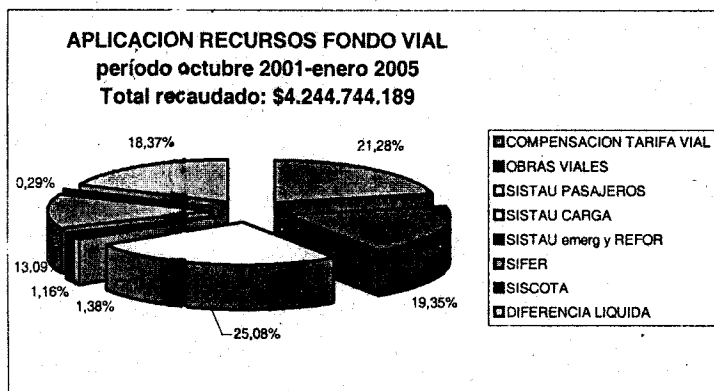
compromisos de inversión que quedaron pendientes a la extinción de la concesión.

Mientras la acción judicial sigue aguardando una resolución, observamos que los actuales concesionarios son los mismos grupos empresarios que explotaron las rutas nacionales durante más de diez años, beneficiándose con importantes ganancias en desmedro de los intereses del Estado nacional y de los usuarios de los servicios, brindados en forma deficitaria y altamente costosas.

A pesar de ello, y aun cuando la estrategia comunicacional del gobierno apunta a la corporación empresaria, en la práctica estas empresas incumplientes han continuado operando sin sobresaltos en la gestión Kirchner, reterrándose la matriz de negocios instaurada por Carlos Menem, mediante el otorgamiento indiscriminado y débiles controles de subsidios por compensaciones tarifarias.

Debe destacarse el volumen del monto asignado para la realización de obras de infraestructura vial en rutas nacionales en la provincia de Santa Cruz, con fundamento en el decreto 508/04, con relación a la asignación que recibieron otras provincias por idéntico concepto. Mientras que la provincia de Santa Cruz recibió \$ 100.973.827,30 para realizar obras, siendo que por el mismo concepto la provincia de Tucumán recibió \$ 1.101.393,17, a la provincia de Misiones se le asignaron \$ 21.859.737,00, a Tierra del Fuego \$ 6.734.220,29, y a Buenos Aires \$ 12.826.332,17.

La evolución del fondo vial desde sus orígenes hasta el mes de enero de 2005



Los informes de la SIGEN

En el mes de marzo del año 2003, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) elaboró un informe sobre el fondo fiduciario creado por el decreto 976/01, cuyos recursos provienen de la tasa al gasoil. Un año más tarde emitió un informe sobre el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas.

En esos informes, la SIGEN denuncia irregularidades y falta de control sobre la aplicación de los recursos de los fondos.

Al acceder al primero de ellos, puede advertirse una gran cantidad de recomendaciones y observaciones. Entre ellas se destaca la que se refiere a la recomendación de adoptar las medidas conducentes para regularizar los hallazgos señalados en el informe, "...con el objeto de dotar al fondo fiduciario y a los diferentes circuitos administrativos que lo componen de un sistema de control integral y coordinación de modo de disponer de la información de la ejecución financiera, en forma confiable y oportuna".

tuna, que permita la adopción de una ordenada toma de decisiones y de rendición de cuentas, en un marco normativo que delimite específicamente la asignación de responsabilidades y competencias”.

En el mismo sentido, en el informe relativo al Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas, la SIGEN manifiesta que “el (fondo) no cuenta con un sistema de control interno confiable que permita monitorear y supervisar integralmente el cumplimiento de la normativa, así como la disposición y recupero de los fondos del fideicomiso”.

Lo que hemos planteado a título de hipótesis en este trabajo se ve respaldado aquí por lo sostenido por la SIGEN: estos fondos no tienen control de sus recursos y existe un manejo discrecional de los mismos. Tal falta de control y cobertura de impunidad parece ser la arista necesaria para encubrir maniobras de desvío de caudales públicos poco transparentes, que pueden estar siendo utilizados para fines diferentes de los que le dieron origen. En términos contundentes: la SIGEN implícitamente nos está informando que hay grandes montos del presupuesto prácticamente “en negro”, fuera de toda supervisión, que constituyen un verdadero presupuesto paralelo a disposición de las decisiones arbitrarias y necesidades de los funcionarios de turno.

El decreto de necesidad y urgencia 906/04

La ausencia de transparencia y controles en la gestión de los fondos fiduciarios se vio incrementada con el dictado del decreto de necesidad y urgencia 906/04, por el que se introducen modificaciones importantes en la aplicación de los fondos líquidos de los Fondos Fiduciarios del Sector Público Nacional.

La gravedad de este decreto es que autoriza al Poder Ejecutivo a reasignar partidas provenientes de los fondos a otros fines. Esto implica dar por tierra con el citado carácter de afectación específica de dichos fondos: con esta norma el Ejecutivo puede disponer de esos recursos, desvirtuando así por completo la única justificación para la existencia de los fondos fiduciarios.

Se termina así la capacidad de los mismos para administrar los fondos líquidos, ya que la medida dispuso que deberán ser invertidos en letras del Tesoro de corto plazo y en instrumentos financieros destinados a fondear obras de infraestructura.

Este desvío de fondos de asignación específica es preocupante ya que implica la posibilidad de que los mismos sean aplicados para cubrir necesidades del Tesoro nacional. Los fondos fiduciarios fueron creados precisamente, con el objetivo de garantizar la ejecución de ciertas acciones (principalmente obras de infraestructura) con autonomía de las necesidades de caja del Tesoro nacional.

Pese a ello, en los fundamentos del decreto 906 se señala que “en el marco de la emergencia declarada por la ley 25.561, de emergencia pública y reforma del régimen cambiario, y su modificatoria, las

necesidades transitorias de liquidez del erario público para atender periódicamente compromisos, algunos de ellos con vencimientos inminentes, cuyas modalidades requieren refuerzos de liquidez de corto plazo (...) Que en este entendimiento resulta imprescindible dotar al gobierno nacional de fluidez de recursos, para su aplicación temporal a las necesidades descriptas del Tesoro nacional”.

El decreto 906 habilita al Ejecutivo nacional para aplicar los recursos financieros disponibles a otros fines, ya sea en forma temporal o de manera permanente. Los fondos son usados así, como una forma directa de financiamiento para el sector público. Sus recursos, con este decreto, quedan a total disposición de las necesidades de caja del Poder Ejecutivo. ¿Qué es esto sino una consagración, por vía de un decreto presidencial, de un presupuesto paralelo manejable a discreción por el gobierno nacional?

Asimismo, tal norma creó un consejo consultivo conformado por representantes de los ministerios de Economía y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, quienes a través de simples resoluciones conjuntas definirán los esquemas de inversión a aplicar a las disponibilidades líquidas.

Debe repararse que ya la propia denominación del ente creado es llamativa, pues el término “consejo” quiere expresar la idea de un cuerpo amplio, colegiado, cuya finalidad principal es “asesorar” o “aconsejar” al Ejecutivo en cierta materia, pero no es éste el caso, puesto que el llamado “consejo” resulta estar integrado por sólo dos personas, quienes son ministros del Poder Ejecutivo. En otras palabras, el Poder Ejecutivo constituye un consejo consultivo para asesorarse a sí mismo.

Es claro también, y más contradictorio aún, que las facultades otorgadas al consejo consultivo no tienen carácter “consultivo” sino “mandatorio”. Así resulta del artículo 29 del decreto, que dispone que el consejo “deberá instruir sobre la inversión” de los fondos líquidos disponibles. Al mismo tiempo, del artículo 3º, impone a los fiduciarios de los fondos la obligación de invertir las disponibilidades líquidas conforme “las instrucciones emanadas del consejo”. En suma, el “consejo” no aconseja, sino que dispone.

Es destacable también que este decreto altera la normativa por la que fue creada la mayoría de los fondos fiduciarios. Así, por ejemplo, el decreto de creación del Fondo de Infraestructura Hídrica, en su artículo 182, establece que se podrá “invertir los recursos líquidos del Fideicomiso de Infraestructura Hídrica en depósitos a plazo fijo en bancos oficiales nacionales, con vencimientos que no excedan de un (1) año...”

Las normas para la aplicación de los fondos son aquí muy precisas: fijan un período limitado en el tiempo; colocados en la banca oficial nacional y aplicados en depósitos a plazo fijo, pero el decreto altera totalmente esta lógica de gestión financiera, ya que establece una aplicación mucho más genérica, e imprecisa (artículo 3º).

El artículo 3º es central para dar el marco al redireccionamiento de fondos, ya que el mismo hace referencia a la “inversión de las disponibilidades líquidas y sin aplicación temporal”, no quedando claro lo que se entiende por ello, y qué significado se pretende dar al término. Cabe recordar que la mayoría de los fondos está constituido por activos líquidos, por lo que cualquier recurso que no estuviera comprometido, devengado o afectado al pago podría ser considerado dentro de esta categoría, y por lo tanto ser invertido en diversos instrumentos financieros.

Un cambio de destino más importante de los fondos se podrá dar en el caso de las inversiones que se realicen en instrumentos emitidos por entidades públicas o privadas, lo que puede generar la posibilidad de inversión en fideicomisos de carácter privado, sin ninguna evaluación del riesgo del mismo ni control de ninguna naturaleza.

Como vemos, la puerta que se abre a la discrecionalidad del Ejecutivo es enorme y como ya expresamos –y el caso de los transportes es un ejemplo contundente– tal puerta está siendo cruzada reiteradamente por la actual gestión.

Por otra parte, no está asegurado el recupero de la inversión realizada, ya que aunque se acepta la posibilidad de vender el instrumento financiero en el mercado secundario, la recuperación de la inversión realizada dependerá de la cotización que tenga el mismo a lo largo del tiempo.

El dictado del decreto 906/04 suscitó fuertes críticas desde los sectores de la oposición, lo que generó que su aplicación se viera demorada hasta hace muy poco tiempo. Sin embargo, el desvío de los fondos no tardó en llegar. En efecto, el día 22 de febrero del corriente año se dictaron las resoluciones conjuntas 111/2005 y 203/2005 del Ministerio de Economía y Producción y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios por las que se dispuso la inversión de las disponibilidades líquidas de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional en Letras del Tesoro. En la misma semana en que se cerraba el canje de la deuda –y con ello se cristalizaba la obligación del país de reiniciar los pagos a sus acreedores– el gobierno desvió en virtud de esta resolución \$ 1.000.000.000 de los fondos fiduciarios hacia letras del Tesoro; esto es, hacia la caja de la administración central⁶.

Para el ejercicio 2006 se pretende:

Fondos Fiduciarios	Total de Ingresos
Desarrollo Provincial	\$ 977.183.445
Para la reconstrucción de empresas	\$32.067.482
Infraestructura Regional	\$42.486.742
De Capital Social	\$4.966.580
Promoción Científica y	\$12.000.000

⁶ Clarín, 25/2/05 “Invertirán dinero de obras en Títulos públicos”.

Tecnológica	
Para el Transp. Elect. Fed	\$561.242.043
Sistema Infraest.	\$1.948.249.591
Transporte	
De Infraest. Hídrica	\$344.721.774
FOGAPYME	\$ 1.175.332
FONAPYME	\$ 2.509.377
Promoción de la Ganadería Ovina	\$20.000.000
Sec. De Hacienda BICE	\$28.959.353
Prog. De Fideicomisos Dto. 1118/03	\$4.128.485
Consumo residencial del gas	\$ 167.006.942
Refinanc. Hipotecaria	\$ 11.901.024
Promoc. Ind. Software	\$ 10.000.00
Total	\$ 4.168.598.170

Fundamentación del voto negativo

A lo largo de los presentes argumentos ha quedado de manifiesto que los fondos fiduciarios del Estado nacional abren la posibilidad para el Poder Ejecutivo de manejar de forma discrecional y arbitraria miles de millones de pesos anuales sin control alguno.

Los órganos encargados de controlar su ejecución no cumplen debidamente sus funciones y el jefe de Gabinete tampoco cumple con su obligación de rendir cuentas periódicas al Congreso de la Nación sobre la aplicación de estos recursos, que forman parte del erario público. Ante lo expuesto podemos afirmar que estamos ante un esquema que consagra la falta de controles y la discrecionalidad en el manejo y destino de estos fondos.

En consonancia con ello nos enfrenamos a una prolífica normativa, compuesta de decretos y resoluciones que rigen el destino de estos recursos, desviándolos una y otra vez de sus fines originarios y tornando altamente dificultoso cualquier tipo de control sobre ellos.

Ante esto podemos asegurar que la mencionada estructura normativa en muchas ocasiones es claramente nula por violentar otras disposiciones de jerarquía superior. Esto no es casual: las normas han sido dictadas con estas características para dar lugar a que el Ejecutivo pueda hacer uso de estos fondos sin dar explicaciones. Adviértase que el Poder del que emanan normas de este tipo es el mismo que ha decidido apropiarse de estos recursos.

La oscuridad con que se manejan estos recursos públicos inevitablemente despierta las sospechas de una utilización irregular y/o ilegal de los mismos. Una vez más, nos preocupa poner de relieve un estilo de gestión gubernamental que dista mucho de la transparencia y el apego a los principios republicanos de gobierno.

Si éstas sospechas fueran infundadas: ¿Qué motivo hay para hacer por decretos y resoluciones ministeriales modificaciones de partidas que deberían hacerse por ley, y por lo tanto con la intervención necesaria del Parlamento? Si el destino dado a estos fondos no fuera dudoso: ¿Porqué motivo los administradores de los mismos se niegan a dar una

información completa, precisa y detallada de sus movimientos financieros y evolución patrimonial? Si no se estuvieran desviando los recursos de modo discrecional y arbitrario: ¿Por qué el Ejecutivo habría de diseñar una arquitectura normativa intrincada y negarse a brindar la información del caso que podría echar luz sobre los puntos oscuros que hemos señalado a lo largo de todo este informe?

Creemos que la respuesta a este interrogante es diáfana: normas claras, participación del Congreso e información certera de la situación patrimonial de los fondos dejarían al descubierto la forma en que se han manejado los mismos y los intereses que se han beneficiado de tal manejo.

La discrecionalidad y la falta de publicidad en el uso de los fondos públicos amerita que se invierte en forma urgente, y para cada uno de los fondos fiduciarios del Estado nacional, cuál ha sido su recaudación, su ejecución y quiénes han sido sus beneficiarios. Asimismo, debe instrumentarse de inmediato un sistema de control que permita conocer periódicamente la aplicación detallada de estos recursos. Finalmente, debe esperarse que el Poder Ejecutivo nacional ejerza sus funciones en íntegro respeto por todo el orden jurídico.

6

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CARRIO

Opinión de la señora diputada acerca del artículo 17 del dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

Como es sabido, la doctrina entiende que el presupuesto como sistema de administración pública, está conformado por un conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados por los organismos públicos. En sí, es la forma en que año tras año el Poder Ejecutivo informa su plan de gobierno, indicando acciones, metas y fuentes de financiamiento.

En materia energética y a pesar de que en el artículo 17 el gobierno reconoce la situación de crisis del sector, no existen más que soluciones a través de subsidios, que no modifican de manera alguna la matriz energética diseñada por el mismísimo y continuada por las distintas administraciones, incluida la gestión Kirchner.

Es por eso, que atento las medidas aquí planteadas revelan la ineficiencia de este gobierno en resolver esta cuestión que atañe no solo la calidad de vida de los argentinos, sino que también compromete seriamente nuestra capacidad productiva. Para ello, en el tratamiento de este presupuesto, resulta necesario formular un diagnóstico de la situa-

ción actual, para que promuevan reformas estructurales que el sector energético reclama y que, como se ha visto, no se encuentran previstas por la gestión Kirchner para el año 2006.

El diagnóstico¹

El quiebre del sector energético comenzó en nuestro país a partir de las reformas estructurales iniciadas a mediados de los '70, que se profundizaron con la sanción de la ley 23.696 de reforma del Estado (de 1989), que dieron lugar a los programas de privatización y regulación económica, que tuvieron por objetivo principal la transferencia de las funciones básicas del Estado en materia de gestión, planificación, control y regulación de la cadena energética al capital privado; por consiguiente, el mercado ampliado de la energía se desenvolvió —y se desenvuelve— de forma anárquica y con casi nulos controles por parte del Estado, configurándose de la siguiente manera:

—Los activos de las empresas concesionadas fueron dilapidados y/o transferidos al exterior, al igual que los técnicos altamente calificados. Esto, a lo que vulgarmente se puede entender como un vaciamiento encuentra en Yacimientos Carboníferos Fiscales uno de los ejemplos más palpables.

—Tras la desintegración vertical y horizontal de los segmentos petróleo, gas y electricidad llevadas a cabo con las privatizaciones, un puñado de empresas concentró toda la producción en cada uno de los eslabones de las cadenas productivas (desde la extracción de la materia prima hasta la comercialización mayorista/minorista y consumo industrial del producto final), conformando así un mercado de competencia extremadamente imperfecto y violando los marcos regulatorios creados durante las reformas estructurales. Esto las hace formadoras de precios.

—Asimismo, han sido beneficiarias por diversas modificaciones a su marco regulatorio: Los aumentos sistemáticos de combustibles y tarifas de servicios públicos de la energía aplicados en los '90 violaron el régimen de convertibilidad (ley 23.928, de 1991) y los marcos regulatorios de los segmentos gas (ley 24.076, de 1992) y electricidad (ley 24.065, de 1992); los correspondientes al período 2002-2005 son violatorios de la ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (de 2002). Todo esto, en detrimento de los derechos de los usuarios argentinos y con total anuencia de las distintos gobiernos, inclusive el de Kirchner.

—La expansión de la red troncal de gasoductos y de la red de alta tensión de energía eléctrica que abastecen al mercado interno nunca tuvo lugar (violatorio de los marcos regulatorios), pese a la capta-

¹ Los hechos descritos en el presente acápite se encuentran respaldados por la labor de investigación del señor Ricardo Andrés De Dico y el IDICSO de la Universidad del Salvador.

ción de rentas extraordinarias (transferidas al exterior y/o "invertidas" en gasoductos de exportación).

—Los permisos de exploración y concesiones de explotación hidrocarburífera adjudicados con la entrega de las áreas centrales y marginales de las cinco cuencas productivas del país violaron escandalosamente la ley 17.319, de hidrocarburos (de 1957).

—La alta dependencia hidrocarburífera, la nula inversión de capital de riesgo en exploración, el escaso desarrollo de fuentes alternativas de energía y las exportaciones violatorias (de hidrocarburos y derivados), así como el divorcio del Estado de sus funciones básicas, han dejado al país al borde del abismo energético.

Como resultado de esto, nuestro país cuenta con menos de una década de disponibilidad de petróleo y gas natural. Es responsabilidad de la actual administración recuperar el control del subsuelo por la vía legal para captar su renta y desarrollar a través de ésta fuentes de energía primaria alternativas a los hidrocarburos (nuclear, hidroenergía y eólica) y combustibles alternativos a los derivados del crudo (biocombustibles, hidrógeno, etc.), pero nada de esto nos habla el programa de gobierno para el ejercicio 2006, puesto en conocimiento a este Congreso Nacional, a través del presupuesto en tratamiento.

Basta con analizar el artículo 17 propuesto para entender que la única medida a llevarse a cabo es subsidiar y/o brindar prestamos hasta en 500.000.000 para "el sostenimiento sin distorsiones del sistema de estabilización de precios en el Mercado Eléctrico Mayorista...". Ahora bien, nada se dice de cómo se revierte la crisis energética en la que se sostiene y fundamenta tan importante erogación de recursos públicos.

Pocas perspectivas

Como es sabido, la Argentina es un país hidrocarburodependiente, ya que el petróleo (43 %) y el gas natural (46 %) satisfacen casi el 90 % de las necesidades energéticas de la estructura socioeconómica nacional. Este dato reviste una preocupación muy seria, dado que las reservas certificadas de petróleo y gas natural estarían agotadas a mediados del próximo quinquenio.

Esto es la ecuación lógica de una política de explotación irracional que se practica en el país desde el inicio de las reformas estructurales en el sector hidrocarburífero, donde la práctica habitual consiste en extraer de manera irrestricta todo el volumen posible de los pozos descubiertos por YPF y no realizar nuevos esfuerzos exploratorios tendientes a compensar el inquietante nivel de reservas.

En efecto, los agentes económicos privados (locales y extranjeros) que se beneficiaron con los programas de privatización de YPF, Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica, SEGBA e Hidronor, diversificaron sus participaciones a tal punto que un puñado de éstos controlan el transporte de crudo, el

transporte y distribución troncal de gas natural, la generación termoeléctrica e hidroeléctrica, el transporte de energía eléctrica por alta tensión y su distribución, además de ser grandes consumidores industriales de petróleo y/o derivados, de gas natural y energía eléctrica.

Por consiguiente, se conformó un oligopolio energético integrado y conformado por los conglomerados extranjeros Repsol YPF (y su controlada "argentina" Pluspetrol), Total, Pan American Energy, Petrobras (tras la adquisición de los activos de Pérez Companc) y por los grupos económicos locales Techint y Sociedad Comercial del Plata; agentes que están operando en casi todos los eslabones del circuito productivo del petróleo, de la cadena gasífera y del segmento eléctrico.

A mayor abundamiento, nótese que luego de las privatizaciones, el capital privado, formador de precios de combustibles y de tarifas de gas y electricidad en lugar del Estado, comercializó el barril de crudo en el mercado interno con precios referenciados con el WTI (West Texas Intermediate) hasta 2002 (y en innumerables ocasiones por encima del precio de referencia internacional) e incrementó las tarifas de gas (durante 1993-2000) y electricidad (durante 1993-2002) de acuerdo a una fórmula polinómica que combinó las variaciones que ocurrían en los precios al consumidor y en el índice de precios mayoristas de productos industriales de EE.UU., violando el régimen de convertibilidad (en todos los casos) y los marcos regulatorios (en los casos de las tarifas de gas y electricidad).²

Consecuencia de la inacción del Estado y falta de un plan de gobierno:

—Alta dependencia hidrocarburífera (mayoritariamente gasífera) en el suministro de energía eléctrica (55 % en 2004), que de no construirse nuevas centrales nucleoelectricas e hidroelectricas que disminuyan drásticamente la participación de la generación térmica hacia finales del presente decenio ocurrirá un colapso energético que se extenderá hasta mediados —o más— de la década entrante; es decir un colapso en el sistema de transmisión de energía eléctrica y fallas parciales con origen en la capacidad de fuerza de las usinas.

—Nula intervención del Estado ante la drástica declinación de las reservas certificadas de gas natural y de las reservas certificadas de petróleo (de 14 años en 1988 a 9,5 años para fines de 2004, al ritmo de extracción de 2004).

—Nula intervención del Estado ante la drástica declinación en los esfuerzos exploratorios registrada

² Ver informes elaborados por investigadores del IDICSO, pero en particular los numerosos y excelentes informes y libros de los investigadores de Conicet-FLACSO (Daniel Azpiazu y Martín Schrr), y también los del Grupo Moreno (José Francisco Freda, Alfredo Fernández Franzini, Gustavo Calleja y Félix Herrero).

también desde la privatización de YPF, que conlleva a una segura falta de abastecimiento energético sin precedentes en la historia energética nacional.

—El ingreso al Sistema de Interconexión Nacional para fines de la década en curso de las generadoras Yacyretá (2008) y Atucha II (2009) proyectado por la actual administración no podrá evitar el colapso energético que se espera para dentro de pocos años si no se suman nuevas centrales de generación de energía eléctrica alternativas a la térmica, dado que la dependencia gasífera para cubrir la demanda de suministro eléctrico continuará siendo superior al 55 % en 2012, según datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

De nada de esto habla el presupuesto, advirtiéndose la falta de planificación estratégica que pone en serios riesgos el crecimiento económico de nuestro país, a pesar de los índices favorables que arroja la macroeconomía. La inseguridad energética que sufre nuestro país desalienta inversiones y obviamente obstaculiza la mentada recuperación económica.

Ausencia de planificación estratégica-falta de previsión

Yacyretá

Como es sabido, el presupuesto no informa las metas y los programas a desarrollarse en Yacyretá. Por eso, entendemos que es muy difícil analizar y controlar la política energética de esta gestión para el ejercicio 2006 si no se sabe qué se va a hacer con una fuente tan importante de energía como la mencionada represa.

En igual sentido, nada se habla respecto de explotar otras alternativas como la hidroenergía que es una fuente que no ha sido abordada correctamente en el país. Por ejemplo, además de finalizar las obras en Yacyretá (trasladar el nivel de cota 76 msnm a 83 msnm), se deberían llevar a cabo los estudios de factibilidad correspondientes a los aprovechamientos hidroeléctricos Garabí y Corpus Christi, los cuales podrían adicionar a la generación hidroeléctrica.

7

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CARRIO

Fundamentos del voto negativo de la señora diputada acerca del artículo 54 del dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

Rechazar por inconstitucional

“Facúltase al Poder Ejecutivo, durante el presente ejercicio, a establecer medidas tributarias espe-

ciales, tales como diferimientos, reintegros, deducciones, regímenes especiales de amortización y/o bonificaciones de impuestos en los departamentos provinciales cuya crisis laboral, en general, derive de la privatización o cierre de empresas públicas. El Poder Ejecutivo”.

Como es sabido en materia tributaria opera la reserva de ley, nuestra Carta Magna prescribe en forma reiterada esa regla fundamental, tanto en el artículo 42, puesto que los recursos del Tesoro Nacional se conformaran con “...las demás contribuciones que equitativamente y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General...” Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 42 y, también, cuando prescribe en el artículo 52 que corresponde a la Cámara de Diputados la iniciativa de las leyes sobre contribuciones.

En consecuencia con esto la jurisprudencia ha expresado en autos “Luisa Spak de Kupchik y otros v. Banco Central de la Republica Argentina y otros”, que la jurisprudencia de esta Corte ha establecido categóricamente que los principios y preceptos constitucionales prohíben a otro poder que el Legislativo el establecimiento de impuestos, contribuciones y tasas (Fallos: 155:290; 248:482; 303:245; 312:912, entre otros), y, concordantemente con ello, ha afirmado reiteradamente que ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es, válidamente creada por el único poder del Estado investido de tales atribuciones (causa Eves Argentina S.A., Fallos: 316:2329 considerando 10 y su cita, entre otros)” (énfasis añadido).

Es más, el Poder Ejecutivo tiene vedado establecer tributos aun por la vía extraordinaria de los decretos de necesidad y urgencia, toda vez que el artículo 99, inciso 39 de la Ley Fundamental le prohíbe, en forma terminante, emitir este tipo de disposiciones cuando se trate —entre otras— de la materia tributaria. El Tribunal aplicó lo prescripto por esta norma en los conocidos precedentes de Fallos: 318:1154 y 319:3400 (“Video Club Dreams” y “La Bellaca SAACIF”, respectivamente).

Por una parte, en lo que hace al artículo 54 del proyecto de presupuesto, es patente que, en tanto emana de un poder del Estado incompetente para establecer tributos, en palmaria violación al principio de legalidad en la materia, resulta contrario a la Ley Fundamental, sin que sea válido argumentar la crisis laboral para fundamentar tal delegación parlamentaria bajo la fórmula de “establecer medidas tributarias especiales”.

Al respecto, es pacífica la doctrina de los autores en cuanto a que la garantía constitucional de reserva legal en cuestión tributaria rige plenamente y que “decir que no debe existir tributo sin ley, significa que sólo la ley puede establecer la obligación tributaria y los elementos de la relación tributaria.”

(cf. Dino Jarach, op. Cit., p. 80), y que “es la ley la que debe definir los hechos imponible en su acepción objetiva y también en la esfera subjetiva. o sea, cuáles son los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer. Debe ser la ley la que debe establecer el objeto y la cantidad de la prestación, es decir, el criterio con que debe valuarse la materia imponible para aplicar luego el impuesto en un monto determinado, y es la ley la que debe definir también ese monto.” (Op. Cit., p.80).

Ahora bien, a mayor abundamiento corresponde hacer la distinción entre reserva de ley absoluta y reserva de ley relativa. A la primera corresponden aquellas materias donde el principio de legalidad es absoluto y no puede haber lugar a delegación legislativa ni asunción de facultades legislativas, ni aún en urgencia por parte del Poder Ejecutivo, en los supuestos de los llamados decretos de necesidad y urgencia. Al segundo tipo corresponden aquellas situaciones donde el principio de reserva de ley permite sin embargo la delegación legislativa del Parlamento al Poder Ejecutivo.

Este criterio, es decir esta distinción entre reserva absoluta y relativa es señalado expresamente por Gustavo Zagrebelski en su obra *Diritto Costituzionale*, cuando advierte que la distinción, si bien no explícita, en el texto de la Constitución surge claramente de ella.

Esta distinción es fundamental para poder interpretar el artículo 76 y la voz “emergencia” contenida en ella y la voz “administración”. Ni aún la emergencia puede hacer relativa estas reservas absolutas de ley que tienen justamente el obsesivo de impedir que la delegación produzca una concentración del poder que convierta en tiranía a cualquier gobierno de turno.

Esto es, en consecuencia, la única interpretación constitucional posible que permite argumentar nuestro voto negativo al presente artículo, por cuanto encuentra su principal fundamento en la intención constituyente.

8

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CARRIO

Opinión de la señora diputada acerca del artículo 69 del dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

El artículo 69 del dictamen de mayoría dice: “Autorizada la ejecución de una obra de suministro de gas natural a usuarios actualmente abastecidos con gas propano indiluido por redes, conforme lo prescribe el artículo 2º de la ley 26.079, el jefe de Gabinete deberá proceder a asignar a los fondos fiduciarios que con dicho objeto se creen o se hayan

creado, los recursos presupuestarios necesarios para afectar al pago del capital invertido en las obras que posibiliten tal sustitución, el monto anual total que surge para ese volumen y cantidad de calorías para la diferencia entre el precio de mercado del GLP y los \$ 300 por tonelada métrica fijado en el Acuerdo de Abastecimiento de Gas Propano para Redes de Distribución de Gas Propano Indiluido...”.

Este artículo mezcla distintas soluciones al tema del gas propano, que merecen las siguientes consideraciones:

–Autoriza la ejecución de una obra de suministro sin especificar de qué se trata, cuál es su meta física, cuál es el monto comprometido y sobre todo cuál va a ser su fuente de financiamiento.

–Recorre a la figura del fondo fiduciario con una fórmula vaga y general que habla de creados o a crearse, por lo tanto no permite dilucidar la fuente de recursos para solventar el gasto proyectado.

–Prevé un subsidio para dar cumplimiento al acuerdo de abastecimiento, sin indicar cuál es el monto del mencionado subsidio ni cómo va a ser financiado el mismo.

Este artículo incumple lo establecido por el artículo 14 de la ley 24.156, Ley de Administración Financiera que dispone que en los presupuestos de gastos se utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con sus fuentes de financiamiento.

No obstante esto, entendemos que este gobierno carece de una política de Estado tendiente a dar solución al problema de abastecimiento por GLP que daña a una parte importante de nuestro país. Es por lo expuesto, que queremos contribuir con la presente inserción, a construir un diagnóstico de la situación, para su conocimiento público.

1. Diagnóstico y perspectivas respecto del GLP¹

El mercado gasífero argentino fue controlado por dos empresas de propiedad estatal: Gas del Estado S.E. (en adelante GdE), que desde su creación en 1945 y hasta su transferencia al sector privado a inicios de 1993 operaba monopolícamente en los eslabones de toda la cadena productiva.

Hasta la implementación de las reformas estructurales iniciadas en 1989 en el mercado ampliado de la energía, YPF era la única empresa del país que abarcaba la casi totalidad de los eslabones del circuito productivo del petróleo y los correspondientes al área de negocio *upstream* (exploración y extracción) de la cadena gasífera, entregándole el fluido a Gas del Estado a precio de costo (de pro-

¹ En base a artículos presentados por el investigador Ricardo De Dieco.

ducción), para el transporte, distribución y comercialización.

Cabe destacar la significativa expansión de la red troncal de gasoductos que abastece al mercado interno y de la red de usuarios del sistema de distribución que llevó a cabo Gas del Estado hasta el año anterior a las reformas estructurales (en 1988, cuando ingresó en operación el gasoducto Neuba II, de 1.665 km, proveniente de la cuenca neuquina y con destino final Buenos Aires), así como también el considerable incremento de las reservas gasíferas, derivado de los esfuerzos exploratorios encarados por YPF (alrededor del 95 % de las reservas de hidrocarburos del país fueron descubiertas por YPF durante sus 70 años de existencia como empresa estatal).

Durante la privatización, el sistema de gasoductos del mercado interno no tuvo expansión alguna, las ganancias de las empresas no se destinaron a la expansión de la red troncal de gasoductos que abastece al mercado interno, sino más bien una parte de los capitales acumulados fueron transferidos al exterior y otra parte destinada a la construcción (a partir de 1996) de 10 nuevos gasoductos de exportación (7 hacia Chile, 2 a Uruguay y 1 a Brasil).

Por consiguiente, la población afectada por la carencia de provisión de gas natural por redes como resultado de la pésima gestión privada y nula regulación y planificación estatal se fue incrementando hasta llegar a los 13.461.000 ciudadanos argentinos en 2001 (36,1 % de la población), según el Censo 2001 publicado por el INDEC.

Estudios preliminares del IDICSO-USAL para enero de 2005 señalan que el 39 % de los hogares del país carece de provisión de gas natural por redes y que alrededor del 80 % de los mismos consume gas licuado de petróleo (GLP) envasado en garrafas de 10 kg (el GLP es un hidrocarburo que se obtiene tanto del procesamiento del gas natural como de la refinación de petróleo), y el 20 % restante quema plásticos, residuos vegetales/animales, leña, etc. Dicho estudio señala que las ganancias internalizadas por los agentes económicos que operan en el mercado del GLP ha sido superior a los u\$s 5.300 millones en los últimos siete años.

No obstante esto, el Estado siempre subsidió sus actividades y una prueba de ello es el propuesto artículo 71: La misma ecuación se reitera año tras año: empresas subsidiadas; ausencia de controles; concentración empresarial e imposiciones de precios que no coinciden con un estudio de costos serio.

Adviértase la garrafa de 10 kg según lo ha estimado el IDICSO-USAL tiene \$ 4 de costo de producción en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación; y las empresas declaran costos equivalentes a \$ 7.

No obstante, en el 2004 la garrafa de 10 kg, que oscilaba –y oscila– entre \$ 24 y \$ 32 según el punto de venta y región del país, tras una decisión política de la actual administración se determinaron alrededor de 606 puntos de venta autorizados, sobre

un total de casi 95.000, para comercializar la misma con “tarifa social” de \$ 18 a \$ 19, según la provincia, tras el Acuerdo de Estabilidad del Precio de Gas Butano envasado en Envases de 10 kg, suscrito entre la Secretaría de Energía de la Nación y las empresas productoras y fraccionadoras en julio de 2004. Al promediar el primer semestre de este año se decidió disminuir la misma a \$ 16, con una alícuota para el IVA equivalente a 10,5 %. Para julio de 2005 los puntos de venta autorizados habían disminuido a 597.

Ahora bien, en base a datos del IDICSO-USAL para fines de 2004, el gasto familiar de las garrafas de 10 kg en hogares de bajos ingresos representa entre el 50 % y 60 % sobre el gasto total de los servicios públicos elementales, según la región geográfica del país. Esto denota una seria preocupación cuando se considera que el 40,2 % de los ciudadanos argentinos vive por debajo de la línea de pobreza y un 15 % son indigentes (en números absolutos: 15.619.280 y 5.828.090, respectivamente), según la CTA en base a datos del INDEC para el segundo semestre de 2004. En este sentido, el abaratamiento de la garrafa con “tarifa social” (considerando un consumo mensual de 3 garrafas en este tipo de hogares) no ha tenido lugar, si se tiene en cuenta que alrededor del 60 % de los ciudadanos argentinos que consumen garrafas de 10 kg vive por debajo de la línea de pobreza.

Todo esto, al amparo de la fuerte concentración empresarial y sus prácticas oligopólicas: a fines de 2003, el 88,6 % de la producción a granel estaba controlada por 8 empresas, sin embargo las firmas Repsol YPF y Petrobras concentraban para fines de 2003 casi el 70 % de la producción nacional de GLP a granel, en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

Por lo tanto, entendemos que en la planificación de políticas públicas y en el ejercicio del poder de policía y regulatorio del Estado está la solución a la problemática planteada. Es por eso que rechazamos de plano esta práctica subsidiaria que no soluciona la crisis energética, sino que utiliza recursos públicos; muchos de ellos producto del superávit, para ser aplicados a garantizar las ganancias de las empresas, desconociendo la necesidad de generar acciones concretas para modificar la deficitaria estructura energética de nuestro país, que termine con las asimetrías y distribuya ingresos de una vez por todas.

9

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR
DIPUTADO CHIRONI

Parte de prensa 33/2005, del lunes 5
de diciembre de 2005 de la Asociación
Argentina de Presupuesto y Administración
Financiera Pública

Se incorporan \$ 7.799 millones de recursos y \$ 6.074 millones de gastos al presupuesto 2005.

El día jueves 1º de diciembre fueron publicados en el Boletín Oficial un decreto de necesidad y urgencia (DNU) y una decisión administrativa (DA) del jefe de Gabinete de Ministros, por medio de los cuales se modifica el presupuesto 2005, con el objeto de incrementar el cálculo de recursos y ampliar los créditos presupuestados para el corriente ejercicio, a fin de contemplar los aumentos en la recaudación tributaria y atender los mayores costos derivados de medidas adoptadas en los últimos meses, los requerimientos adicionales de los planes de inversión pública, las transferencias a provincias derivadas de la mayor recaudación de los fondos con afectación específica y la reestructuración de la deuda pública.

Se trata del DNU 1.466/05 y de la DA 780/05, por los cuales se incrementan en \$7.799 millones los recursos y en \$6.074 millones los gastos de la administración pública nacional para este año, destinándose los \$1.725 millones restantes a incrementar el resultado financiero del ejercicio. Como se observa en el cuadro 1, del superávit adicional, \$798 millones sustituyen financiamiento externo originalmente previsto, y el resto (\$927 millones) se destina a mayores aplicaciones financieras.

En los fundamentos de las mencionadas medidas se expresa que las mismas responden a la necesidad de actualizar el cálculo de recursos, teniendo en cuenta que se ha verificado una mayor recaudación tributaria, "producto del crecimiento de la actividad económica, el aumento del nivel general de precios y la aplicación de eficaces acciones en materia de administración tributaria y control de la evasión impositiva". Por otro lado se destaca la necesidad de reforzar los créditos presupuestarios con el objeto de permitir la aplicación de una serie de medidas dictadas en los últimos meses. Entre estas medidas se encuentran los aumentos salariales dispuestos para el personal de distintos escalafones del sector público nacional (decretos 875/05, 1.033/05, 1.073/05, 1.104/05, 1.107/05, 1.255/05, 1.275/05, 1.326/05 y 1.336/05), los aumentos en la jubilación mínima (decretos 748/05 y 1.273/05) y la elevación de \$2.025 a \$2.600 del tope máximo para poder percibir asignaciones familiares, juntamente con la modificación de los rangos de haberes (decreto 1.134/05).

Asimismo, se expresa que es necesario reforzar los créditos de distintas jurisdicciones que no cuentan con saldos suficientes para atender compromisos asumidos. Una parte del refuerzo de créditos está destinado a ampliar las partidas para el programa de viviendas (\$614 millones), transferencias a Cammesa para la compra de fuel oil para centrales térmicas (\$160 millones), el otorgamiento de un nuevo préstamo al Fondo Unificado Eléctrico (\$100 mi-

llones), transferencias a la Entidad Binacional Yacyretá (\$100 millones) y a Nucleoeléctrica (\$100 millones).

También se contempla el incremento de los créditos para el pago de intereses derivados de la reestructuración de la deuda pública y se destaca la necesidad de incrementar los créditos de la Jurisdicción 91 - Obligaciones a cargo del Tesoro, con el objeto de posibilitar las transferencias "automáticas" a las provincias, derivadas de las leyes 23.966 del Impuesto a los Combustibles y 24.624 del Impuesto a las Ganancias, en virtud de la mayor recaudación en dichos tributos prevista para en este año.

Los fondos adicionales constituyen un incremento del 7,7 % respecto de los créditos vigentes al 31-10-2005. En los cuadros 2 y 3 de esta parte se exponen los principales destinos de los créditos incorporados. Con estas modificaciones, el total de créditos presupuestarios asciende a \$85.431 millones, \$1.771 millones más que las proyecciones que para el presente año presentó el Poder Ejecutivo al momento de elevar al Congreso Nacional el proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio 2006. Esta diferencia está explicada fundamentalmente por los gastos de capital, donde el crédito vigente al 30-11-2005 excede en \$2.036 millones a las proyecciones. No obstante, los recursos vigentes no difieren significativamente de lo proyectado; por tal motivo, el superávit de la APN para el ejercicio rondaría los \$4.911 millones, \$1.792 millones menos que las proyecciones enviadas al Congreso el 15 de septiembre pasado.

La decisión administrativa se dicta en uso de las facultades delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de Presupuesto, que faculta al jefe de Gabinete de Ministros a disponer ampliaciones en los créditos presupuestarios financiados con incrementos de los recursos con afectación específica o recursos propios de los organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social. En virtud de esta disposición, el Poder Ejecutivo ha incrementado los gastos corrientes y de capital en \$2.422 millones, principalmente en la Administración Nacional de la Seguridad Social.

La incorporación de los \$3.652 millones restantes, financiados con los mayores recursos del Tesoro, se realizó mediante el dictado del decreto de necesidad y urgencia, justificado "en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de disposiciones de carácter legislativo", considerando como circunstancia excepcional la urgencia en adoptar las medidas proyectadas.

Cuadro 1**Decisión Administrativa N°780/05 y Decreto N°1466/05**

Modificaciones presupuestarias (en millones de \$)

Concepto	DA 780-05	DNU 1466-05	TOTAL
Recursos corrientes	2.564,0	5.234,9	7.798,9
Gastos corrientes y de capital	2.421,6	3.652,1	6.073,8
Resultado financiero	142,3	1.582,8	1.725,1
Fuentes financieras	0,0	-798,2	-798,2
Aplicaciones financieras	142,3	784,5	926,9
Financiamiento neto	-142,3	-1.582,8	-1.725,1

Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Oficial.**Cuadro 2****Decisión Administrativa N°780/05 y Decreto N°1466/05**

Ampliaciones presupuestarias por jurisdicción (en millones de \$)

Jurisdicción		Incremento de créditos	% sobre el total
1	Poder Legislativo	42	0,7%
20	Presidencia de la Nación	23	0,4%
30	Ministerio del Interior	232	3,8%
35	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	48	0,8%
40	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	14	0,2%
45	Ministerio de Defensa	319	5,3%
50	Ministerio de Economía y Producción	67	1,1%
56	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	1.094	18,0%
70	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	283	4,7%
75	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	1.616	26,6%
80	Ministerio de Salud y Ambiente	213	3,5%
85	Ministerio de Desarrollo Social	168	2,8%
90	Servicio de la Deuda Pública	695	11,4%
91	Obligaciones a cargo del Tesoro	1.258	20,7%
TOTAL		6.074	100%

Fuente: Elaboración propia, en base al Boletín Oficial

Cuadro 3

Decisión Administrativa N°780/05 y Decreto N°1466/05

Ampliaciones presupuestarias por programas (en millones de \$)

	PROGRAMA	Incremento de créditos	% sobre total
19	Asignaciones familiares - ANSeS	925,4	15,2%
98	Servicio de la deuda	694,8	11,4%
92	Asistencia financiera para gasto social provincial (impuesto a las ganancias)	692,0	11,4%
26	Desarrollo urbano y vivienda - MPFIPyS	614,0	10,1%
16	Prestaciones previsionales - ANSeS	396,4	6,5%
76	Formulación y ejecución de la política energética - MPFIPyS	260,2	4,3%
26	Desarrollo de la educación superior (transferencias a universidades)	223,6	3,7%
95	Asistencia financiera a empresas públicas y ente binacional	220,0	3,6%
	Ente Binacional Yaciretá	100,0	1,6%
	Nucleoeléctrica S.A.	100,0	1,6%
	Sistema Nacional de Medios Públicos S.E.	20,0	0,3%
94	Asistencia financiera a sectores económicos	203,8	3,4%
	Fondo Fiduciarios para el Transporte Eléctrico Federal	203,8	3,4%
17	Complementos a las prestaciones previsionales - ANSeS	160,0	2,6%
65	Formulación y ejecución de políticas del transporte automotor y ferroviario - MPFIPyS	116,2	1,9%
99	Transferencias al Hospital Posadas y Hospital Garrahan	107,1	1,8%
93	Coparticipación a Tierra del Fuego y GCBA	101,5	1,7%
16	Capacidad operacional del Estado Mayor del Ejército	101,2	1,7%
20	Prevención y control de enfermedades y riesgos específicos - Min. Salud	95,4	1,6%
40	Capacidad operacional de la Gendarmería Nacional	91,6	1,5%
24	Promoción del empleo social, economía social y desarrollo local - Min. Desarrollo Social	80,0	1,3%
16	Capacidad operacional de la Armada	77,0	1,3%
98	Asistencia financiera a provincias (impuesto a los combustibles)	76,3	1,3%
23	Pensiones no contributivas - Min. Desarrollo Social	68,1	1,1%
19	Recursos hídricos - MPFIPyS	60,2	1,0%
20	Atención ex cajas previsionales - ANSeS	58,9	1,0%
	Resto de los programas	650,1	10,7%
	TOTAL		100%

10

**INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR
DIPUTADO DEL ICH**

**Nota enviada al señor diputado por el señor rector
de la Universidad de Buenos Aires; doctor
Guillermo Jaím Etcheverry**

Buenos Aires, 12 de diciembre de 2005.

Señor diputado:

Como lo sé genuinamente interesado por los problemas que afectan a nuestras universidades nacionales, en vísperas de debatirse en el Honorable Congreso de la Nación el presupuesto para el ejercicio 2006, quiero exponerle las dificultades presupuestarias que atraviesan esas casas de estudio para desarrollar su actividad. Baste señalar que una sola universidad en el Brasil, la de San Pablo, recibe del Estado fondos que representan casi el 60% del presupuesto asignado a todas las 38 universidades nacionales argentinas.

En el caso concreto de la Universidad de Buenos Aires, quiero llamar su atención sobre el hecho de que, si durante 2006 abonáramos a nuestro personal los mismos salarios que hemos pagado en octubre de 2005, requeriríamos alrededor de 585 millones de pesos. Si se tiene en cuenta que la cantidad presupuestada para la UBA es de pesos 591.838.724, sólo nos restarían 6 millones de pesos. Como sólo para atender los servicios públicos de nuestras distintas dependencias destinamos más de 20 millones de pesos por año, el remanente citado no alcanza para pagar ni siquiera a la tercera parte de esos servicios.

La situación descripta compromete seriamente el funcionamiento de esta compleja universidad que atiende a más de 300.000 estudiantes y debe hacer frente a actividades de docencia de pre y posgrado, asistencia médica en sus cuatro unidades hospitalarias, tareas de extensión universitaria, educación media y muchas más.

Por eso, ante el inminente tratamiento del presupuesto nacional para el ejercicio 2006, considero mi obligación el llamar su atención acerca del grave problema que creará a esta Universidad de Buenos Aires la aprobación de la suma que figura en el proyecto que se encuentra a consideración de esa Cámara y que no ha tomado en consideración la suma de pesos 1.203.500.000 solicitada como aporte del Tesoro nacional en el anteproyecto de presupuesto aprobado por nuestro consejo superior (Res. 5.402/05), que le adjunto y que fuera elevado tanto al Poder Ejecutivo como a ambas Cámaras del Congreso Nacional.

Saludo a usted muy cordialmente.

11

**INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR
DIPUTADO DEL ICH**

**Resolución del Consejo Superior
de la Universidad de Buenos Aires acerca
de la declaración de emergencia presupuestaria
de dicha universidad y del monto estimado de gastos
corrientes y de capital para el ejercicio 2006**

Visto lo previsto en los capítulos III, IV y V del Título IV del Universidad de Buenos Aires relacio-

nado con el patrimonio, los recursos y los gastos de la institución así como los lineamientos establecidos por la ley 24.156 de administración pública y sistemas de control y sus normas complementarias, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 85 del Estatuto de la Universidad de Buenos Aires establece la obligación por parte de la universidad de dictar un proyecto de presupuesto para el ejercicio siguiente a fin de ser elevado a las autoridades correspondientes.

Que el artículo 86 dispone que dicho presupuesto debe contener la especificación detallada de las inversiones a realizar utilizando fondos provenientes de los recursos indicados en el inciso a) del artículo 81 del estatuto, que alude a las sumas que se le asignan a la universidad en el presupuesto general de la Nación, ya sea con cargo a Rentas Generales o con el producido de los impuestos nacionales o con otros recursos que se afecten especialmente.

Que el artículo 83 del estatuto universitario establece que ningún gasto o inversión de fondos puede hacerse sin que se encuentre previsto en el presupuesto de la universidad o dispuesto en conformidad con alguna reglamentación del consejo superior.

Que en consonancia con lo establecido en el estatuto, la ley 24.156 establece que los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio.

Que el fondo universitario ha sido reemplazado por el concepto de "Remanente de ejercicios anteriores" cuyo monto resulta imposible determinar hasta la finalización del ejercicio fiscal en curso.

Que es necesario enviar al Congreso de la Nación y al Poder Ejecutivo el anteproyecto de presupuesto para su aprobación.

Que con el objeto de contar con una evaluación de los requerimientos de la universidad se ha procedido de acuerdo con lo establecido en el artículo 85 de su estatuto, a tomar como estimación de lo que razonablemente requiere para poder llevar a cabo con decoro las funciones que se establecen en sus bases —es decir las actividades de docencia, investigación y extensión universitaria— los presupuestos aprobados para el ejercicio 2005 por los consejos directivos de las facultades.

Que durante los últimos ejercicios, la asignación de recursos a la Universidad de Buenos Aires no ha guardado relación con la evolución de su matrícula ni con la magnitud y complejidad de las actividades que realiza, lo que ha puesto en serio riesgo el cumplimiento de sus fines, tal como este consejo superior lo expresara en numerosas oportunidades, lo que inclusive llevó al cuerpo a declarar la emergencia presupuestaria en la institución en 2002, situación que se ha agravado.

Que, como resultado del proceso descrito, se ha estimado el presupuesto de la Universidad de Bue-

nos Aires para el ejercicio 2006 en pesos un mil trescientos cincuenta y tres millones quinientos mil (\$ 1.353.500.000), el que deberá ser atendido con fondos del Tesoro nacional por un monto de pesos un mil doscientos tres millones quinientos mil (\$ 1.203.500.000) y con recursos propios generados por las unidades académicas y la administración central, por un monto de pesos ciento cincuenta millones (\$ 150.000.000), teniendo en cuenta que a proximadamente el noventa por ciento (90 %) de estos recursos propios corresponde a sus costos de generación.

Que el presupuesto presentado permitiría a la universidad iniciar un proceso de recuperación atendiendo durante el ejercicio 2006 las inversiones que permitirían encarar, en mejores condiciones, las tareas que con creciente dificultad se vienen desarrollando.

Que resulta necesario actualizar los salarios del docente, no docente y asistencial de toda la universidad para compensar la pérdida del valor adquisitivo de los salarios registrado durante los últimos años, lo que generará un incremento de la masa salarial.

Que, a propósito del cuerpo docente, resulta necesario: *a)* incrementar la dedicación de los cargos ya existentes, *b)* aumentar el porcentaje de profesores regulares con dedicación exclusiva, categoría que debería constituir la regla y no la excepción del personal docente universitario; *c)* crear nuevos cargos de profesores regulares que permitan compensar su déficit en función del crecimiento de la matrícula registrado durante los últimos años; *d)* incrementar los cargos de profesores regulares procediendo a reconvertir cargos de auxiliares docentes con dedicación parcial y *e)* reducir significativamente la cantidad de cargos ad honorem de la universidad mediante la creación de los correspondientes cargos rentados de profesores y auxiliares docentes y la realización de los pertinentes concursos para ocuparlos.

Que se contempla la aplicación de un nuevo escalafón para el personal docente con el consiguiente reescalafonamiento de los agentes.

Que, en materia de investigación científica, es necesario: *a)* incrementar el financiamiento de la actual programación UBACyT para el período 2004-2007; *b)* otorgar financiamiento, para realizar al menos quince (15) proyectos integrados de investigación; *c)* impulsar al menos treinta (30) proyectos de investigación sobre situaciones de urgencia social; *d)* llamar a concurso para otorgar setecientas (700) nuevas becas de investigación en todos sus niveles: estímulo, iniciación y doctorado; *e)* comenzar a renovar y completar el equipamiento destinado a actividades de formación y el requerido por las actividades de ciencia y técnica; *f)* atender la contraparte correspondiente a esta universidad para la ejecución de convenios con otras universidades nacionales y extranjeras así como con otras instituciones de promoción de la ciencia, y *g)* adquirir material bibliográfico por parte de las unidades académicas, de las

escuelas de enseñanza media así como de los servicios centralizados de información bibliográfica.

Que con relación a la extensión universitaria y el bienestar estudiantil, resulta necesario: *a)* triplicar el número de Becas de Ayuda Económica Sarmiento destinadas a alumnos de escasos recursos y que registren buen rendimiento académico llevándolas a seis mil (6.000), una cantidad de por sí insuficiente para el número de alumnos con que cuenta la universidad, *b)* crear cincuenta (50) nuevos subsidios para la implementación de proyectos de extensión universitaria a la comunidad (Ubanex) a ser aprobados por el consejo superior, y *c)* disponer de los créditos necesarios para atender lo previsto en el artículo 71 del estatuto universitario, actividades relacionadas con el bienestar y alimentación de los estudiantes.

Que es necesario incrementar el crédito de la función salud —mediante el que la Universidad de Buenos Aires mantiene instituciones hospitalarias que prestan asistencia médica a la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de la provincia de Buenos Aires y del resto del país sin percibir contribución alguna de esas jurisdicciones— con el objeto de regularizar la planta de personal de los servicios hospitalarios, en especial incrementar los planteles de enfermería, así como también otorgar nuevas becas, así como también recuperar el marcado retraso en la atención de los gastos en bienes, servicios no personales y transferencias que demanda el cumplimiento de la tarea asistencial y proceder a la adecuación edilicia del Hospital de Clínicas “José de San Martín”, del Instituto de Oncología “Angel H. Roffo” e Investigaciones Médicas “Alfredo Lanari”.

Que, en materia de infraestructura, es preciso: *a)* realizar obras de mantenimiento indispensables e impostergables en los numerosos edificios de la universidad que comprenden un total de más de un millón de metros cuadrados cubiertos en edificios de grandes dimensiones y muchos años de contruidos, cuya situación actual puede poner en riesgo la seguridad de personas y bienes, adecuándolos a las normas de seguridad vigentes; *b)* finalizar la adecuación del nuevo edificio destinado a la Facultad de Ciencias Sociales; *c)* iniciar los estudios, análisis de factibilidad y proyecto necesarios para el traslado de las dependencias de la Facultad de Psicología a una única sede, así como el de las dependencias de la Facultad de Ingeniería a la Ciudad Universitaria, dando finalmente cumplimiento a lo resuelto por el consejo superior de esta universidad en su resolución (CS) N° 1.738,87 para dar contigüidad a esa facultad con la de Arquitectura, Diseño y Urbanismo y con la de Ciencias Exactas y Naturales con las obvias ventajas derivadas de ella.

Que asimismo resulta imprescindible atender otros gastos como los relacionados con: *a)* los servicios públicos de todas las dependencias de la universidad que han sufrido importantes incrementos,

en el transcurso de los últimos años: b) los de seguridad y vigilancia destinados a proteger personas y bienes en las distintas unidades académicas y en la administración central, tanto en la Capital Federal como en el conurbano, y c) los relacionados con la adquisición de bienes de consumo para laboratorio, materiales varios combustibles, seguros, limpieza, insumos de todo tipo, funcionamiento y demás gastos operativos.

Que la presente se dicta en uso de las facultades emanadas del estatuto universitario.

Lo aconsejado por la Comisión de Presupuesto.

Por ello.

El Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires

RESUELVE:

Artículo 1° – Mantener vigente la declaración de emergencia presupuestaria de esta universidad oportunamente dispuesta mediante resolución (CS) 263 del 14 de agosto de 2002.

Art. 2° – Estimar los gastos corrientes y de capital en la suma de pesos un mil trescientos cincuenta y tres millones quinientos mil (\$ 1.353.500.000) en el proyecto de presupuesto de la Universidad de Buenos Aires para el ejercicio 2006 de acuerdo al siguiente cuadro:

Fuente Financiamiento.	Función Educación	Función Salud	Función Ciencia y Técnica	Todas las Funciones
Gastos personal	804.000.000	138.000.000	0	942.000.000
Becas Invest. Incentivo.	13.500.000	0	39.000.000	52.500.000
Bienes consumo	54.000.000	35.000.000	0	89.000.000
Bienes uso: Bibliog	6.000.000	0	22.000.000	27.000.000
Construcciones.	73.000.000	20.000.000	0	93.000.000
Total FF 11	950.500.000	193.000.000	60.000.000	1.203.500.000
Total FF 12	120.000.000	25.000.000	5.000.000	150.000.000
TOTAL	1.070.500.000	218.000.000	65.000.000	1.353.500.000

Art. 3° – Fijar el cálculo de recursos de la Universidad de Buenos Aires destinados a atender los gastos estimados de acuerdo al siguiente detalle:

TIPO RECURSO	MONTO
Financiamiento Fuente 11	1.203.500.000
Recursos Propios	150.000.000
TOTAL	1.353.500.000

Art. 4° – De acuerdo a lo expuesto el resultado financiero será neutro.

Art. 5° – Solicitar al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología que incluya en el proyecto de presupuesto correspondiente a las universidades nacionales que se eleve al Congreso de la Nación para el ejercicio 2006, la suma de pesos un mil doscientos tres millones quinientos mil (\$ 1.203.500.000) con destino a la Universidad de Buenos Aires.

Art. 6° – Regístrese, elévese al Poder Ejecutivo, comuníquese a las presidencias de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Honorable Congreso de la Nación, al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), a las secretarías del rectorado, a la Auditoría General de la universidad, a las unidades académicas, hospital e institutos asistenciales dependientes de esta universidad y a la Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria, dese amplia difusión.

12

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO GIOJA

Fundamentos del voto afirmativo del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

Señor presidente:

El presupuesto nacional expresa el programa económico proyectado por el Poder Ejecutivo, conteniendo las directrices generales de la política macroeconómica para el próximo año.

Del proyecto que aquí se está analizando, importa resaltar dos aspectos centrales:

1. La manera en que la asignación de gastos, desde el sector público, va a sostener el actual crecimiento que muestra la economía nacional, y
2. El destino de los recursos hacia el interior del país, en orden a la búsqueda de mayor desarrollo económico-social de las provincias.

En cuanto al primer punto, debe destacarse en primer lugar la coherencia, en la actual administración, que desde su inicio ha optado por un modelo de reactivación. Así, ha puesto énfasis en el incremento de dos variables: consumo y producción. Y esto está dando sus frutos: en los últimos tres años se llegó a un incremento del 30 % del producto bruto nacional.

Ahora bien, se hace necesario mantener el nivel de crecimiento y generar las bases para su consolidación definitiva.

Por eso resulta importante que, desde este recinto, apoyemos las políticas económicas tendientes a tal objetivo, tales como aquellas que atienden a mantener la solvencia fiscal, a aumentar la inversión y la productividad, a estabilizar los precios, a incrementar el consumo, a mantener el tipo de cambio competitivo y a la disminución del endeudamiento externo.

En cuanto a las políticas tendientes a mantener la solvencia fiscal debe destacarse como logro el superávit fiscal obtenido. No es de mi incumbencia hacer revisionismo histórico en materia económica. Simplemente, señalar que en los últimos treinta años hubo en nuestro país un fuerte déficit fiscal, y que el mismo fue absorbido mediante tres mecanismos, los cuales aparejaron consecuencias nefastas. En ocasiones se financió con emisión monetaria, lo que produjo un proceso inflacionario. En otras, se intentó la disminución del déficit con el desguace del Estado, vendiendo sus bienes y empresas. Otro mecanismo utilizado fue el endeudamiento, cuyo crecimiento alcanzó magnitudes impensadas: en el año 2002, por ejemplo, la deuda argentina era superior al PBI.

El superávit fiscal permite: a) mayor margen de libertad para desarrollar políticas económicas; b) estabilidad de precios con efectos positivos sobre el ingreso; y, c) incrementar la capacidad de asignación de créditos al sector privado.

El actual proyecto presupuestario prevé un superávit fiscal primario de más de 17 mil millones de pesos.

Con respecto a aquellas políticas tendientes a aumentar la inversión y la productividad, el presente proyecto presupuestario prevé la implementación de herramientas como regímenes de devolución de IVA, amortización adelantada de bienes de uso, subsidios a tasa de interés, refinanciación de deudas impositivas y bancarias, y promoción de incorporación de tecnología a la producción.

Estas medidas tendientes a aumentar la inversión, en sintonía con la política fiscal antes mencionada va a facilitar la estabilidad en los precios.

Nadie es ajeno a los temores que infunde un posible descalabro inflacionario: Contener la inflación es también un imperativo de la actual gestión, en orden a seguir avanzando hacia una mejor distribución del ingreso.

En cuanto a las políticas que atienden a incrementar el consumo, es decir, el poder de compra, hay que señalar que la actual gestión, a través de la producción, busca la generación de empleo genuino y el aumento de los ingresos. Además de mantener los planes promocionales de ayuda social, se ha incrementado el haber mínimo en las jubilaciones y pensiones pasando de \$220 en el año 2003 a \$390 en la actualidad. Algo similar experimentaron los trabajadores del sector público nacional, a quienes se les otorgó en el 2004 una suma fija de \$150, de \$100 en el corriente año, y un incremento del 20 % sobre el total de las categorías. Por otro lado, el salario mínimo, vital y móvil pasó de \$250 en julio del 2003 a \$630 en julio de 2005.

En cuanto al tipo de cambio, el presente proyecto mantiene el vigente, es decir un tipo de cambio competitivo que relacione el valor de la moneda con la productividad y que permita un mayor flujo de exportaciones.

Por último, y en cuanto a las políticas que tienden a una disminución del endeudamiento externo, hay que señalar que las mismas no implican una desatención al crecimiento interno. El presente proyecto continúa con la estrategia diseñada para la renegociación de la deuda externa argentina.

Ahora bien, como lo anunciara anteriormente, es interesante hacer referencia a la composición del gasto.

De los tres grandes rubros en que se divide el presupuesto nacional (administración gubernamental, servicios sociales y servicios económicos) se destaca el comportamiento que los servicios sociales y económicos tienen en el presente proyecto.

En términos globales, los gastos destinados a estos últimos se han incrementado, en relación a los

de la administración gubernamental, en un 2,27 % respecto del ejercicio 2005. Esto es una señal que atiende a priorizar el desarrollo económico y social antes que a los gastos de orden burocrático.

Otra buena señal se observa cuando se analiza el destino de los gastos en orden a las necesidades de desarrollo que tiene la Argentina, sobre todo, el interior del país.

La asignación de gastos que muestra este proyecto, al igual que los presupuestos de los años 2004 y 2005, tiene para quienes somos del interior una muy buena intención. En todos los casos se ha privilegiado el desarrollo de las provincias, en especial, de aquellas con mayores necesidades.

Por ejemplo, en el presente proyecto, el incremento de gastos asignado a la Ciudad de Buenos Aires y a la provincia de Buenos Aires, es del 9,84 %, mientras que el destinado al interior es del 15,01 %.

Si se observa, por ejemplo, los gastos por servicios económicos, su incremento para el interior del país es del 54 % respecto del 2005, mientras que por igual concepto, el incremento para Capital Federal y la provincia de Buenos Aires es del 9 %.

En este sentido, en la distribución de recursos a las provincias, 14 de ellas obtienen un incremento superior al 12 %, que es el promedio del incremento total de gastos. Es más, las provincias más chicas y que más ayuda requieren, proyectan mayores recursos que el promedio. Por ejemplo, Jujuy tiene un incremento del 17 % con respecto al año anterior. Así, Formosa tiene un aumento del 18 %, Corrientes un 19 %, Catamarca un 16 %, Chubut un 24 %, y mi provincia, San Juan, proyecta recursos por un 15 % más.

Ahora bien, si fuera posible hacer un ejercicio comparativo y tomamos como zonas con mayor nivel de actividad económica, con más posibilidades de desarrollo a la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, vemos que la asignación global de gastos para este grupo es del 10 %, mientras que para el resto del país es del 14 %.

De igual modo, para aquel grupo más desarrollado, y en relación a los gastos por servicios económicos, se destina un incremento de gastos de 8,41 % en relación con el ejercicio anterior; mientras que para el resto de las provincias, dicho incremento por igual concepto es de 72,81 %.

Estos números muestran que el presente proyecto está impregnado, no sólo por un amplio espíritu federal, sino también por conceptos tales como solidaridad y justicia para con aquellas regiones de nuestra patria que más lo necesitan. Este es el camino de la Argentina que todos queremos.

Por estas razones enunciadas aquí brevemente, y con la responsabilidad de pertenecer al proyecto transformador que encabeza en la Nación el señor presidente, y en mi provincia, el señor gobernador, y en consecuencia con la ideología justicialista, es que votamos favorable este proyecto.

13

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO GODOY (J. C. L.)

Trabajo realizado por el señor diputado acerca del proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

1. Cuestiones introductorias y contexto macroeconómico

El objetivo del presente trabajo es brindar, a través del análisis del proyecto de presupuesto 2006, una acabada idea de las prioridades del gobierno nacional para la asignación de recursos durante el ejercicio para el año siguiente.

A modo introductorio¹ se puede mencionar que no se plantean cambios estructurales a través del presupuesto. Es decir, no existen políticas específicas de desarrollo, sino que, a partir de la continuidad del escenario económico actual, se espera que la economía siga creciendo y llegue a todos por efecto derrame. En otras palabras, no existe una nueva política redistributiva.

El proyecto de presupuesto 2006 prevé que el año próximo la economía crecerá un 4 %, un dólar promedio de \$2,97 y una inflación que se moverá dentro de la banda que va del 8 al 11 % anual.

Además, y al igual que el año anterior, se estima que el superávit primario (antes del pago de intereses) del sector público nacional será del 3,2 % del PBI.

Por otro lado, se señala que no están previstos aumentos salariales para el sector público y no se efectúan reformas al sistema impositivo, lo que significa que se mantiene una estructura tributaria regresiva basada en impuestos al consumo y una presión tributaria similar a la del año en curso.

Para finalizar, se puede mencionar que si bien este año el Ejecutivo no pidió la renovación de los superpoderes para el jefe de Gabinete, éste podrá seguir utilizando los decretos de necesidad y urgencia para reasignar partidas presupuestarias en 2006, y manejar de esta forma discrecionalmente los excedentes de la recaudación. En otras palabras, y como se comentó el año anterior, parecería que la estrategia sigue siendo la de subestimar los recursos, ya que de esta manera se puede hacer uso discrecional de la diferencia entre la recaudación efectiva y la proyectada.

2. Recursos.

La proyección de ingresos de la administración nacional es de \$101.141.902.597, de los cuales, el

¹ Y al igual que lo hicieramos en nuestro trabajo anterior sobre el tema, "Presupuesto y sistema tributario: un análisis en el marco del debate del proyecto de presupuesto 2005".

98,91 % corresponde a recursos corrientes y el 1,09 % a recursos de capital.

Según el proyecto elevado por el Ministerio de Economía y Producción, la recaudación de impuestos nacionales y de contribuciones de la seguridad social alcanzará en el año 2006 los 133.148,2 millones de pesos (de los cuales \$94.949,7 millones corresponden a la administración nacional) por lo cual será 12,2 % superior a la estimada para el año 2005. El crecimiento proyectado en la recaudación nominal se explica principalmente por los aumentos proyectados en la actividad económica, los precios, el comercio exterior, el empleo y las remuneraciones. En términos del PBI, la recaudación llegará a 22,42 %, disminuyendo levemente respecto del porcentaje esperado para el año 2005. Esto es lo que se denomina presión tributaria, que se utiliza para poder comparar el tamaño relativo de la carga impositiva, y se mide a través de la recaudación tributaria como porcentaje del PBI. Esta razón puede interpretarse como la porción efectiva de la riqueza generada que se destina al financiamiento de las actividades del Estado.

Una vez analizada la presión tributaria total, el siguiente paso consiste en analizar los tipos de impuestos que componen el sistema tributario. Como se puede apreciar en los gráficos 2.1² y 2.2³, es destacable la preeminencia del IVA en la recaudación prevista para el 2006, ya que se estima que representará el 28,74 % de lo recaudado y el 6,44 % del PBI; seguido por Ganancias, que representará sólo el 22,34 % de lo recaudado y un 5,01 % del PBI. A este respecto, y tal como mostrásemos en nuestro trabajo previo sobre el tema, vale señalarse que la tasa argentina del IVA figura entre las más altas del mundo⁴ y supera muchas veces a tasas de países de mayor desarrollo relativo.

Según un estudio del CIPPEC⁵, la presión tributaria registrada en la Argentina es similar a la de países de grado de desarrollo similar e inferior a la de países más avanzados. Sin embargo, como se señaló, algunas alícuotas impositivas en nuestro país son más elevadas que las de países de similar nivel de desarrollo, e incluso parecidas a la de países más desarrollados. "De este modo, se presenta un sistema tributario con tasas altas, semejantes a los países desarrollados, y recaudación baja... Esta situación da cuenta de uno de los principales

problemas locales en materia tributaria: la alta evasión impositiva. En consecuencia, detrás de la presión tributaria promedio se encuentra una situación en la que quien paga todos sus impuestos enfrenta una carga tributaria real mucho mayor a la que muestra el cociente entre la recaudación y el producto".⁶

Por lo señalado, siguen siendo válidos los argumentos expuestos en nuestro trabajo anterior, en el sentido de que "esta paradoja de vivir en un país con impuestos del Primer Mundo y servicios públicos del tercero es una de las mayores deudas sociales que arrastra el gobierno, ya que al tratarse de un impuesto regresivo como el IVA, la alta presión fiscal afecta en mayor grado a los sectores de menos recursos, que son los que destinan una porción más grande (o la totalidad, ya que su propensión marginal a consumir tiende a, o es igual a 1) de sus ingresos al consumo. Como se señalara en la introducción, no se piensa corregir esta situación, ya que no se prevén cambios en el sistema tributario, de manera que el sistema tributario argentino continuará siendo altamente regresivo, ya que grava más al consumo que a los ingresos, situación ésta que no ayuda a mejorar la ya de por sí regresiva distribución del ingreso que tiene nuestro país".⁷

El hecho de continuar con un sistema tributario tan regresivo choca con los objetivos del Poder Ejecutivo de mejorar la señalado por el Ejecutivo en el mensaje elevado al Poder Legislativo, donde se señala que, entre otros objetivos, la política tributaria del Poder Ejecutivo se encuentra dirigida a "mejorar la equidad distributiva del sistema tributario". Basta remitirse nuevamente a los gráficos, para observar que no existe un cambio de política tributaria, sino más bien una continuidad de un sistema tributario regresivo.

En el mismo sentido, se puede agregar que a medida que los países se van desarrollando, su estructura tributaria tiende en términos relativos a gravar más a los ingresos y cada vez menos al consumo. Tal situación se puede apreciar en el gráfico 2.3⁸, donde se presenta la recaudación por tipo de impuesto en relación con el producto interno. Aquí se ve cómo el Impuesto a las Ganancias representa casi el 29 % del PBI en Dinamarca, mientras que en la Argentina, llega en el año 2000 sólo al 4 %.

² Elaboración propia en base a datos suministrados en el Proyecto de Presupuesto 2006 del Poder Ejecutivo.

³ Idem 2.

⁴ Para mayor detalle sobre la comparación de tasas de IVA en distintos países, ver el trabajo citado en I.

⁵ Ver "Los recursos del presupuesto 2006: nada nuevo bajo el sol", por Daniela Dborkin y Federico Morongiu.

⁶ Dborkin, D. y Morongiu, F.: "Los recursos en el presupuesto 2006: nada nuevo bajo el sol", Documento de Políticas Públicas, CIPPEC.

⁷ Rizzo, J. M. y Godoy, Rosario, "Presupuesto y sistema tributario: un análisis en el marco del debate del proyecto de presupuesto 2005".

⁸ Elaboración propia en base a datos de "Hacia un federalismo solidario".

Gráfico 2.1. Recaudación impositiva por tipo de impuesto para 2006, porcentaje respecto del total.

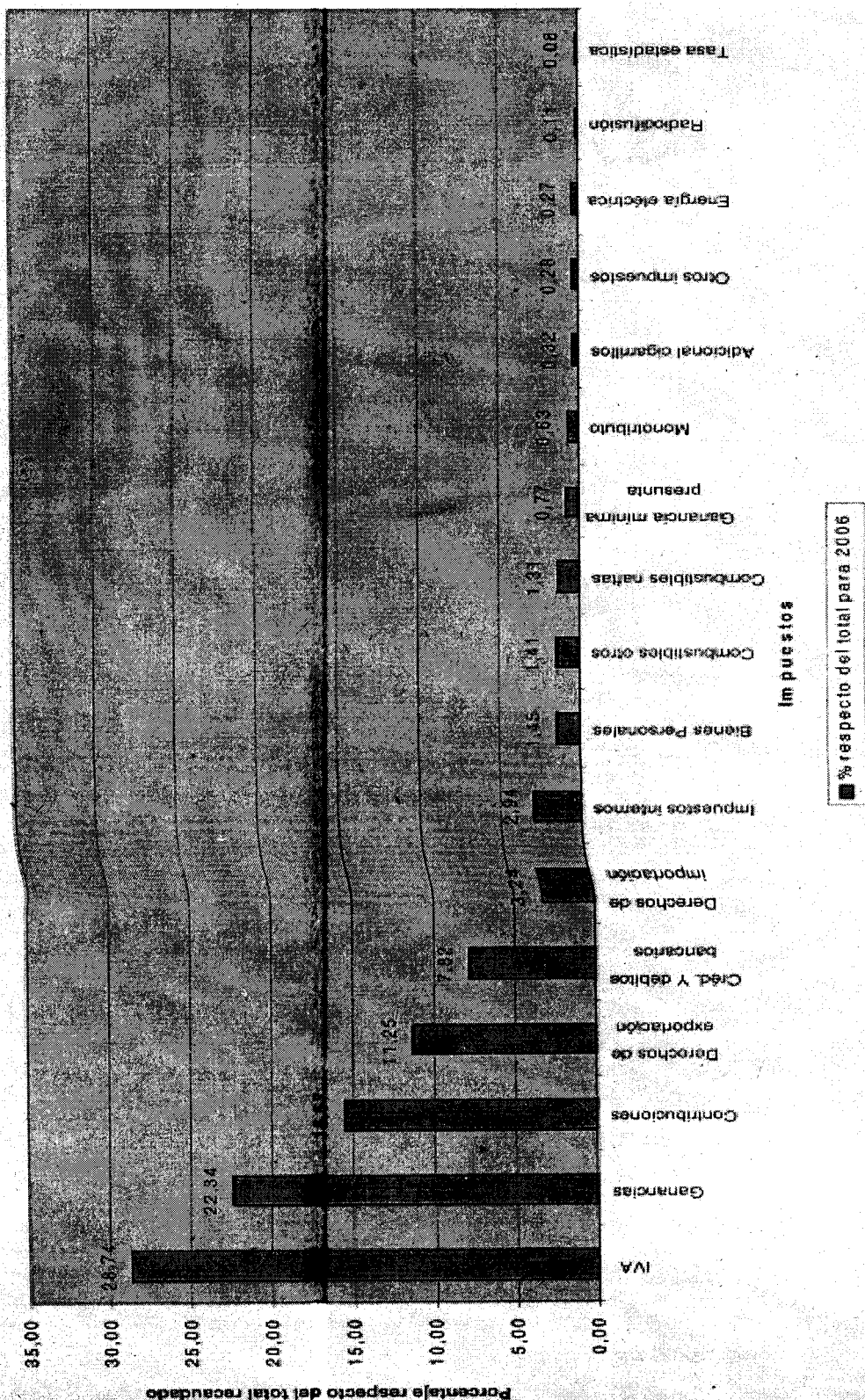


Gráfico 2.2. Recaudación impositiva por tipo de impuesto para 2006, porcentaje respecto del PBI.

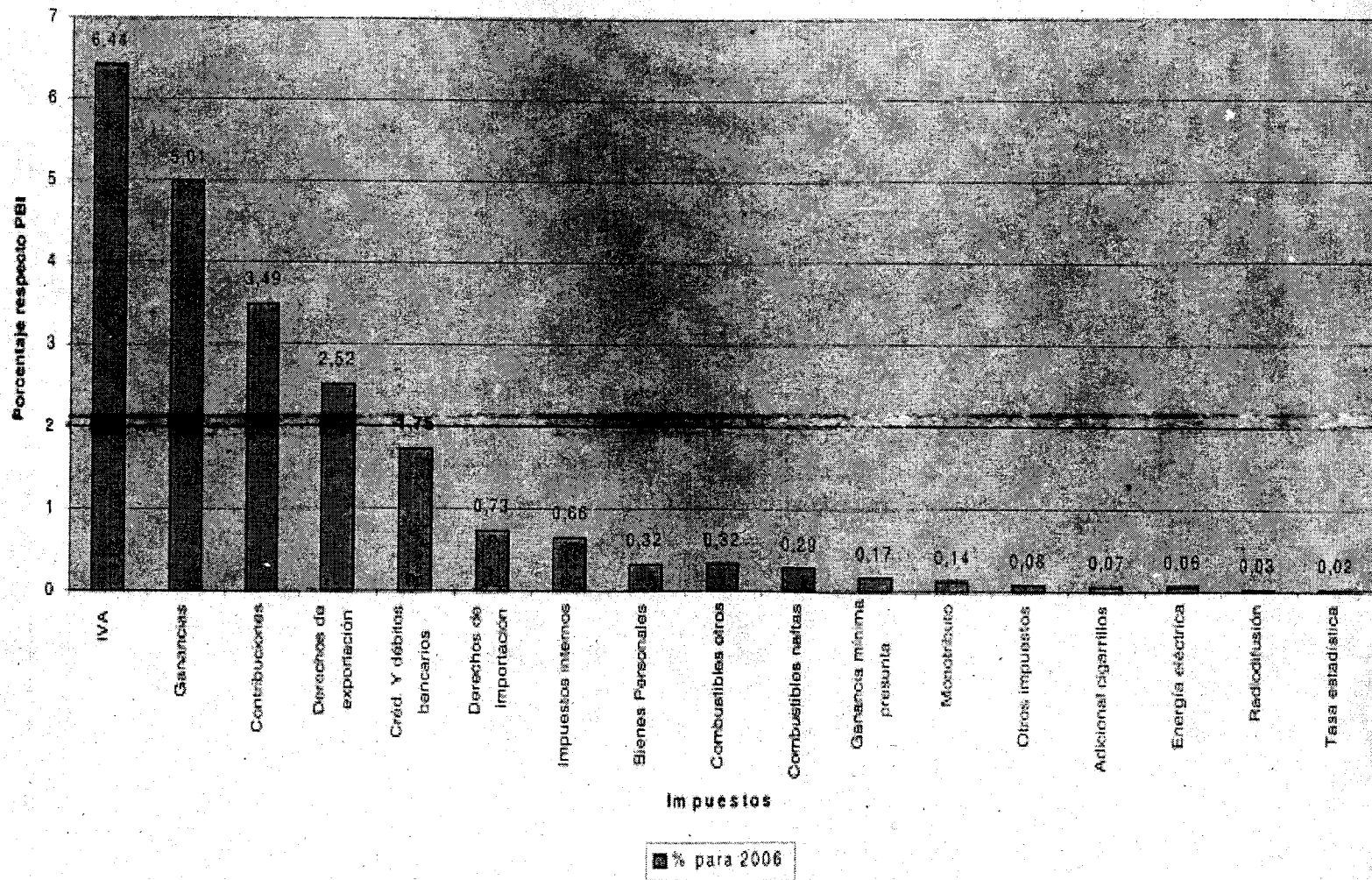
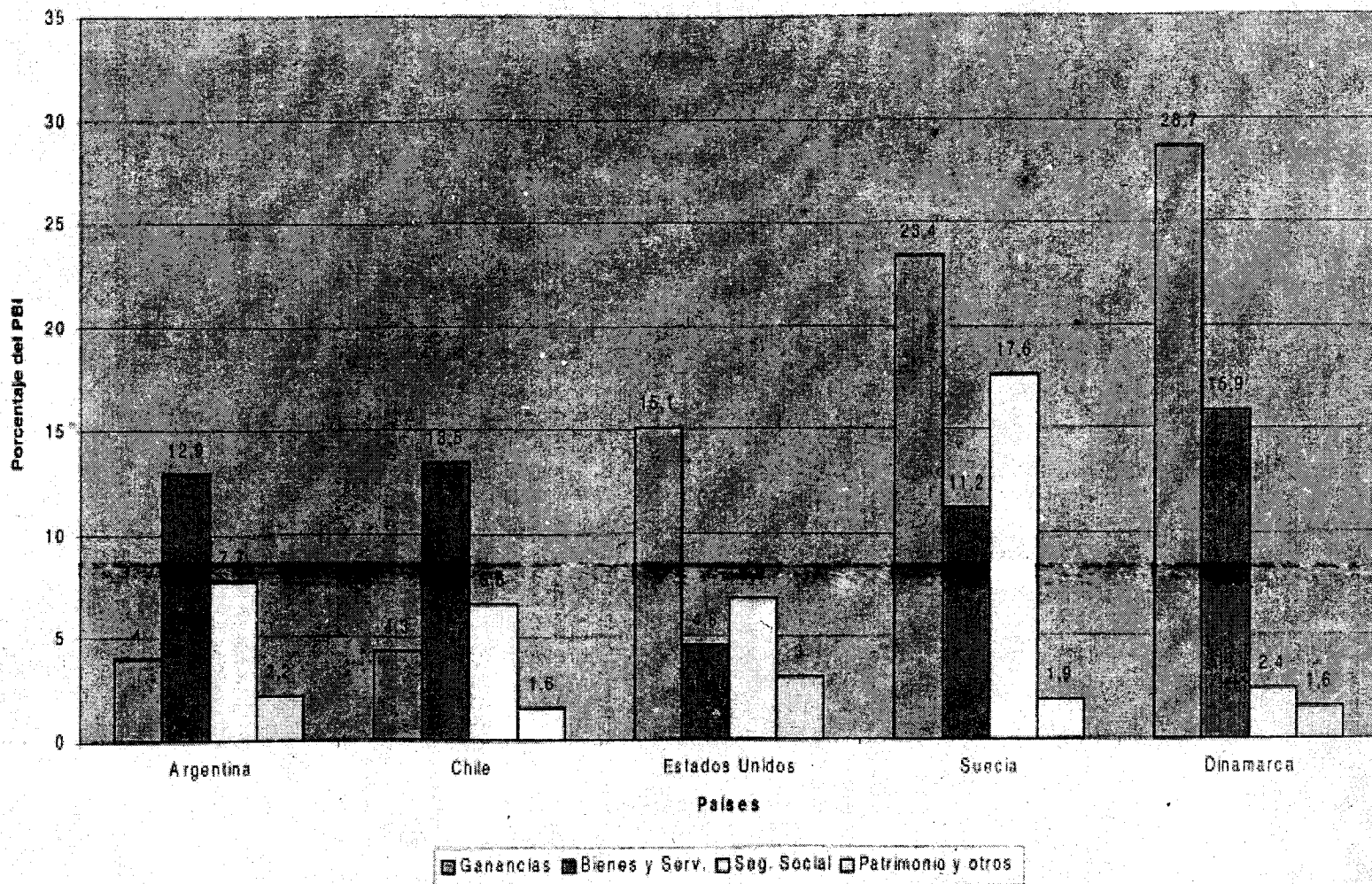


Gráfico 2.3. Recaudación por tipo de impuestos en porcentaje del PBI (países seleccionados). Año 2000.



3. Gastos

Los gastos están previstos en \$93.702.411.314, lo que representa un incremento del 12% con respecto al período anterior, de los cuales \$81.229.203.637 son gastos corrientes y \$12.473.207.677 de capital.

Una forma corriente de analizar la composición de los gastos es realizar un análisis por finalidades y funciones. Dicho análisis permite establecer las orientaciones del gasto en relación con la política gubernamental.

La finalidad Administración Gubernamental comprende todas aquellas acciones desarrolladas por el Estado que tienen como objetivo la administración del gobierno; la finalidad Servicios de Defensa y Seguridad comprende las acciones que corresponden a la defensa nacional, al mantenimiento del orden público, las de inteligencia y el tratamiento de personas en reclusión penal; la finalidad Servicios Sociales es muy importante, ya que su participación es relevante respecto del gasto total y responde al cumplimiento de las leyes de seguridad social. Sin embargo, debería responder más a la necesidad de incrementar la equidad y la solidaridad de la economía, cumpliendo de esta forma con responsabilidades indelegables del gobierno nacional; según el informe elevado ante el Congreso, la finalidad Servicios Económicos comprende la formulación y el desarrollo de políticas que estimulan el proceso generador de inversiones con el objetivo de facilitar la producción de bienes y servicios, acciones de promoción, regulación y fiscalización de la actividad productiva del sector privado; y finalmente, la finalidad Deuda Pública comprende los servicios de la deuda pública.

Los gráficos 3.1⁹ y 3.2¹⁰ nos brindan un panorama de la estructura del gasto en los últimos dos ejercicios junto con el año próximo. El primero detalla el gasto (porcentaje respecto del total) por finalidad y función para los años 2004, 2005 y 2006. El segundo, muestra la composición del gasto por finalidad y función para el mismo período, en millones de pesos.

Como se observa, salvo pequeñas variaciones, la estructura del gasto es similar en los tres años. Servicios Sociales se lleva más del 62% del presupuesto en los tres años; seguida por Deuda Pública que mantiene siempre (salvo en 2004) el segundo lugar en importancia en asignación de recursos, con poco más del 11% de lo presupuestado para 2006. Servicios Económicos ocupa el tercer lugar en los últimos dos años analizados, salvo en 2004 que ocupa el segundo lugar. Servicios de Defensa y Seguridad se mantiene relativamente constante y por encima del 7%. Por último, Administración Gubernamental ocupa el quinto lugar en todos los años.

Los gráficos 3.3¹¹ y 3.4¹² presentan la información de manera más desagregada. Allí se comparan los gastos por finalidad y función (como porcentaje respecto del total) para las "subfunciones"¹³ Educación y Cultura, Promoción y Asistencia Social, Salud y Vivienda con la finalidad Deuda Pública. Como se puede apreciar, los fondos destinados al pago de los servicios de la deuda superan ampliamente a las demás categorías, dado que los destinados a Educación y a Promoción Social representan el 66,28% y el 58,80% de lo destinado a Deuda Pública; a la vez que los gastos en Salud y en Vivienda representan sólo el 32,13% y el 24,82% de lo destinado a Deuda Pública, respectivamente.

En el gráfico 3.5¹⁴ se presenta la misma información, pero para los años 1993, 1998, 2004, 2005 y 2006. Allí, es notable observar las variaciones que se dan entre funciones a través de los años. Pero más significativo resulta apreciar que los fondos destinados a Deuda Pública siempre superan los de las otras funciones.

En síntesis, el análisis por finalidad y función permite formarnos una idea bastante clara en cuanto a las prioridades que el gobierno le asigna a cada función. Es decir, mediante el estudio de la estructura del gasto uno puede trazar la estrategia que se tiene para el año siguiente en cuanto al destino de los fondos y la atención a las necesidades de los distintos sectores de la sociedad.

Lamentablemente, las conclusiones a las que llegamos el año pasado siguen siendo válidas, esto es, del análisis de los gráficos precedentes se pueden obtener dos conclusiones principales. Por un lado, se puede observar que no existen cambios significativos en la estructura del gasto a lo largo del tiempo. Lo que es más, se encuentran bastantes similitudes con la asignación del gasto que se hizo en la década de los 90, período del que tan "abierto" esta administración pretende diferenciarse.

En segundo lugar, y en línea con lo señalado precedentemente, se observa cómo la finalidad Deuda Pública tiene un tratamiento "preferencial" a través del tiempo, asignándole montos que superan ampliamente lo destinado a Educación y Cultura, Promoción y Asistencia Social, Salud y Vivienda. Es decir, a nuestro entender, se siguen desatendiendo sectores claves para el desarrollo humano del pueblo argentino, que tendrían que ser una prioridad, y no obtener una porción tan pequeña de la torta presupuestaria.

¹¹ Idem 2.

¹² Idem 2.

¹³ En realidad el término "subfunciones" no es técnicamente correcto. Se lo utiliza aquí a modo de simplificación. Educación y Cultura, Promoción y Asistencia Social, Salud y Vivienda son funciones que están comprendidas dentro de la función Servicios Sociales.

¹⁴ Idem 2.

⁹ Idem 2.

¹⁰ Idem 2.

Gráfico 3.1. Gasto por finalidad y función (2004-2006).

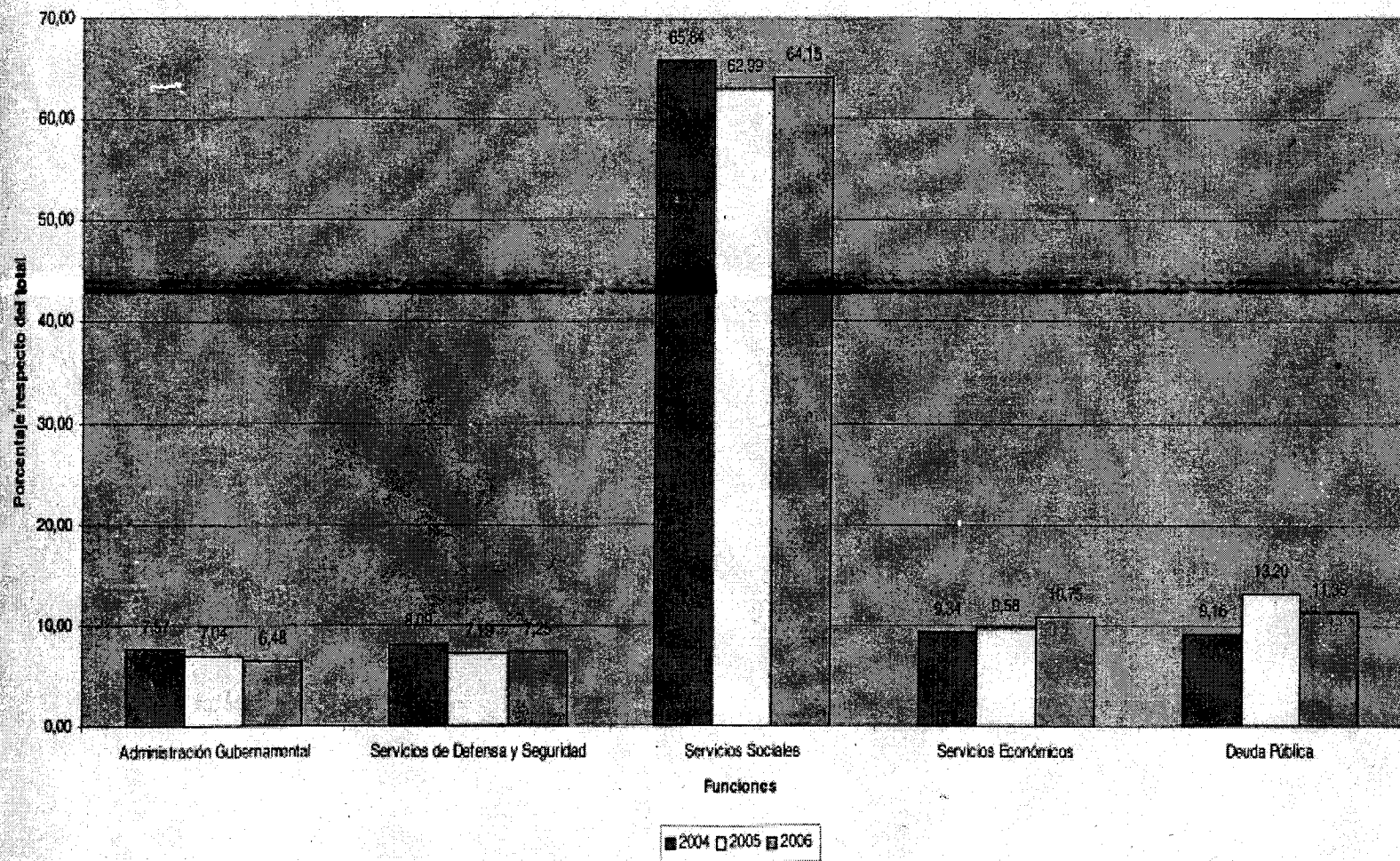


Gráfico 3.2. Gasto por finalidad y función (2004-2006).

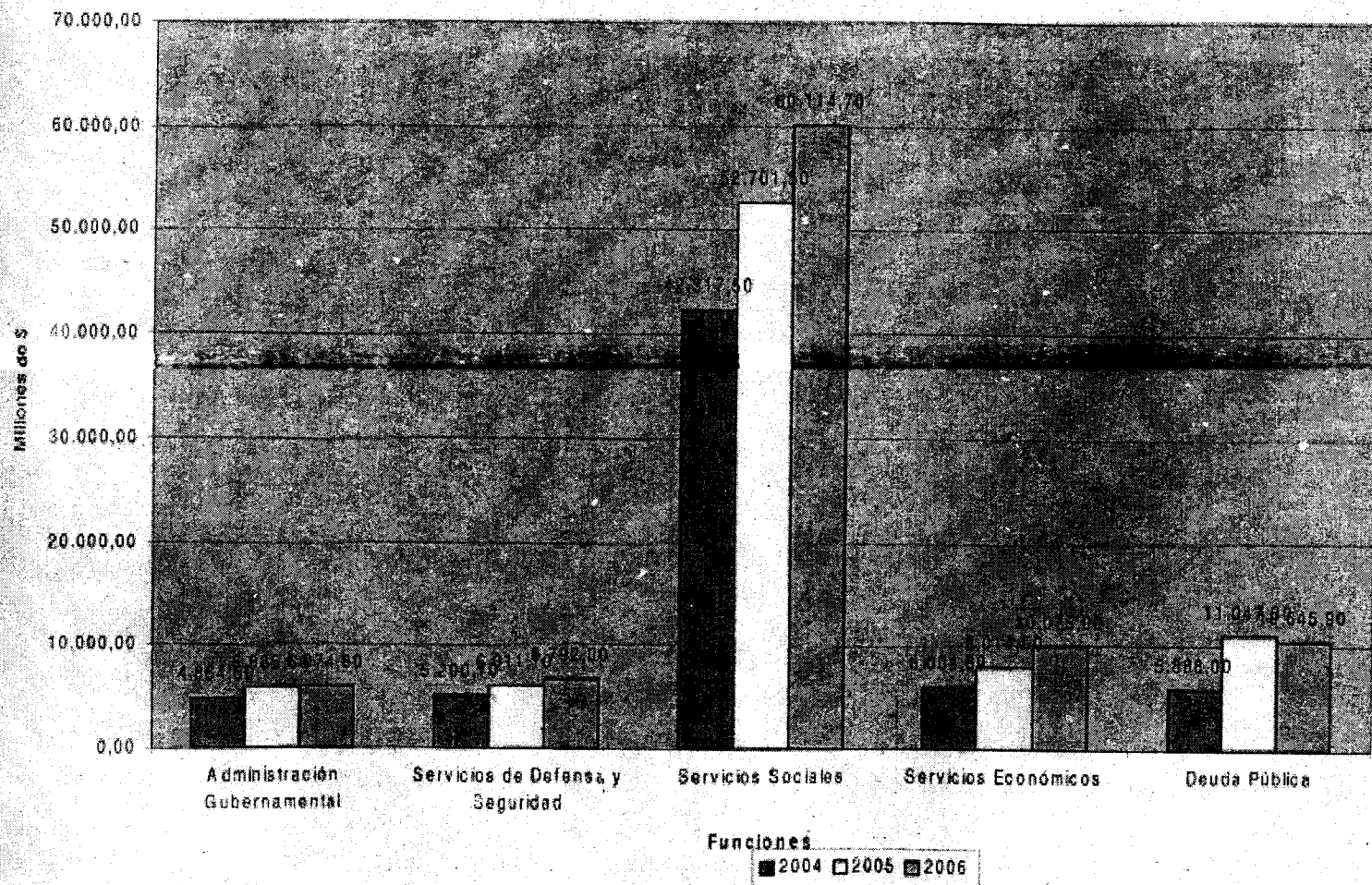


Gráfico 3.3. Gastos por finalidad y función 2006 (rubros seleccionados).

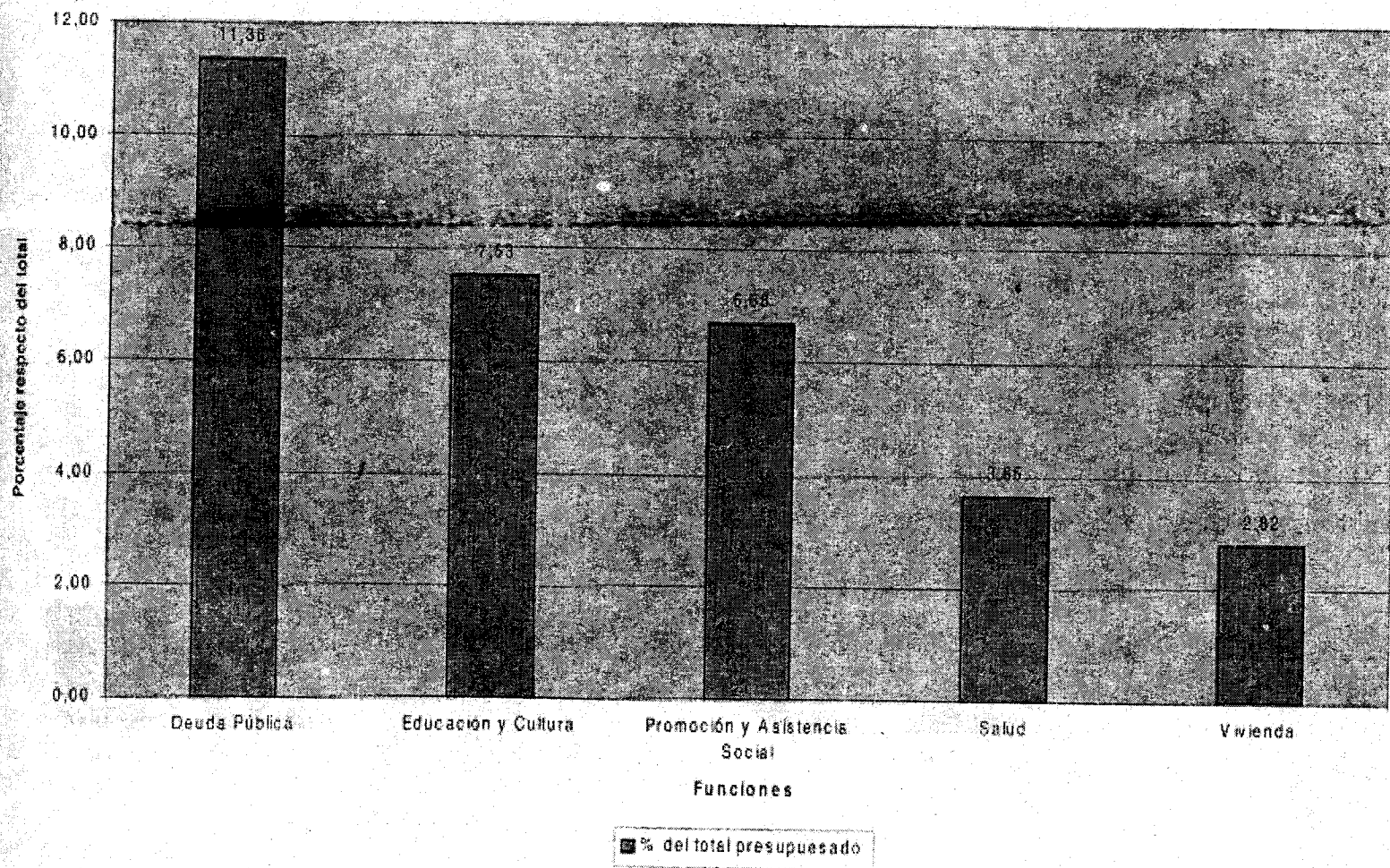


Gráfico 3.4. Gastos por finalidad y función 2006 (rubros seleccionados).

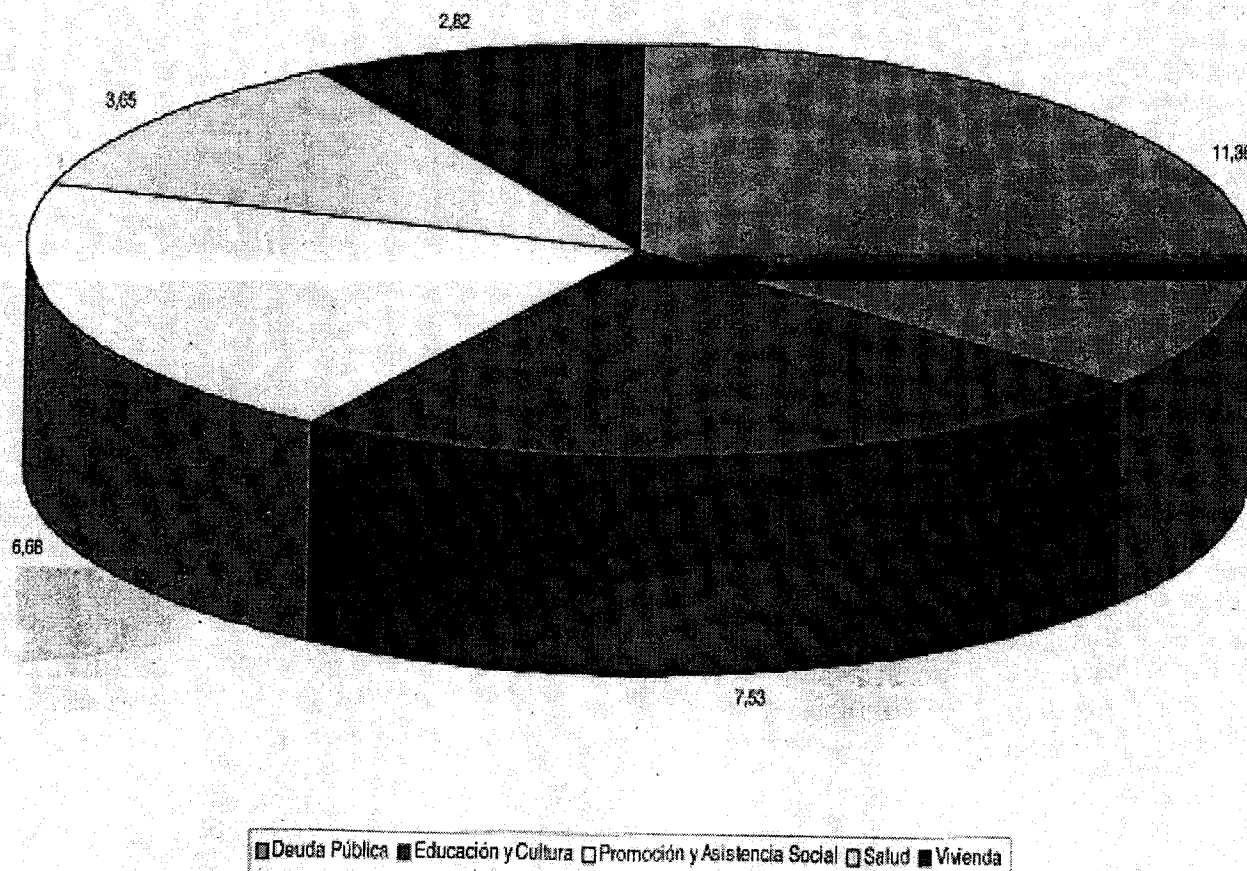
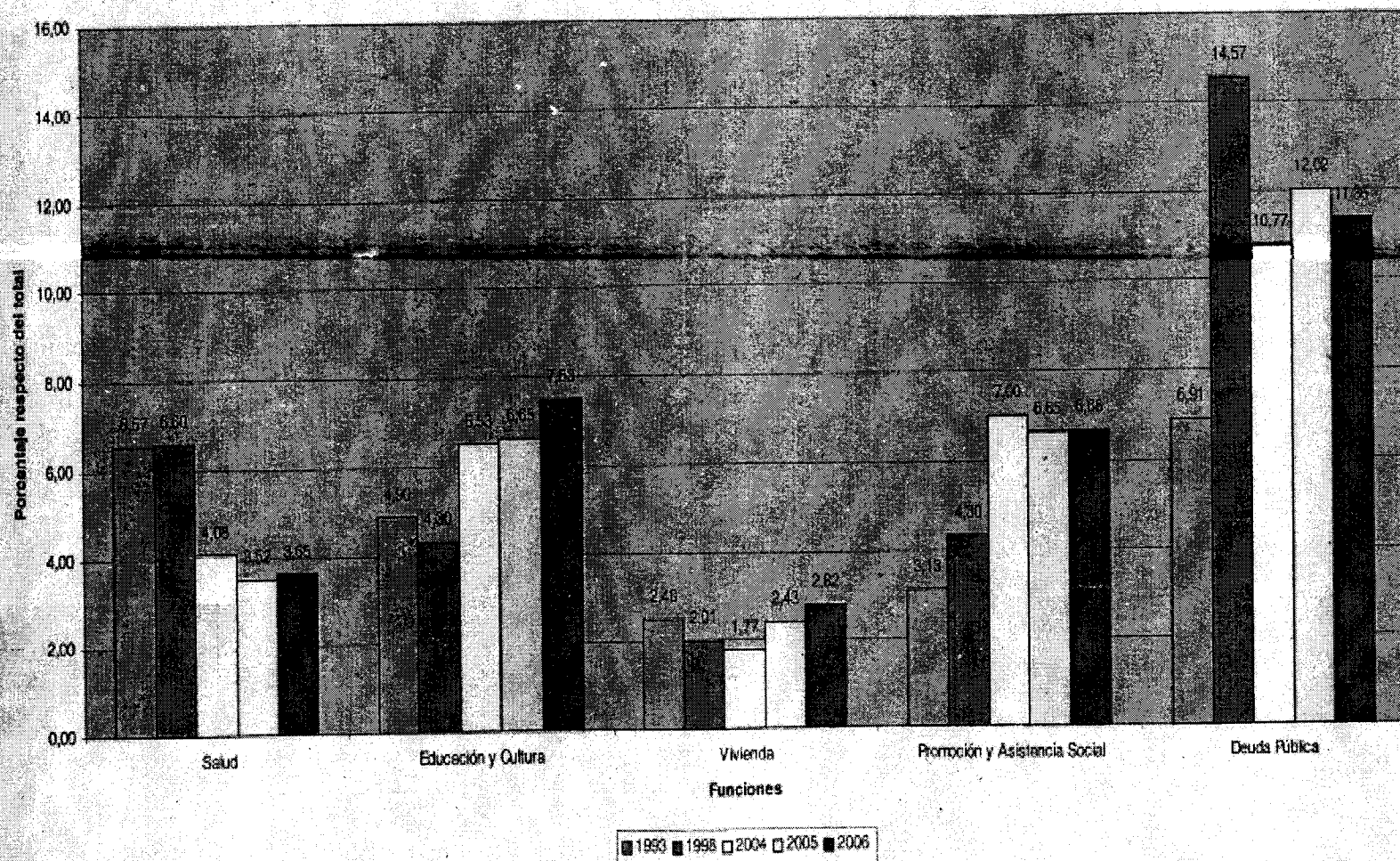


Gráfico 3.5. Gastos por finalidad y función (1993,1998,2004-06), rubros seleccionados.



4. Conclusiones

A lo largo del trabajo, se presentó información que permitió un estudio más acabado de las cuestiones tributarias, presupuestarias y las consecuencias que esas políticas pueden tener. Lamentablemente observamos que se mantienen las mismas conclusiones que para el año anterior, lo que indica que no hubo cambios significativos, sino que por el contrario, tanto por el lado de los recursos como por el lado de los gastos se sigue consolidando la tendencia hacia el subdesarrollo.

Se observó que si bien la Argentina puede tener una presión tributaria acorde a su grado de desarrollo, la estructura tributaria es muy regresiva y recae, proporcionalmente, más sobre la población de escasos recursos, situación que no atenúa la regresiva distribución del ingreso que tiene nuestro país.

Por el lado de los gastos, se mostró cómo la estructura del gasto es similar a la de años anteriores, desatendiendo sectores claves y prioritarios de la sociedad, como ser Salud y Educación, para atender otros gastos que a nuestro entender no son tan prioritarios.

Como ya señalásemos el año anterior, las políticas presupuestarias y tributarias son una parte muy importante de la política económica de un Estado. Mediante el sistema tributario y el presupuesto nacional, no sólo se aseguran los recursos para el funcionamiento del Estado y se fijan los montos que el Estado destina a cada área, sino que se dan claras señales a los agentes económicos que afectan la asignación de recursos de todo el sistema económico.

Para finalizar, algunos lineamientos de los pasos a seguir para quebrar esta estructura:

- Reforma integral del sistema tributario, de manera que los impuestos directos (ganancias y bienes personales) prevalezcan sobre los impuestos al consumo. En esta línea, y como planteamos en los debates sobre la prórroga de impuestos, esta reforma debe contener, como mínimo, el aumento de los mínimos no imponibles en el impuesto a las ganancias, el aumento del monto exento del impuesto a los bienes personales, y la eliminación de las exenciones en el impuesto a las ganancias a las ganancias obtenidas a través de la renta financiera y la compraventa de acciones y títulos. Esto es, un cambio total del sistema impositivo, no sólo con el objetivo de eliminar su regresividad, sino de volverlo progresivo.

- Cambio total en la estructura del gasto público, fijando como prioridad la educación y la salud, específicamente, mediante:

- Fuerte inversión en infraestructura educativa y hospitalaria.

- Salarios mínimos para la educación y la salud que superen el costo de la canasta básica y permitan a los trabajadores de estos rubros vivir dignamente.

-La sanción de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, que redistribuya la recaudación del sistema tributario para atender las prioridades en educación y salud hacia las provincias de una manera absolutamente diferente, a la vez que brinde igualdad de oportunidades para todos los habitantes de la federación. Esto último no es otra cosa que cumplir con el mandato constitucional, ya que la Carta Magna establece, en el inciso 2 del artículo 75, que la distribución de la recaudación de los recursos coparticipables se efectuará entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y entre ellas, "en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto" y que la misma será "equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional".

5. Bibliografía

"Clarín": "Una técnica repetida pero muy eficiente". Entrevista periodística del 26 de septiembre de 2004.

"Clarín": "Caen los ingresos de los asalariados respecto al PBI". Nota publicada el 13 de octubre de 2004 según datos de IDEF (Instituto de Estudios y Formación).

"Clarín": "El gasto social es productivo". Nota publicada el 9 de diciembre de 2003.

CIPPEC - Grupo Sophia. "Informe del presupuesto público", Buenos Aires, 2004.

Dborkin, D. "¿Cuál es la presión tributaria real?", Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2005.

Dborkin, D. y Marongilí, F. "Los recursos en el presupuesto 2006: nada nuevo bajo el sol". Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2005.

Godoy, Rosario; Marcó, Natalia. "Análisis social preliminar de la Ley de Coparticipación Federal en Argentina". Documento de trabajo, diputado nacional Juan Carlos L. Godoy. Junio de 2004, Buenos Aires.

Indec: Datos censales y muestrales. Información publicada.

Lousteau, Martín. "Hacia un federalismo solidario". Grupo Unidos del Sud. Noviembre de 2003, Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Producción. "Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional (2006). Mensaje, articulado y planillas anexas".

Ministerio de Economía y Producción. "Presupuesto 2005, resumen".

Ministerio de Economía y Producción. "Presupuesto 2004, resumen".

Ministerio de Economía y Producción. "Presupuesto 2003, resumen".

Sainz, Alfredo. "El IVA argentino, entre los más altos". Nota periodística "La Nación". 8 de septiembre de 2005.

Sainz, Alfredo. "La alícuota del mayor impuesto al consumo de la Argentina es la más alta de la región y los especialistas dicen que el país tiene un IVA que debe bajar". Nota periodística "La Nación". 19 de septiembre de 2004.

Rizzo, Juan Manuel. "Análisis económico preliminar de la Ley de Coparticipación Federal en Argentina". Documento de trabajo, diputado nacional Juan Carlos L. Godoy, junio de 2004, Buenos Aires.

Rossignolo, Darío Alejandro. "El impacto de la carga tributaria sobre la distribución del ingreso. Un análisis intertemporal". UTDT. Octubre de 2002, Buenos Aires.

14

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA MAFFEI

Fundamentos del voto negativo de la señora diputada al dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

*Discusión del presupuesto: es una farsa
y consolida la injusta distribución del ingreso*

Hoy debiera ser un día donde los consensos previamente alcanzados a partir de un amplio debate nos permitieran acordar la atención de las principales necesidades sociales y productivas del país. A partir de allí deberíamos haber asignado los recursos y repartido las cargas.

Sin embargo, lo que tenemos frente a nosotros es un paquete cerrado, donde no hay lugar para la discusión de las prioridades y la búsqueda de consensos, ni tampoco transparencia en lo que respecta a los verdaderos recursos disponibles y cómo estos se asignarán.

Esto no es nuevo; desde que comenzó la gestión de este gobierno, sistemáticamente el Poder Ejecutivo ha enviado el proyecto de presupuesto subestimando la recaudación y sobrestimando los gastos. El cambio reciente en el Ministerio de Economía no trajo nada nuevo, al presupuesto no se le modificó una coma a pesar del discurso supuestamente más progresista y a favor de los que tienen menos. Esta doble estrategia: sobrestimación de gasto y subestimación de recursos, se completa con otra práctica que viene reiterándose a pesar de su absoluta inconstitucionalidad, cual es otorgarle al Poder Ejecutivo, y en especial al jefe de Gabinete, el manejo discrecional y sin la participación de este Congreso del presupuesto en su conjunto. En este año fueron dieciocho mil millones de pesos y cerca de doce

mil millones para 2006. Sin embargo y muy probablemente, también este año tendremos mayores excedentes si se concreta lo que está circulando a estas horas en este recinto: el pago anticipado de la deuda que nuestro país mantiene con el Fondo Monetario Internacional con reservas del Banco Central. Un anuncio por otra parte absolutamente unilateral del Poder Ejecutivo, que vuelve a decidir sin la menor participación de este Congreso, que visiblemente ha decidido autoamordazarse, contribuyendo a destruir el necesario equilibrio de poderes requerido por cualquier país republicano.

Hace un momento el diputado Lozano, ante esta eventualidad, planteó la necesidad de que los seis mil millones de pesos dispuestos en este presupuesto para esta finalidad tengan un destino decidido por este Congreso, planteo que ha sido rechazado por la primera minoría reforzando una vez más las enormes opacidades y discrecionalidades involucradas en el presupuesto nacional, convertido de este modo una vez más en el apéndice de la discrecionalidad de la presidencia. No recuerdo una etapa histórica en la cual el Congreso de la Nación haya declinado por propia iniciativa y de un modo tan grave sus facultades legales.

Veamos otros ejemplos concretos: en el presupuesto 2006 que estamos tratando ahora, el Poder Ejecutivo prevé un crecimiento económico del 4 % y una inflación de entre el 8 y el 10 %. Sin embargo, el aumento de la recaudación estimado en un 11 % no tiene correlación con esas cifras, salvo que pensemos que empeorará la administración tributaria. Por otro lado, la mayoría de las estimaciones indican para el año próximo un crecimiento del producto que tendrá un piso del 6 %, por lo que se desprende que los recursos superarían ampliamente las previsiones que nos envía el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, todo indica que en muchos rubros hay una sobrestimación de los gastos. Por ejemplo, el presupuesto del INTA para 2005 es de doscientos cincuenta y cinco millones de pesos. A mediados de octubre la ejecución de este organismo llegó al 60 %, con lo cual difícilmente a fin de año el gasto total del INTA llegue al 75 % de lo presupuestado. A pesar de este alto nivel de subejecución presupuestaria, el presupuesto acordado para este organismo en 2006 prevé un aumento de 59 % (cuatrocientos siete millones de pesos). Por su parte, el SENASA aumenta su presupuesto de ciento sesenta y tres a trescientos millones de pesos en 2006, más allá del recrudescimiento de algunas enfermedades animales en otros países, lo que puede implicar una intensificación de actividades de prevención; parece bastante difícil creer que este organismo, de un año para el otro, pueda aumentar sus gastos en un 82 %.

En definitiva lo ocurrido con los presupuestos 2004 y 2005 se repetirá este año, subestimando recursos y sobrestimando gastos, para esconder recursos que seguirán siendo usados discrecional-

mente para la política de “desendeudamiento”, eufemismo que se utiliza hoy para denominar la cancelación de deudas con los organismos financieros internacionales o transferencias de un ministerio a otro hasta terminar en las insondables fauces de la SIDE.

En este momento, llegamos al colmo: en medio de la sesión los legisladores nos enteramos por los medios de comunicación de que se pagarán, antes de fin de año y en forma adelantada, diez mil millones de dólares al FMI. No sólo no podemos discutir sobre la conveniencia u oportunidad de realizar dicho pago, ni siquiera podemos discutir acerca del destino que se les dará a los fondos que están previstos en el presupuesto 2006, para el pago de este organismo. Fondos absolutamente indispensables para atemperar desigualdades, para políticas de crecimiento de la producción, para políticas energéticas; pero no, ya lo hemos oído, el Ejecutivo hará lo que quiera y no me digan que será a través de un decreto de necesidad y urgencia como se dispondrá del recurso en el supuesto de que después el Congreso podrá revisar la decisión. Ya hemos visto el modo en que esos decretos terminan en aprobación ficta. Nueva discrecionalidad del Poder Ejecutivo a pesar de su manifiesta inconstitucionalidad.

El presupuesto 2006 no contempla aumentos para quienes sólo disponen de ingresos fijos: jubilados, pensionados, empleados estatales o beneficiarios de programas sociales, a pesar del efecto negativo que tendrá sobre sus remuneraciones una inflación prevista entre un 8 % y un 10 %. La cobertura de los seguros sociales, que hace rato perdieron su universalidad, seguirá limitada a los pocos que tienen o tuvieron la suerte de tener un contrato de trabajo en blanco y con duración ilimitada. Así por ejemplo, el seguro de desempleo prevé atender a 57.647 desocupados (0,02 % del total de los desempleados), la ayuda escolar anual sólo abarcará al 20 % de los niños escolarizados (2,14 millones sobre más de 10 millones), y la asignación familiar por hijo cubrirá un porcentaje similar con sólo 2,8 millones de prestaciones para cubrir a todos los niños del país. El ARI ha propuesto reiteradamente la necesidad de tener políticas universales para dejar fuera de este ajuste brutal a los niños y a los adultos mayores, quienes no pueden ni deben trabajar. Las sociedades evolucionadas no se miden sólo por el crecimiento de su producto bruto interno sino por el desarrollo social alcanzado por el conjunto de la sociedad. ¿Qué ocurre? ¿Los niños y los viejos no forman parte de la sociedad?

Sin embargo las contradicciones van en aumento. La morosidad, a la hora de atender las urgencias sociales, se transforma en generosidad cuando se trata de subsidiar a las grandes empresas, o a los que viven de cobrar rentas financieras. Gran parte del gasto tributario, más de trece mil millones de pesos, se destinará a estos sectores. Entre otros beneficios, contarán con \$ 775,7 millones por exenciones al impuesto a las ganancias por intereses ganados

en la compra de títulos públicos, obligaciones negociables o depósitos en entidades financieras, y con \$ 462 millones para las empresas transnacionales que explotan nuestros recursos mineros, en tanto que hace apenas un momento decidimos acá que este verdadero agujero en los recursos públicos se seguiría emparchando con el cobro a las ganancias sobre los estratos medios y medio bajos. Es decir, más aporte de los no ricos para seguir subsidiando a los ricos, dando nuevo impulso a esta ya desorbitada desigualdad.

En lo que va del año 2005, se han repartido importantes subsidios financieros y fiscales con el argumento de promover las inversiones, concentrando la mayoría de esos beneficios en un pequeño núcleo de grandes empresas que, además, se encuentran entre las principales beneficiarias de la devaluación, ya que exportan una gran parte de su producción, cuyo costo interno no se rige en absoluto por los precios internacionales de exportación. Por ejemplo, las empresas que conforman el grupo Techint (Siderar, Tenaris y Siderca) han recibido beneficios fiscales por ciento treinta y nueve, cuarenta y uno y treinta y cuatro millones de pesos respectivamente, para promover inversiones de capital. Nos preguntamos: ¿estos subsidios eran necesarios para un grupo que el año pasado ganó un 273 % más que en 2003 y obtuvo ganancias por 784,7 millones de dólares?

En medio de la crisis energética, la productora de aluminio Aluar, que consume ingentes cantidades de energía eléctrica, que vende al exterior el 80 % de su producción, que en 2004 registró beneficios por trescientos treinta y cinco millones de pesos, recibió un subsidio de \$ 690 millones para ampliar su planta y sus exportaciones. ¿Se justifica semejante subsidio para la creación de apenas 200 puestos de trabajo? Con esos montos podrían haberse habilitado más de cien mil puestos de trabajo en la agricultura o la ganadería, en las pymes o en las cooperativas, con el impacto que esto tiene en el desarrollo social y en la deteriorada cultura del empleo.

También se le otorgaron beneficios a Repsol-YPF, la principal empresa del país. Esta petrolera fue la empresa que lidera el ranking de ganancia con cuatro mil ochocientos setenta y seis millones de pesos el año pasado. Igualmente se le otorgó un cupo de treinta y ocho millones de pesos por el régimen de promoción de bienes de capital. Además el Poder Ejecutivo anunció un régimen de incentivos para las empresas petroleras para que incrementen sus reservas, como si los actuales precios del petróleo no les permitieran hacer la exploración, crear depósitos o mejorar las destilerías. Lo que ocurre es que mientras la exportación permita las ganancias extraordinarias que hoy se registran y el Estado nacional siga incumpliendo con su obligación de poner límites, nadie hará las inversiones necesarias, aun cuando se sigan estableciendo a su favor injustificados regímenes de promoción. Indudablemente no estamos en tiempos de YPF, cuando la ex

empresa estatal exploraba, invertía y atendía privilegiadamente el mercado interno a pesar de que recibía un pago por barril varias veces inferior al actual.

Las incongruencias siguen para quienes dicen que quieren mejorar la distribución del ingreso. Desde 2003 se viene frenando el lanzamiento del Plan Ganadero, que fue anunciado desde la Secretaría de Agricultura a fines de ese año. Tampoco hubo una política para desarrollar la producción lechera. La promoción de estas actividades nos habría dejado en mejores condiciones para atender la creciente demanda interna y externa de esos productos. Como consecuencia de ello, y ante la falta de producción suficiente, se han generado fuertes aumentos de precios para dos de los principales productos de la canasta alimentaria de nuestra población: la carne y la leche. La falta de apoyo a casi 200.000 productores ganaderos y tamberos contrasta con los beneficios que se les otorgaron a dos de las tres principales transnacionales exportadoras de granos: la norteamericana Cargill y la francesa Dreyfus, por sesenta y cuatro y treinta y dos millones de pesos, respectivamente.

Por otra parte, el proyecto de presupuesto 2006 consolida la participación del gasto de la administración central apenas por encima del 14 % del PIB, contra más del 20 % en la década del 70, incluso por debajo del 16 % que promedió el período 93-99.

Tampoco este proyecto avanza en modificar la regresiva estructura impositiva heredada de los 90, ya que los impuestos al consumo seguirán aportando la mayor parte de los recursos, ni en aumentar la recaudación con relación al producto, de modo que el Estado cuente con los fondos necesarios para modificar la injusta distribución del ingreso a través del gasto social. Mientras que en los principales países europeos la recaudación tributaria supera el 40 % del PIB y en Brasil alcanza al 36,5 %, en nuestro país apenas supera el 26 %.

En síntesis:

No hay transparencia informativa y el Congreso meramente delega funciones en el jefe de Gabinete para asignar los gastos.

Las urgencias sociales siguen quedando pendientes.

La estructura de la recaudación y de gasto sigue siendo regresiva y básicamente la misma.

Este presupuesto cierra la posibilidad de modificar el año próximo el sistema impositivo y previsional generados durante la década pasada.

El Congreso queda ausente de toda discusión acerca del manejo de la deuda pública y del uso de las reservas de la Nación.

Las políticas de recaudación y gasto siguen en este presupuesto profundizando la desigualdad, ya escandalosa en nuestro país.

Entonces, señores diputados, adelanto mi voto negativo al proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo.

15

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO MARCONATO

Fundamentos del apoyo del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

Debemos hoy abocarnos al tratamiento de un presupuesto realizado con responsabilidad y prudencia en las estimaciones presupuestarias, tal como le corresponde a un gobierno que pretende actuar precisamente con responsabilidad de cálculos de gobierno y no con simples pronósticos.

Este es el presupuesto de fortalecimiento del crecimiento y en base a este concepto está direccionado. En realidad, este presupuesto es continuador de las políticas de crecimiento, tal como lo fueron los dos anteriores.

Y para demostrar este crecimiento no hay fuerza mayor que la de los hechos que eximen de justificaciones e invalidan con su fuerza intentos críticos poco objetivos.

Es importante recordar algunos números de estos hechos: desde mayo de 2002 hasta el último trimestre de 2004 se produjo una recuperación de la tasa de empleo de 6,3 puntos. Durante 2004 se crearon 677 mil puestos de trabajo.

En el año 2005, y como continuidad de este proceso hizo que al cierre de noviembre, se llegó a 40 meses de crecimiento continuo del PBI.

No debe, en este sentido, olvidarse que la Argentina creció en los últimos 30 años, en términos de PBI, 1 % promedio por año.

Considerando un crecimiento poblacional también de 1 % anual, el crecimiento fue casi nulo en ese período de 30 años.

Llevar esto a un 3 % o un 4 % anual implica casi cuadruplicar el crecimiento promedio de la economía.

Esto da la magnitud del logro de estos dos últimos años, en los que se han fijado metas de crecimiento real de poco más del 3 % y en cada caso se han superado.

Y ésta también es toda una filosofía porque las estadísticas nos muestran cómo los pronósticos de crecimiento estuvieron siempre históricamente por encima de los crecimientos reales, con la generación de déficit y las consecuencias por todos conocidas.

Esta mañana escuchaba con suma atención a un diputado de la oposición, economista reconocido, y sentí en sus palabras que estaba fortaleciendo con ellas mi profunda convicción de reconcomiento a lo desarrollado por el presidente Kirchner en éstos, sus escasos dos años de presidencia.

Decía este diputado, con mucho énfasis, por cierto, que no eran válidas las comparaciones que ha-

cía con sus datos el diputado informante sobre la situación actual, porque tenían como punto de referencia inicial una situación de crisis.

Y yo me preguntaba: con qué otro elemento podemos comparar la gestión de este presidente que con su llegada a la conducción en un notorio clima de crisis?

Inclusive esta invalidación podría tener sustento si estuviéramos hablando de leves y sutiles mejoras. Pero la realidad es que mantener este nivel de crecimiento de más del 3 % cada año, y de acuerdo con los antecedentes de nuestra historia inmediata y sus cifras también expresadas, es haber logrado una recuperación casi sorprendente.

Por otra parte, el diputado Macrí, en el inicio de su alocución, cuando hablaba de los recursos decía: "Hay una buena noticia. El país este año también crecerá en forma muy importante" ¿Es ésta una buena noticia caída del cielo o un gigantesco logro de este gobierno?

Tiene claro este gobierno que se debe incentivar plenamente el agregado de valor a las cadenas productivas. Que la igualdad no es sólo un subproducto del crecimiento económico pero también que éste es un elemento indispensable.

Un crecimiento del PBI de algo más del 3 % "puede" llegar a ser compatible con una inversión del 20 o 21 % del mismo, pero para garantizar este nivel de crecimiento del PBI es casi indispensable una inversión del orden del 23 %, y para lograrlo se han venido utilizando herramientas de todo tipo.

Son ejemplos de ello las leyes de devolución de IVA, de amortización acelerada, de régimen de beneficios a la industria del software.

El resultado de la aplicación de estas herramientas se está viendo. Al término del tercer trimestre 2005 el aumento de inversión respecto de igual trimestre 2004 llegó a \$ 63.630 millones, o sea efectivamente el 23,1 % del PBI puesto como objetivo.

Y este monto es trascendente, y no estrictamente con relación a un momento de crisis, ya que es un monto superior al que se produjo en el pico favorable, que fue el año 1998.

Y además tiene una segunda arista de trascendencia, ya que también, en oposición a lo que en algún momento de este debate se dijo, este aumento se produjo 23 % en el área de la construcción, pero también 23,2 % en equipos durables de producción, con todas sus consecuencias económicas positivas, como aumento de oferta, estabilidad de precios y generación de empleo.

Y en cuanto a la distribución, a la efectiva llegada de estos recursos a la gente, no sólo las herramientas aplicadas apuntan a ello, sino que también este presupuesto tiene una indudable mirada de distribución puesta en su elaboración.

Hay aplicaciones que son de profunda redistribución, como el importante incremento en los presupuestos de educación (26,8 %), de ciencia y tecnología (20,6 %), de vivienda y urbanismo (30,1 %),

y de agua potable (34,1 %), todos ellos muy superiores al incremento medio del presupuesto, que es del 12 %, lo que denota claramente en qué lugar está puesto el énfasis presupuestario.

También es cierto que hay que tener una mirada federal.

Es importante reconocer que la relación entre el 10 % más rico y el 10 % más pobre había llegado en mayo de 2002 a ser de 46 veces, y que en este momento se ha logrado avanzar en reducirla a 29 veces.

Pero también es cierto que ha existido un proceso de concentración por ciudades que hay que corregir.

Hay que modificar las condiciones estructurales de algunas regiones para poder cambiar esas asimetrías. Como ejemplo de las acciones puestas en ese sentido, aparece la importancia que se les ha dado a las asignaciones al Norte Grande de fondos para energía, lo que implica recuperar a productores de esa región, o la construcción por parte de la Dirección Nacional de Vialidad de 1.598 km de ruta previstos para 2006.

Además, se apuntala a las provincias con una fuerte aplicación del gasto de la administración nacional en ellas y con la vigencia de un importante programa de refinanciamiento ordenado.

Y todo esto se da en un marco presupuestado de obtención de recursos para cuya recaudación se aplican idénticas políticas. Vale recordar que el impuesto a las ganancias (el menos injusto de todos los impuestos), que tenía una incidencia en la década pasada del 3 % del PBI, hoy ya representa un 5,3 % del PBI.

En definitiva, prudencia y justicia en el gasto, y una situación fiscal eficiente, que además se ubica en línea con los nuevos compromisos asumidos, completan el marco de una política económica y fiscal que apunta para 2006 a sostener un resultado primario superavitario que implica estabilidad, posibilidad de mantener el tipo de cambio y margen de libertad en la formulación de la política económica.

Por todo ello, y para terminar, señor presidente, convocamos a todos los bloques a acompañar este presupuesto para continuar transformando con mucho esfuerzo y trabajo la realidad de este país.

16

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA RIOS

Opinión de la señora diputada acerca del artículo 17 del dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

Artículo 17:

Como es sabido, la doctrina entiende que el presupuesto, como sistema de administración pública,

está conformado por un conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados por los organismos públicos. En sí, es la forma en que año tras año el Poder Ejecutivo informa su plan de gobierno, indicando acciones, metas y fuentes de financiamiento.

En materia energética, y a pesar de que en el artículo 17 el gobierno reconoce la situación de crisis del sector, no existen más que soluciones a través de subsidios, que no modifican de manera alguna la matriz energética diseñada por el menemismo y continuada por las distintas administraciones, incluida la gestión Kirchner.

Las medidas aquí planteadas revelan la ineficiencia de este gobierno en resolver esta cuestión, que no sólo atañe a la calidad de vida de los argentinos, sino que también compromete seriamente nuestra capacidad productiva. Para ello, en el tratamiento de este presupuesto, resulta necesario formular un diagnóstico de la situación actual, para que se promuevan reformas estructurales que el sector energético reclama y que, como se ha visto, no se encuentran previstas por la gestión Kirchner para el año 2006.

El diagnóstico¹

El quiebre del sector energético comenzó en nuestro país a partir de las reformas estructurales iniciadas a mediados de los 70, que se profundizaron con la sanción de la ley 23.696, de reforma del Estado (de 1989), que dieron lugar a los programas de privatización y regulación económica, que tuvieron por objetivo principal la transferencia de las funciones básicas del Estado en materia de gestión, planificación, control y regulación de la cadena energética al capital privado; por consiguiente, el mercado ampliado de la energía se desarrolló —y se desenvuelve— de forma anárquica y con casi nulos controles por parte del Estado, configurándose de la siguiente manera:

—Los activos de las empresas concesionadas fueron dilapidados y/o transferidos al exterior, al igual que los técnicos altamente calificados. Esto, que vulgarmente se puede entender como un vaciamiento, encuentra en Yacimientos Carboníferos Fiscales uno de los ejemplos más palpables.

—Tras la desintegración vertical y horizontal de los segmentos petróleo, gas y electricidad llevada a cabo con las privatizaciones, un puñado de empresas concentró toda la producción en cada uno de los eslabones de las cadenas productivas (desde la extracción de la materia prima hasta la comercialización mayorista/minorista y consumo industrial del producto final), conformando así un mercado de competencia extremadamente imperfecto y violan-

do los marcos regulatorios creados durante las reformas estructurales. Esto las hace formadoras de precios.

—Asimismo, han sido beneficiadas por diversas modificaciones a su marco regulatorio: los aumentos sistemáticos de combustibles y tarifas de servicios públicos de la energía aplicados en los 90 violaron el régimen de convertibilidad (ley 23.928, de 1991) y los marcos regulatorios de los segmentos gas (ley 24.076, de 1992) y electricidad (ley 24.065, de 1992); los correspondientes al período 2002-2005 son violatorios de la ley 25.561, de emergencia pública y reforma del régimen cambiario (de 2002). Todo esto en detrimento de los derechos de los usuarios argentinos y con total anuencia de los distintos gobiernos, inclusive del de Kirchner.

—La expansión de la red troncal de gasoductos y de la red de alta tensión de energía eléctrica que abastecen al mercado interno nunca tuvo lugar (violatorio de los marcos regulatorios), pese a la captación de rentas extraordinarias (transferidas al exterior y/o “invertidas” en gasoductos de exportación).

—Los permisos de exploración y concesiones de explotación hidrocarburífera adjudicados con la entrega de las áreas centrales y marginales de las cinco cuencas productivas del país violaron escandalosamente la ley 17.319, de hidrocarburos (de 1967).

—La alta dependencia hidrocarburífera, la nula inversión de capital de riesgo en exploración, el escaso desarrollo de fuentes alternativas de energía y las exportaciones violatorias (de hidrocarburos y derivados), así como el divorcio del Estado de sus funciones básicas, han dejado al país al borde del abismo energético.

Como resultado de esto, nuestro país cuenta con menos de una década de disponibilidad de petróleo y gas natural. Es responsabilidad de la actual administración recuperar el control del subsuelo por la vía legal, para captar su renta y desarrollar a través de ésta fuentes de energía primaria alternativas a los hidrocarburos (nuclear, hidroenergía y eólica) y combustibles alternativos a los derivados del crudo (biocombustibles, hidrógeno, etcétera), pero nada de esto nos habla el programa de gobierno para el ejercicio 2006, puesto en conocimiento de este Congreso Nacional a través del presupuesto en tratamiento.

Basta con analizar el artículo 17 propuesto para entender que la única medida a llevarse a cabo es subsidiar y/o brindar préstamos hasta de 500.000.000 para “el sostenimiento sin distorsiones del sistema de estabilización de precios en el Mercado Eléctrico Mayorista...”. Ahora bien, nada se dice de cómo se revierte la crisis energética en la que se sostiene y fundamenta tan importante erogación de recursos públicos.

Pocas perspectivas

Como es sabido, la Argentina es un país “hidrocarburo-dependiente”, ya que el petróleo (43 %) y

¹ Los hechos descritos en el presente acápite se encuentran respaldados por la labor de investigación del señor Ricardo Andrés De Dico y el Idico de la Universidad del Salvador.

el gas natural (46 %) satisfacen casi el 90 % de las necesidades energéticas de la estructura socioeconómica nacional. Este dato reviste una preocupación muy seria, dado que las reservas certificadas de petróleo y gas natural estarían agotadas a mediados del próximo quinquenio.

Esta es la ecuación lógica de una política de explotación irracional que se practica en el país desde el inicio de las reformas estructurales en el sector hidrocarburífero, donde la práctica habitual consiste en extraer de manera irrestricta todo el volumen posible de los pozos descubiertos por YPF y no realizar nuevos esfuerzos exploratorios tendientes a compensar el inquietante nivel de reservas.

En efecto, los agentes económicos privados (locales y extranjeros) que se beneficiaron con los programas de privatización de YPF, Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica, SEGBA e Hidronor, diversificaron sus participaciones a tal punto que un puñado de éstos controla el transporte de crudo, el transporte y distribución troncal de gas natural, la generación termoeléctrica e hidroeléctrica y el transporte de energía eléctrica por alta tensión y su distribución, además de ser grandes consumidores industriales de petróleo y/o derivados, de gas natural y de energía eléctrica.

Por consiguiente, se conformó un oligopolio energético integrado y conformado por los conglomerados extranjeros Repsol YPF (y su controlada "argentina" Pluspetrol), Total, Pan American Energy, Petrobras (tras la adquisición de los activos de Perez Companc) y por los grupos económicos locales Techint y Sociedad Comercial del Plata, agentes que están operando en casi todos los eslabones del circuito productivo del petróleo, de la cadena gasífera y del segmento eléctrico.

A mayor abundamiento, nótese que luego de las privatizaciones el capital privado, formador de precios de combustibles y de tarifas de gas y electricidad en lugar del Estado, comercializó el barril de crudo en el mercado interno con precios referenciados con el WTI (West Texas Intermediate) hasta 2002 (y en innumerables ocasiones por encima del precio de referencia internacional) e incrementó las tarifas de gas (durante 1993-2000) y electricidad (durante 1993-2002) de acuerdo con una fórmula polinómica que combinó las variaciones que ocurrían en los precios al consumidor y en el índice de precios mayoristas de productos industriales de EE.UU., violando el régimen de convertibilidad (en todos los casos) y los marcos regulatorios (en los casos de las tarifas de gas y electricidad).²

² Ver informes elaborados por investigadores del Idicso, pero en particular los numerosos y excelentes informes y libros de los investigadores de Conicet-Flasco Daniel Azpiroz y Martín Schoff, y también los del Grupo Moreno (José Francisco Freda, Alfredo Fernández Franzini, Gustavo Calleja y Félix Herrero).

Consecuencia de la inacción del Estado y falta de un plan de gobierno

—Alta dependencia hidrocarburífera (mayoritariamente gasífera) en el suministro de energía eléctrica (55 % en 2004), que de no construirse nuevas centrales nucleoelectricas e hidroeléctricas que disminuyan drásticamente la participación de la generación térmica hacia finales del presente decenio ocurrirá un colapso energético que se extenderá hasta mediados —o más— de la década entrante; es decir un colapso en el sistema de transmisión de energía eléctrica y fallas parciales con origen en la capacidad de fuerza de las usinas.

—Nula intervención del Estado ante la drástica declinación de las reservas certificadas de gas natural y de las reservas certificadas de petróleo (de 14 años en 1988 a 9,5 años para fines de 2004, al ritmo de extracción de 2004).

—Nula intervención del Estado ante la drástica declinación en los esfuerzos exploratorios registrada también desde la privatización de YPF, que se traducirá en una segura falta de abastecimiento energético sin precedentes en la historia energética nacional.

—El ingreso al Sistema de Interconexión Nacional para fines de la década en curso de las generadoras Yacyretá (2008) y Atucha II (2009) proyectado por la actual administración no podrá evitar el colapso energético que se espera para dentro de pocos años si no se suman nuevas centrales de generación de energía eléctrica alternativas a la térmica, dado que la dependencia gasífera para cubrir la demanda de suministro eléctrico continuará siendo superior al 55 % en 2012, según datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

De nada de esto habla el presupuesto, advirtiéndose la falta de planificación estratégica que pone en serios riesgos el crecimiento económico de nuestro país, a pesar de los índices favorables que arroja la macroeconomía. La inseguridad energética que sufre nuestro país desalienta inversiones y, obviamente, obstaculiza la mentada recuperación económica.

Ausencia de planificación estratégica.

Falta de previsión

Yacyretá

Como es sabido, el presupuesto no informa las metas y los programas a desarrollarse en Yacyretá. Por eso, entendemos que es muy difícil analizar y controlar la política energética de esta gestión para el ejercicio 2006, si no se sabe qué se va a hacer con una fuente tan importante de energía como la mencionada represa.

En igual sentido, nada se habla respecto de explotar otras alternativas como la hidroenergía que es una fuente que no ha sido abordada correctamente en el país. Por ejemplo, además de finalizar las obras en Yacyretá (trasladar el nivel de cota 76

a 83 msnm), se deberían llevar a cabo los estudios de factibilidad correspondientes a los aprovechamientos hidroeléctricos Garabí y Corpus Christi, los cuales podrían adicionar a la generación hidroeléctrica.

17

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA RÍOS

Opinión de la señora diputada acerca del artículo 61 del dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

El artículo indica que el Jefe de Gabinete, en oportunidad de la concreción del préstamo a otorgar por el Banco Mundial para el financiamiento de la refuncionalización del FC Belgrano Cargas S.A., asignará mediante compensación de crédito, las sumas necesarias correspondientes a la contrapartida local del citado préstamo.

En primer lugar, no se encuentra especificado el monto del préstamo, ni en firme la fuente de financiamiento. Por lo tanto se incumple con las normas de administración financiera.

Por otra parte FC Belgrano Cargas S.A. sería asignado por contratación directa a la empresa Shima S.A.¹, violando el propósito de la ley 23.696 que prevé la contratación directa exclusivamente como un medio excepcional y a favor de las entidades especificadas, en las cuales no estaría contemplada una empresa como Shima. El traspaso es casi un hecho, sólo se aguardan modificaciones al contrato de concesión de la línea –vía decreto presidencial– para que legalmente pueda ser vendida a capitales privados (sucedería el 15/12/05). Son tres cuestiones a modificar: la readecuación del contrato de concesión, la autorización para que la UF* venda las acciones que hasta ahora son intransferibles y el desembolso de las inversiones por u\$s 250 millones que el Estado tiene pendiente desde 1999.²

Antecedentes

Luego de fracasar el intento del gobierno a principios de este año para la adjudicación del FC Belgrano Cargas S.A., y descartada también la reestatización anunciada con bombos y platillos, por el secretario de Transporte Ricardo Jaime en Tucumán, donde aparece, en primer lugar, el interés de Sideco –Grupo Macri– asociado al holding chino Sanhe Hopefull Grain & Oil, la sorpresiva irrupción

de Macri, según algunas fuentes, fue obra del propio Néstor Kirchner. Se habla de una reunión entre el presidente y el empresario para sanear viejas rencillas, del que habría salido el convite para analizar la situación del Belgrano Cargas.³

La empresa, entonces, se otorgaría a la firma Shima S.A. que compraría el 73 % del paquete accionario, quedando el 15 % en manos de la Unión Ferroviaria –actual concesionaria por decreto 1.037/99– y el 13 % en el Estado nacional y las provincias interesadas.

Sideco Americana S.A. firmó una carta de intención con la Unión Ferroviaria por un período de exclusividad de 6 meses para iniciar una auditoría de la FC Belgrano Cargas S.A.

Shima S.A., la unión societaria entre Sideco Americana (del Grupo Macri) y Sanhe Hopefull Grain & Oil para la compra del Ferrocarril Belgrano Cargas se oficializó el 3 de octubre de 2005 mediante la firma de un acuerdo de asociación y cooperación: Shi Kerong, presidente de Sanhe, y Macri firmaron las bases de Shima S.A., una nueva sociedad que operará los negocios de ambas empresas en la región. Así el paquete accionario de Shima S.A. se compone con la siguiente participación:

50 % Sideco Americana S.A. del Grupo Macri

50 % de Sanhe Hopefull Grain & Oil, empresa china

Cabe mencionar que Mariano Macri, hijo de F. Macri, es el presidente de la Cámara Argentino China.

La política de Estado diseñada por este gobierno para el FC Belgrano Cargas, es que será sojero/granelero al servicio de los grandes cargadores de granos, nacionales e internacionales.

Este ferrocarril jugará un papel fundamental en los corredores bioceánicos, 29 en total en América Latina, proyecto diseñado por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que depende del Banco Mundial y la Cepal. Hay que sacar la producción de soja y las oleaginosas para el mercado cautivo que es Asia. Cargill, Monsanto y otras multinacionales son las que empujan este proyecto. El ramal Salta-Socompa, Mendoza-Los Andes (Chile) y en Neuquén (obra atrasada) son nuestros corredores “nacionales”. El Banco Mundial le va a otorgar 250 millones de dólares a nuestro gobierno para ese emprendimiento que beneficiará a Shima S.A.⁴

La inversión sería de \$ 1.400 millones. La Nación aportaría \$ 900 millones adicionales por medio de un préstamo que gestiona ante el Banco Mundial. Sanhe por su interés de la salida de la soja y derivados al Pacífico aportaría u\$s 250 millones. Lo que

¹ “Jujuy al Día”-Diario Digital del 11/11/05.

² Programa “Noticias” del 4/10/05.

* UF Unión Ferroviaria.

³ “Cronista Comercial” 28/9/05.

⁴ Argenpress 2/10/05.

no está claro aún es quién se hará cargo de las pérdidas operativas iniciales y las deudas que arrastra la sociedad concesionaria del Belgrano Cargas. Los representantes del grupo privado quieren transferirle ese lastre al Estado.⁵ El informe de la SIGEN del mes de agosto último dice que el déficit operativo llegó a \$9,5 millones el año pasado, y la deuda con proveedores a \$34,4 millones. Además, hay 77 demandas por cuestiones laborales contra la firma. Los ingresos del Belgrano Cargas llegaron a 47,7 millones de pesos.

Macri estaría buscando otros socios argentinos y serían el Grupo Roggio y la empresa Emepa (cabeza del holding de Gabriel Romero). Roggio y Emepa fueron los únicos oferentes que se habían presentado en el fallido intento de reprivatización que llevo a cabo el gobierno en los primeros meses del año. Sus ofertas fueron desechadas por ajustarse a las reglas de juego de la licitación que no preveían aportes, ni subsidios del Estado.

En la Secretaría de Transporte que comanda Ricardo Jaime aguardan para los próximos días la presentación oficial del nuevo consorcio junto con el plan de negocios que piensa llevar adelante para la reactivación del Belgrano Cargas. El Gobierno es el principal interesado en cerrar cuanto antes y de la mejor manera posible una salida para el ferrocarril carguero que recorre 13 provincias y llega hasta Chile y Bolivia. El servicio se operará entre Brasil, el Norte Argentino y los puertos de Chile y del Paraná.⁶

En la sección Economía del diario "La Nación" del 12/12/05 anuncian que Socma y Sanhe Hopetul Grain & Oil invertirán \$80 millones en la reubicación del puerto de Santa Fe que se instalaría en el curso normal del río Paraná próximo al túnel subfluvial. Este emprendimiento está directamente relacionado con la intención de conectar los puertos fluviales del Paraná con los marítimos de Chile.

Es interesante hacer notar que el diputado Mauricio Macri, según curriculum publicado en Internet en Crecer y Creer inició su experiencia laboral en Sideco Americana S.A.; en 1983 trabajó en Sideco Construcciones en Venezuela; en 1985 fue gerente general de Socma; desde 1986 hasta 1992 fue vicepresidente y luego presidente en Sideco.

Además, Sideco Americana S.A. por decreto 471/98 del Poder Ejecutivo nacional del 30 de abril de 1998 transfiere las acciones de Itron S.A. quedando en posesión del 73.5 % del paquete accionario del Correo Argentino S.A. Llama la atención que se insista en otorgar otra concesión -la del Belgrano Cargas- a un grupo que demostró serios incumplimientos en la del correo.

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA RODRIGUEZ

Fundamentos del rechazo de la señora diputada al dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

Enumeraremos una serie de observaciones referidas al proyecto de ley del presupuesto 2006, y la previsión de delegación de facultades en favor del jefe de Gabinete de Ministros, que no se ajusta a normas legales y constitucionales establecidas en nuestro diseño institucional.

A su vez, las disposiciones que se impugnarán a continuación, violan principios republicanos básicos, propios de un estado de derecho respetuoso de la división de poderes y de los derechos individuales.

I. La importancia de la deliberación pública en el diseño y sanción del presupuesto

Primeramente, debe señalarse que la aprobación del presupuesto es una decisión de enorme relevancia para el país, pues en él se establecen las pautas del modelo social y económico adoptado por éste.

En materia financiera, resulta particularmente relevante la participación activa del Congreso Nacional, en cuanto es el poder dotado de mayor legitimidad democrática y en él se encuentran representados los intereses de los diferentes sectores de la sociedad. En este sentido, la participación del órgano pluralista por excelencia es la mejor garantía contra los manejos discrecionales en cuestiones tan importantes como la asignación de recursos para cubrir los gastos existentes y para el Estado nacional. Por ello, se impone la necesidad de sujetar toda decisión presupuestaria y financiera, que regule la relación entre gastos y recursos, al escrutinio y la discusión en el seno legislativo de los representantes del pueblo.

La atribución de sancionar el presupuesto general de gastos es central en nuestro sistema institucional y es una facultad privativa del Poder Legislativo. Esto es así por las siguientes razones:

1. El Congreso de la Nación es el órgano con legitimación democrática directa en el que se encuentran representadas las voces de los diferentes sectores de la sociedad y, además, constituye el ámbito de participación de las provincias en las cuestiones nacionales. Este criterio ha sido receptado por nuestra propia Constitución Nacional. En forma clara, ésta dispone, en su artículo 75, inciso 8, que corresponde al Congreso de la Nación fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, sobre la base del programa general de gobierno y el plan de in-

⁵ "Agro Diario" en sus noticias desde el 5 al 9 de diciembre.

⁶ "El Tribuno de Salta".

versiones públicas. Consecuentemente, como explicaremos en este documento, toda decisión que no respete esta facultad privativa del Congreso Nacional resulta inconstitucional. La misma conclusión surge de la interpretación armónica de los artículos 99, 76 y 29 de la Carta Magna, que vedan la posibilidad de que el Poder Ejecutivo se arroge atribuciones propias del Poder Legislativo.

2. La participación activa de todos los representantes del pueblo ofrece mayores garantías de que la decisión final asigne recursos para cubrir gastos de una forma más imparcial.

3. El presupuesto es una herramienta indispensable para satisfacer las obligaciones contraídas por el Estado y para efectivizar los derechos consagrados en favor de todos los habitantes de la Nación. Toda decisión que pueda afectar derechos de una forma fundamental debe emanar del Poder Legislativo.

4. La sanción de la ley de presupuesto por parte del Congreso de la Nación garantiza el ejercicio del control público sobre los gastos de gobierno, propio de un sistema republicano como el nuestro, establecido en el artículo 1º de la Constitución Nacional.

5. Constituye la mejor forma de evitar una excesiva acumulación de facultades en uno de los poderes del Estado, con los riesgos que ello conlleva. La participación activa del Congreso Nacional es funcional a la reducción del sistema hiperpresidencialista existente.

6. Constituye la mejor forma de garantizar el debido respeto a las minorías parlamentarias.

II. Las facultades privativas del Congreso Nacional y las materias vedadas al Poder Ejecutivo

Como regla general, debe entenderse que el dictado de normas de carácter legislativo, por parte del Poder Ejecutivo, se encuentra vedado constitucionalmente. La Carta Magna contiene diversas cláusulas en apoyo de esta afirmación:

1. El artículo 99, inciso 3, dispone que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes y no se tratase de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos el Poder Ejecutivo podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán ser refrendados juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

2. El artículo 76 de la Constitución Nacional prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en aquellas materias determinadas de administración o de emergencia pública con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

3. El artículo 29 de la Constitución Nacional establece que *“el Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos quede a merced del gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que lo formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria”*.

De esta forma, pese a que existen ciertas excepciones que analizaremos a continuación, debe entenderse que el principio constitucional general consagra la prohibición por parte del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter legislativo.

Los artículos citados establecen específicamente que no puede, el Poder Ejecutivo, erigirse en legislador ni puede el Parlamento delegar sus funciones inherentes. Esta regla de carácter general debe regir la correcta interpretación de las normas, e impone la necesidad de prestar una particular atención ante supuestos de delegación legislativa o invasión de funciones por parte del Ejecutivo, ya que estas situaciones se consideran a priori como “prohibidas”. Como se señaló en el caso “Delfino”, “[...] el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración, ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos. Es ése un principio uniformemente admitido como esencial para el mantenimiento e integridad del sistema de gobierno adoptado por la Constitución y proclamado enfáticamente por ésta en el artículo 29 [...]”¹.

Mismamente, frente a casos excepcionales le está permitido al Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo, bajo el estricto cumplimiento de los requisitos fijados en la propia Constitución. De esta forma, tanto el artículo 99, inciso 3, como el 76 de la Constitución Nacional permiten, en situaciones extraordinarias, el dictado de este tipo de medidas.

III. El proyecto de ley de presupuesto 2006 y la delegación legislativa

Los artículos 8º, 9º, 10, y 11 del proyecto de ley de presupuesto 2006, y sus referencias, delegan amplias facultades en el jefe de Gabinete de Ministros, constituyendo una franca violación a las disposiciones constitucionales reseñadas.

De esta forma, el artículo 8 del citado proyecto sostiene: “Autorízase al jefe de Gabinete de Ministros a introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios aprobados por la presente ley y a establecer su distribución en la medida en que las mismas sean financiadas con incremento de fuentes de financiamiento originadas en préstamos de organismos financieros internacionales de los que

¹ Fallos: 148:430.

la Nación forme parte, con la condición de que su monto se compense con la disminución de otros créditos presupuestarios financiados con Fuente de Financiamiento 22 - Crédito Externo. El artículo 9 autoriza al Jefe de Gabinete a "disponer ampliaciones en los créditos presupuestarios de la administración central, de los organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social, y su correspondiente distribución, financiados con incremento de los recursos con afectación específica, recursos propios, transferencias de entes del sector público nacional, donaciones y los remanentes de ejercicios anteriores provenientes de estas últimas. Las medidas que se dicten en uso de esta facultad deberán destinar el treinta y cinco por ciento (35 %) al Tesoro nacional. Excepcionándose de dicha contribución los recursos con afectación específica destinados a las provincias, y los originados en transferencias de entes del sector público nacional, donaciones, venta de bienes y/o servicios y contribuciones, de acuerdo con la definición que para éstas contiene el clasificador de los recursos por rubros del Manual de Clasificaciones Presupuestarias. En el artículo 10 se faculta al jefe de Gabinete de Ministros "a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la presente ley con sujeción a los artículos 37 de la ley 24.156 y 15 de la ley 25.917. Asimismo, déjase establecido que el jefe de Gabinete de Ministros podrá delegar las facultades conferidas por el presente artículo, en el marco de las competencias asignadas por la Ley de Ministerios".

Finalmente, el artículo 11 del presente proyecto, sostiene que: "Las facultades otorgadas por la presente ley al señor jefe de Gabinete de Ministros podrán ser asumidas por el Poder Ejecutivo nacional, en su carácter de responsable político de la administración general del país y en función de lo dispuesto por el inciso 10 del artículo 99 de la Constitución Nacional".

Como expondremos a continuación, las disposiciones citadas resultan inconstitucionales toda vez que violentan la letra y espíritu de nuestra Ley Suprema. En este sentido, según el artículo 76 de la Constitución Nacional, antes referenciado, sólo podrán delegarse ciertas facultades legislativas al Poder Ejecutivo "en aquellas materias determinadas de administración o de emergencia pública con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca". Así, la delegación legislativa debe estar sujeta a los siguientes requisitos:

1. Sólo pueden delegarse facultades al presidente de la Nación, no así a la administración pública en general.

2. Se admite sólo en dos supuestos excepcionales²: materias determinadas de administración o de emergencia pública.

² Alfonso Santiago (h.), "La delegación legislativa en la reciente práctica institucional argentina", publicado en "La Ley", 27 de agosto de 2004, págs. 18.

3. El Congreso debe establecer las bases, es decir, fijar la política legislativa que deberá respetar el Poder Ejecutivo en su actividad normativa.³

4. La ley delegante debe fijar un plazo para el ejercicio de la facultad legislativa delegada⁴.

5. Posterior control por parte de la Comisión Bicameral Permanente⁵.

Igualmente, se ha señalado que "el Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al Ejecutivo, a la vez que debe preverse un tiempo limitado pasado el cual las facultades concedidas puedan ser recuperadas por aquél". "El primero de tales límites importa que no será admisible una simple delegación legislativa al Poder Ejecutivo, que no contenga las pautas para su accionar"⁶. A su vez, se ha dicho que "en un sistema representativo es función de los representantes del pueblo efectuar las decisiones difíciles que son necesarias para fijar las políticas públicas significativas. Cuando el Congreso delega sus poderes en forma global, con la sola limitación de un vago estándar de interés público, está abdicando su trabajo de realizar las decisiones difíciles sobre las políticas públicas"⁷.

De esta forma, es claro que la atribución de sancionar el presupuesto es una atribución privativa del Congreso de la Nación (según lo dispuesto expresamente por el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional y por el principio de legalidad del gasto público⁸), que sólo podría delegarse bajo un estricto cumplimiento de los requisitos enumerados precedentemente. Ninguno de los requisitos previstos se encuentra satisfecho en el caso del proyecto de Ley de Presupuesto 2006. Debe entenderse que dicho proyecto es inconstitucional, toda vez que:

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ Complementariamente, señala el artículo 100 en su inciso 12: "Corresponde al jefe de Gabinete de Ministros retender los decretos que ejercen facultades delegadas, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente".

⁶ Rosatti, Horacio D.; Barra, Rodolfo C.; García Lema, Alberto M.; Masnatta, Héctor; Paixao, Enrique; Quiroga Lavié, Humberto. *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 1994, páginas 398-404.

⁷ Schwartz, Bernard. "Administrative Law. A Casebook, Little, Brown and Company", 1994, página 118.

⁸ Como señaló la Corte Suprema de la Nación: "Es de la esencia misma del sistema económico constitucional que rige en la Nación y en todas las provincias que forman y que se halla consignado en las expresas disposiciones constitucionales, que el poder de disponer de los dineros públicos reside en el departamento legislativo del gobierno, aun cuando corresponda al Ejecutivo, por la naturaleza sus funciones, hacer efectivas las disposiciones de aquél" (C.S.J.N., Fallos 148: 81, caso "Dellepiane c. Provincia de Tucumán").

1. La delegación directa de facultades legislativas a funcionarios de la administración pública, distintos del presidente de la Nación, está absolutamente vedada constitucionalmente. En este sentido, una delegación directa al jefe de Gabinete de Ministros –tal como la efectuada por el proyecto en análisis– no es permisible constitucionalmente.

2. No se ha probado fehacientemente la configuración de alguno de los supuestos excepcionales que habilitan la delegación legislativa. Es a todas luces insuficiente aducir razones de conveniencia a los fines de dotar al jefe de Gabinete de Ministros de las competencias propias del Poder Legislativo. En este sentido, Bidart Campos efectúa una serie de consideraciones sobre las excepciones contenidas en el artículo 76 actual: “Pese a las ambigüedades en el léxico del texto constitucional reformado [...] no es razonable suponer que la Constitución deja opción libre para usar de la delegación legislativa”⁹. Es claro que estas excepciones deben ser interpretadas restrictivamente, precisamente porque son excepciones y no la regla general. Si se reconociera que la “reestructuración presupuestaria” (materia delegada en el proyecto) es una cuestión de “administración” en los términos del artículo 76, perderían todo sentido las cláusulas constitucionales citadas ya que prácticamente “todo” el presupuesto puede configurar materia delegable, lo que se enfrenta a la idea de que nuestros constituyentes quisieron dejar en manos del Congreso –órgano plural por excelencia– la facultad privativa de sancionarlo. Asimismo, dentro de una interpretación restrictiva de las excepciones a la prohibición por parte del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter legislativo, no basta la mera existencia de una cuestión de “administración” para habilitar la delegación sino que debe justificarse con muy buenas razones por qué el jefe de Gabinete podría enfrentar en mayor y mejor medida que el Legislativo ese tipo de cuestiones.

Menos discusión merece aún la improbable idea de que pudiera existir una situación de “emergencia pública” que habilitara la presente delegación. Como sostiene Arzuaga, la “emergencia pública” es una “situación fáctica excepcional que altera negativamente a la sociedad o alguno de sus sectores, impidiendo la concreción del bien común al desestabilizarla institucional, económica o socialmente. De allí que la emergencia pública no es una materia, sino una circunstancia imprevisible o que siendo previsible es inevitable, de tal manera que ella podrá referirse a distintas materias”¹⁰. Claramente, resulta complejo acreditar una situación de emergencia pú-

blica para fundar la presente delegación legislativa, cuando el mismo proyecto de ley de presupuesto 2006 y los datos periodísticos publicados por fuentes gubernamentales revelan un superávit primario y liquidez suficiente. De hecho, son seguidas las ocasiones en que el señor presidente y el señor Jefe de Gabinete explicitan el “buen momento” que está viviendo la Nación. Sería una contradicción plantear, por un lado, la estabilidad de las cuentas nacionales y, por el otro, la emergencia pública con el fin de legalizar la delegación de facultades.

4. No se fijó en forma clara y expresa la política legislativa que deberá respetar el Poder Ejecutivo en su actividad normativa, ni el plazo de duración de dicha actividad. De la lectura del proyecto no surge nítidamente la regulación de las bases que deberá respetar el jefe de Gabinete a la hora de ejercer las facultades delegadas ni el plazo de duración de éstas. Como sostiene García Lema “el Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al organismo administrativo al cual se transfieren facultades. Dura un tiempo limitado, pasado el cual las facultades concedidas son recuperadas por el Congreso”. “La idea que anima esta prohibición, es que el Congreso no está habilitado para delegar en bloque en el Presidente todas sus facultades legisferantes, porque ello está impedido por el artículo 29 de la Constitución, que sanciona tal acto con la nulidad insanable y condena a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de infames traidores a la patria. Como consecuencia de esa regla la delegación legislativa tampoco puede importar la transferencia lisa, llana y definitiva de legislar sobre ciertos asuntos. Este segundo principio, establecido en la doctrina, ha sido ahora reconocido normativamente en el mencionado artículo 76 [...]”¹¹.

El proyecto cuestionado no establece las “bases de la delegación” ni el tiempo de duración de ésta. El ejercicio presupuestario está sujeto a un límite de tiempo y precisamente por ello es que el proyecto debió hacer explícito el tiempo de duración de las funciones excepcionales delegadas al jefe de Gabinete.

5. La delegación prevista por el proyecto de ley de presupuesto 2006 carece de suficiente motivación fáctica. En este sentido, tal como se sostuvo en el fallo “Verrochi Ezio Daniel c. Poder Ejecutivo, Administración Nacional de Aduanas”¹², cuando el Poder Ejecutivo asume funciones inherentes al Poder Legislativo debe acreditarse una suficiente motivación fáctica¹³ que permita evaluar la razonabi-

⁹ Bidart Campos, Germán, en *Derecho Constitucional Argentino*, T. VI, *La reforma constitucional de 1994*, Ed. Ediar, Buenos Aires, páginas 342-343.

¹⁰ Salvadores de Arzuaga, Carlos I., “Formulaciones, proposiciones y anotaciones para interpretar la delegación legislativa”, *La Ley* 1997-A-977.

¹¹ García Lema, Alberto M., en *La delegación legislativa, La reforma de la Constitución*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, páginas 400-402.

¹² “Fallos” 322:1726.

¹³ Considerando 10, voto de la mayoría, fallo “Verrochi”, op. cit.

lidad de este tipo de medidas. Si bien dicha doctrina se sentó a propósito del análisis de un decreto de necesidad y urgencia y la interpretación constitucional de las facultades consagradas en el artículo 99, inciso 3, es posible “traspolarla” a este caso dado que se discute, análogamente cuestiones relativas a los supuestos en los cuales el Poder Ejecutivo puede asumir funciones legislativas (artículo 76 de la Constitución Nacional). Asimismo, tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo deberían acreditar fehacientemente una suficiente motivación fáctica para habilitar la delegación legislativa y evaluar la razonabilidad de ésta.

A decir de la doctrina, la razonabilidad se determina por “una equivalencia entre el hecho que origina la norma jurídica creada y la prestación o sanción de la norma”¹⁴. Es claro que en este caso no se ha cumplido dicho requisito, puesto que no se demostró que existan razones justificatorias de una resignación de competencias del Poder Legislativo y su correspondiente traslado hacia el Poder Ejecutivo.

Finalmente, cabe destacar que con la reforma constitucional de 1994 se incorporó al inciso 8 del artículo 75, la obligación del Congreso de dictar el presupuesto de conformidad con el régimen de coparticipación federal de impuestos previsto en el tercer párrafo del inciso 2 del artículo 75. Claramente, si se consolida esta delegación legislativa planificada en el proyecto de ley de presupuesto 2006, el Poder Ejecutivo podría modificar las partidas asignadas por el Congreso sin tener en cuenta el límite aquí mencionado.

A modo de conclusión de este acápite sobre la inconstitucionalidad de la delegación legislativa prevista por el proyecto impugnado, debe destacarse lo señalado por estudios sobre transparencia presupuestaria que justamente criticaron este tipo de delegaciones. Según el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003, la Argentina figura como uno de los países menos transparentes en esta materia. La ONG Poder Ciudadano cita uno de las conclusiones de este informe: “En la Argentina la intervención del legislativo está formalmente prevista a posteriori, así que el Ejecutivo tiene discrecionalidad en este sentido, perjudicando así la transparencia en la asignación de recursos. [...] En estos últimos años, y con motivo de la crisis económica, se concedieron poderes especiales al Ejecutivo, haciendo que esa disposición no siempre se cumpliera. En la práctica, el Poder Ejecutivo realiza más modificaciones de las que está autorizado a hacer por ley”.

También, recuerda que, entre las recomendaciones efectuadas a nuestro país, se encuentra la de “mayor cumplimiento a la ley de presupuesto por parte del Ejecutivo, reduciendo la delegación de fa-

cultades del Legislativo hacia el Ejecutivo”. Otra debilidad relevada del estudio es el fuerte nivel de discrecionalidad del Ejecutivo para realizar modificaciones a la ley aprobada por el Congreso Nacional y la escasa participación del Poder Legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio”¹⁵.

Otro de los problemas que surgen en el articulado del presupuesto es la inclusión de artículos modificatorios de leyes, procurando así que dichos artículos adquieran carácter permanente, violando el artículo 20 de la ley 24.156 (de Entidades Financieras), conforme al cual las leyes de presupuesto no pueden contener disposiciones de carácter permanente, ni modificar o derogar leyes vigentes.

El citado artículo 20 establece que: “Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero. Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos.” Es el caso de los artículos 16, 19, 24, 53 y subsiguientes.

Se añade la inexistencia de la Comisión Bicameral Permanente encargada de monitorear, supervisar y ejercer el contralor necesario de la actividad legislativa delegada al Poder Ejecutivo.

Cabe destacar que, a pesar de las continuas manifestaciones de diferentes actores de la sociedad sobre la necesidad de la creación de la Comisión Bicameral Permanente, en vista de que ésta no fue creada hasta el momento, resulta de imposible cumplimiento uno de los requisitos de validez de la delegación legislativa.

IV. La importancia del presupuesto, la división de poderes y el efectivo respeto a los derechos de los habitantes

Presupuesto, participación del Congreso y derechos humanos

El presupuesto es una herramienta fundamental a los fines de garantizar el pleno respeto a los derechos de los habitantes. Prácticamente, todos los derechos, sean civiles, políticos, económicos y culturales, requieren dinero del erario público para ser satisfechos y protegidos. Por ello es, que confiamos en el Congreso Nacional, la facultad de ponderar los diferentes intereses y discutir acerca de las mejores formas de invertir los recursos existentes. Tanto mayorías como minorías tienen el pleno derecho de discutir y debatir aquellas decisiones que afectarán sus vidas y derechos. Nadie está dis-

¹⁴ Linares Quintana, Segundo; *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*.

¹⁵ Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Una comparación de 10 países. Año 2003, Informe Argentina, página 16.

puesto a dejar estos criterios en manos de órganos unipersonales y no deliberativos. Menos aún en las manos del jefe de Gabinete, que ni siquiera está dotado de la legitimidad popular. ¿Por qué el pueblo argentino, las mayorías, las minorías, deberían estar sujetas a la voluntad del jefe de Gabinete y a sus decisiones discrecionales en cuanto a la reestructuración de partidas presupuestarias?

Hay que ser taxativos en este sentido: si el presupuesto es necesario para satisfacer derechos de los habitantes, el diseño total de éste debe realizarse en un ambiente deliberativo, que pondere los intereses de todos los posibles afectados por la decisión final. Como sostiene Nino, la democracia es normativamente valiosa sólo si se ofrecen oportunidades de participación igualitaria en la discusión, es decir, sólo si las voces de todos los potencialmente afectados por la decisión final, están adecuadamente representadas. Ampliar los canales de participación, promueve mayores y mejores posibilidades de acceder a umbrales mínimos de protección de derechos. Cuanto mayor es la posibilidad de expresar intereses en la arena pública, mayor es la posibilidad de que la decisión final contemple de alguna forma ese interés¹⁶.

Por ello nuestro sistema institucional confía las decisiones más relevantes en términos de satisfacción y protección de derechos al Poder Legislativo. Como señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "[...] la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afectan de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que, estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de los cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución" (Opinión Consultiva OC 6/86 del 9 de mayo de 1986, considerandos 22 y 24).

El presupuesto y la garantía republicana de la división de poderes

La Nación Argentina adoptó para su gobierno la forma republicana en virtud de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Nacional.

Esta forma de gobierno, entre otras cuestiones, implica la necesidad de contar con una clara división de poderes. En este sentido, los diferentes poderes dividen funciones y se controlan mutuamente, constituyendo un verdadero sistema de frenos y contrapesos destinado a evitar la acumulación de poder y la consecuente violación de derechos y garantías individuales. Precisamente, uno de los objetivos principales de este sistema es dotar al diseño institucional de garantía contra la excesiva concen-

tración de poder por parte de alguno de sus órganos. Como sostiene Gelli la finalidad perseguida no es otra que evitar el desborde del poder y el peligro para las libertades personales que suscitaría la centralización en la toma de decisiones públicas. Por eso la concentración de poder es rechazada enérgicamente en el artículo 29 de la Constitución Nacional¹⁷.

En este orden de ideas, siempre que se ponga en riesgo la concreta división de poderes diseñada constitucionalmente (tal como ocurre en el proyecto de ley de presupuesto 2006), se pone en riesgo el debido respeto a las garantías de los habitantes de la Nación. Como resaltó la propia Corte Suprema, en relación con la interpretación de la división de poderes y la disposición constitucional del artículo 29, "la finalidad de la norma ha sido siempre impedir que, alegando motivos de urgencia y necesidad, el Poder ejecutivo asuma facultades extraordinarias y la suma del poder público, lo que inevitablemente trae aparejada la violación de los derechos fundamentales del hombre libre, que la propia Constitución Nacional garantiza"¹⁸. Asimismo, para Bidart Campos, "la división de poderes en nuestro derecho constitucional responde a la ideología de seguridad y control que organiza toda una estructura de contención del poder para proteger a los hombres en su libertad y sus derechos. Es importante reconocer que la estructura divisoria debe interpretarse en torno a la finalidad básica que persigue: evitar la concentración que degenera en tiranía (o totalitarismo y resguardar la libertad de los individuos"¹⁹.

De acuerdo con las consideraciones volcadas en este documento, debemos interpretar la concentración de poder que conlleva la posible sanción del proyecto de ley de presupuesto 2006, como una forma más de debilitar nuestro sistema republicano de gobierno, violando de esta forma uno de los contenidos más relevantes de la Constitución Nacional y las garantías de los habitantes de la Nación.

El presupuesto y la transparencia y control del gasto público

Afirma Ekmekdjian que [...] "el control público de los gastos y recursos de los dineros del Estado es

¹⁷ Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, Ed. La Ley, Buenos Aires, año 2003, 2º edición, página 19. En sentido similar ver: Justo López, Mario. *Manual de Derecho Político*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1994, 2º edición, p. 391.

¹⁸ Considerando sexto del voto conjunto de los jueces Petracchi y Bacqué, en la denominada "causa 13" ("Fallos" 309:1689); en igual sentido dictaminó Fayt en el caso "Basilio Arturo Lami Dozo", "Fallos" 306:911, considerando séptimo.

¹⁹ Bidart Campos, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, t. II, p. 16, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1986.

¹⁶ Nino, Carlos S. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Ed. Gedisa, España, año 1997.

fundamental para el sistema republicano"²⁰. En el mismo sentido, señala Bernard Schwartz: "Si las elecciones respecto de las políticas públicas son retiradas del proceso político, también son retiradas del control popular. Permitir que los representantes del pueblo se saquen de encima la responsabilidad respecto de las decisiones en temas de políticas públicas en beneficio de los expertos administrativos, es permitirles votar a favor del paternalismo y en contra de la democracia"²¹.

La situación actual respecto de la transparencia en la asignación de recursos públicos dista de ser ideal. El Poder Ejecutivo históricamente ha tenido una amplia discrecionalidad respecto de la ejecución del presupuesto, y este proyecto no hace más que potenciarla. La posibilidad de que el jefe de Gabinete disponga de importantes partidas presupuestarias permite sustraer del control popular una de las funciones más importantes del Estado: la administración de sus recursos.

Estos manejos discrecionales se ven apoyados por el nuevo proyecto de ley de presupuesto 2006, que continúa una línea de debilitamiento del órgano pluralista y deliberativo por excelencia —el Congreso Nacional—, con el consiguiente avasallamiento de minorías parlamentarias y de la ciudadanía en general.

Esta debilidad del Congreso en el proceso presupuestario limita su rol como ámbito de fomento de la transparencia presupuestaria. Al representar a los ciudadanos y a las provincias, los legisladores son un vínculo esencial entre la ciudadanía y el Estado en la asignación de recursos. Sin embargo, mediante este proyecto, el Congreso Nacional no hace más que abdicar sus funciones y trasladarlas hacia poderes unipersonales y carentes de los beneficios de la deliberación pública.

V. A modo de conclusión

Por las razones enunciadas, nos oponemos a la aprobación del proyecto de ley de presupuesto 2006. Este proyecto es a todas luces inconstitucional en cuanto delega indebidamente facultades propias del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, con la correlativa violación de numerosas cláusulas constitucionales (artículo 1; artículo 76; artículo 75, incisos 2 y 8; artículo 29, entre otros).

Este proyecto responde a un proceso paulatino destinado a ampliar las funciones de las agencias ejecutivas en desmedro del Congreso Nacional, acentuando nuestro sistema hiperpresidencialista y reduciendo las oportunidades de diálogo y deliberación, con la consiguiente violación de garantías ciudadanas y de las minorías parlamentarias que encuentran numerosas dificultades para alzar su voz.

Finalmente, cabe recordar las palabras de Carlos S. Nino: "[...] esta somera revisión de las facultades que el Poder Ejecutivo fue adquiriendo a través de una interpretación extensiva de las cláusulas constitucionales, por claudicación de los otros poderes del Estado, o por un ejercicio liso y llano de su musculatura política, muestra que, desde el mero punto de vista normativo, el Poder Ejecutivo es verdaderamente monárquico, aunque sus facultades regias no han sido óbice para la inestabilidad de los gobiernos y los abusos de poder frente a los derechos de los ciudadanos"²².

Por todas estas razones es que corresponde el rechazo al proyecto de mención.

19

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ROZAS

Fundamentos del rechazo en general del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

Voy a fundamentar mi rechazo en general al proyecto de ley de presupuesto en cinco razones principales, que intentaré desarrollar durante el debate.

Primera: El gobierno nacional sigue liderando un proceso de destrucción de nuestros valores republicanos, al insistir en una delegación de facultades que viola la Constitución y las Leyes.

Segunda: La discrecionalidad y la falta de racionalidad en la asignación de la obra pública revela ausencia de planificación en los objetivos de gobierno.

Tercera: La centralización cada vez mayor de los recursos por parte del gobierno nacional, así como el manejo discrecional de los subsidios y fondos fiduciarios, arrasa con el federalismo y demuestra que no hay voluntad política de equilibrar el desarrollo regional en nuestro país, mientras se profundizan las desigualdades entre provincias y regiones y se consolidan la pobreza y la ineficiencia estatal.

Cuarta: No hay cambios en relación a la política social y se mantiene una estructura de gasto social que para nada contribuye a mejorar la transparencia ni la calidad de las políticas públicas.

Quinta: Por último, no hay señales ni medidas que apunten a mejorar la eficiencia de la economía ni a reconstruir el Estado, ni la infraestructura necesaria en un esquema sustentable, por lo que la falta de políticas de Estado puede impedirnos aprovechar una oportunidad histórica para el país y para el desarrollo nacional, a la salida de la crisis.

²⁰ Ekmekdjian, Miguel Angel. *Tratado de Derecho Constitucional*, T IV, ed. Depalma, Buenos Aires, página 467.

²¹ Schwartz, Bernard, op. cit.

²² Nino, Carlos S. *Fundamentos de Derechos Constitucionales*, Ed. Astrea, Buenos Aires, año 1993, página 529.

*El proyecto viola principios constitucionales:
delegación de facultades*

Nuevamente la pretensión de delegar en el jefe de Gabinete facultades del Congreso, fijadas por la Constitución y la ley 24.156, de Administración Financiera y Sistemas de Control, ponen en evidencia el avance de un poder sobre otro, con pérdida de valores republicanos, al permitir al Ejecutivo modificar el plan de gobierno que fuera aprobado por el Congreso.

La institucionalización de la delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación parcial de las leyes han traído como consecuencia un marcado debilitamiento del principio de división de poderes y una formidable ampliación de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo. De esta forma se ha desvirtuado el sistema presidencialista.

Podemos preguntarnos si hay mayor calidad institucional en un presupuesto donde el Congreso delega sus facultades propias en manos de un funcionario llamado jefe de Gabinete no electo por el voto popular y cuando hace esta delegación sin controles y sin sujeción a la ley de administración financiera y a la de responsabilidad fiscal, sancionada por este mismo Congreso hace muy poco tiempo.

La Argentina no aprovechará esta oportunidad para el desarrollo nacional, reciclando modelos que mantienen el atraso económico y el tradicionalismo político.

En sus doce años de administraciones provinciales, el presidente Kirchner ya probó la receta de acumular superávit fiscal para limitarse a distribuirlo como ingreso a las personas bajo la forma de empleos, planes o subsidios y para imponer al sector privado las condiciones de rentabilidad de las empresas.

Este modelo no es compatible con un desarrollo competitivo como el que hace falta para insertarse beneficiosamente en el mundo.

El desarrollo necesita priorizar áreas en la inversión, pero no funciona sin la innovación ni la certidumbre jurídica que sólo una economía moderna y un Estado inteligente aseguran. El progreso social y la autonomía personal nunca pueden ser producto de los arranques temperamentales de un caudillo.

La UCR ha apoyado aquellas iniciativas del Ejecutivo encaminadas a sacar al país de la crisis y a mejorar sus posibilidades de progreso, como la ley de improrrogabilidad del canje de la deuda y los paquetes antievasión, y continuará haciéndolo.

Pero también continuará oponiéndose —como lo ha hecho— a los proyectos que muestren improvisación, desorientación estratégica y tendencia a soslayar la opinión y las contribuciones de los legítimos representantes del pueblo, como los que delegan en el presidente facultades presupuestarias y legislativas que la Constitución asigna al Congreso.

Ninguna de estas condiciones se cumple cuando un Poder Ejecutivo con tendencias hegemónicas emite decretos en lugar de enviar proyectos de ley, desprecia al Congreso, en lugar de discutir con los representantes del pueblo, y gestiona y gasta sin frenos en lugar de mejorar los mecanismos de control y el acceso a la información pública.

La concentración de poder en el presidente a través de los decretos de necesidad y urgencia, las leyes de emergencia económica y las delegaciones presupuestarias, no sólo no ayuda a mejorar la gestión, como ha quedado demostrado en el pasado, tampoco contribuye a incrementar la transparencia ni la calidad de las políticas públicas.

Para evitar que el gobierno gaste a discreción el dinero de los ciudadanos es necesario mejorar los mecanismos de control de gestión: reformar los organismos de control aumentando la representación de la oposición y mejorar el acceso a la información pública.

El oficialismo tiene hoy la mayoría de asientos y de votos en todos los organismos de control externo de la administración pública nacional. Esto pervierte las disposiciones constitucionales y el sentido fundamental de la división de poderes.

Por ello proponemos que se aumente la representación de la oposición en todos esos organismos: En la Auditoría General de la Nación; en la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Pública y en la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Inteligencia, garantizando el arco de los partidos opositores el quórum y la presidencia de ambos organismos. En los entes de regulación de los servicios públicos, incorporando como directores a profesionales competentes designados por concurso bajo supervisión del Congreso.

De este modo, se instituirá la práctica de que las minorías controlen efectivamente a las mayorías.

En lo que respecta a la información pública, afirmamos el principio de que la información producida por el Estado no es propiedad de los funcionarios, sino de los ciudadanos a quienes el gobierno sirve.

Es necesario comprender y crear conciencia en el país, que las instituciones importan y mucho, para el desarrollo.

Sólo podemos esperar un futuro democrático en nuestro país si las instituciones dan sustento a las demandas éticas más persistentes de la sociedad.

Lo que se demanda hoy a las dirigencias políticas y sociales es que se atienda a las consecuencias de las conductas y decisiones. Se predicen valores que no tienen luego correspondencia con los comportamientos. También se cuestiona la calidad de las decisiones que tomamos, poniendo el acento en la dimensión ética de la autoridad pública.

La realidad política exige apuntar hoy no ya a la acumulación del poder por el poder mismo, sino al objetivo de un Estado incluyente, un Estado social

cuyo poder residirá en su transparencia y accesibilidad para todos.

Luego de la gran crisis de 1930, un biógrafo de Franklin Roosevelt señaló que el presidente de los Estados Unidos esperaba que el pueblo fuera educado por los hechos, pero que ello no ocurrió. El presidente Roosevelt comprendió, entonces, que la gravedad de la crisis requería de un acto de interpretación política.

Creo que hoy también asistimos a la necesidad de un acto de interpretación política en la Argentina.

Nuestro país padeció la apertura unilateral y abrupta de sus mercados, por lo cual se desmantelaron complejos productivos que hoy requieren para su reconstrucción del Estado y la asociación estratégica nacional con el sector privado.

Las estrategias económicas pueden tanto consolidar cuanto, por el contrario, destruir la unidad social, política y económica que el Estado tiene a su cargo asegurar por mandato constitucional.

La crisis de 2001 puso en evidencia que hay deberes sociales del orden jurídico, que obligan a conferir una base económica a nuestras democracias.

El Estado ya no podrá respaldar situaciones de injusticia graves en el diseño de las reglas fundamentales de la política y de la economía, que sigan asegurando a algunos lo que indebidamente se les niega a otros.

La relación entre derecho, economía y pobreza exige garantizar derechos sociales. Exige también un nuevo contrato social, lo que significa establecer un nuevo paradigma de Estado y sociedad.

Nadie ignora que el presupuesto público es la ley principal de la Nación, porque hace operativa las demás leyes y las diferentes acciones y la gestión del gobierno.

El presupuesto debe ser un plan de gobierno que identifica responsables, señala lo que se va a realizar y de qué manera, demuestra las prioridades y los insumos que se van a utilizar para cumplir las metas y su financiamiento.

Pero, también, el presupuesto es el cuerpo legal donde se expresan más claramente las diversas fuerzas políticas exponiendo su proyecto de país, refleja la concreción del sistema federal y la identificación con la forma republicana de gobierno, debiendo además trasuntar la independencia de poderes y la participación de los ciudadanos por medio de sus representantes.

Debo decir que este proyecto que hoy estamos considerando es una demostración de baja calidad en la elaboración de un plan de gobierno, de una falta de planificación de los objetivos y un desconocimiento de los instrumentos que se cuenta para modificar la realidad social por parte del gobierno nacional.

Vemos que la política fiscal de la Nación se centra en recaudar fondos sin importar las distorsiones económicas que éstas pueden generar.

Este reparto de impuestos pone en evidencia la centralización cada vez mayor de los recursos por parte del gobierno nacional. Asimismo se debe tener presente que la Ley de Coparticipación Federal establece que el monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al 34 % de la recaudación de los recursos tributarios nacionales.

Ahora sabemos que en el año 2006 las provincias recibirían menos del 23 %.

Tanto en 2004 como en 2005, se proyectó en el presupuesto un crecimiento económico inferior a las expectativas del mercado. Esto trajo como correlato una recaudación superior a la prevista y posibilitó, además, que el Poder Ejecutivo asigne estos mayores recursos sin la intervención del Poder Legislativo.

La participación de cada provincia en los principales programas sociales y de obras públicas destacan los objetivos y prioridades que se ha fijado el gobierno nacional, en perjuicio de las jurisdicciones con mayores necesidades de asistencia por parte de la Nación.

La inversión pública en el presupuesto 2006.

La inversión pública durante el año 2006, presenta un crecimiento mayor al promedio del crecimiento del presupuesto.

Pero la discrecionalidad y la falta de racionalidad en las obras sigue vigente. Como muestra vale ver las viviendas programadas para el 2005 y su nivel de ejecución.

Los montos asignados a vivienda no se condicen para nada ni con la población existente ni con necesidades básicas insatisfechas.

El otro punto cuestionable es el tema energético. Nuevamente los montos destinados al sector suben enormemente. Claro que cuando se analizan los programas que son destinatarios del mismo, se puede observar que la mayoría no son para financiar inversión, sino transferencias para gastos corrientes.

Estrategia de crecimiento o planificación para el desarrollo podemos asegurar que no existen. Por lo menos en este proyecto no hay una sola línea que nos indique que se tiene una mínima planificación para el desarrollo de la infraestructura del país y para su consiguiente desarrollo económico.

El Ministerio de Planificación e Inversión Pública es el área más beneficiada. Allí se dirige el grueso de los recursos.

La tendencia de los últimos años permanece prácticamente intacta.

Durante los últimos tres presupuestos y tomando como variables los niveles de ingreso per cápita y la densidad poblacional, no quedan dudas de que el grupo de provincias más perjudicado resulta siempre el de bajos ingresos y alta densidad, es decir, las provincias que presentan las más altas tasas de pobreza de nuestro país.

Además se profundizan las intenciones de inversión año tras año.

Para el grupo integrado por Buenos aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, se previó efectuar un 47 % de la inversión pública nacional en 2001/2002, y se incrementa a un 55 % en 2005/2006.

El grupo de altos ingresos y baja densidad formado por Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, San Luis y Tierra del Fuego, también incrementó la participación desde el 16,2 % en 2001/2002 hasta el 17,6 % en el 2005/2006.

Los dos grupos de bajos ingresos han disminuido su participación en la distribución de la inversión pública nacional.

Así, el bloque de bajos ingresos y alta densidad poblacional que integran Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Misiones y Tucumán, caería desde un 19,6 % en 2001/2002 al 13,6 % en 2005/2006.

Las provincias con bajos ingresos y baja densidad que integran Catamarca, Formosa, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero, caerían también en igual lapso desde el 17,2 % al 13,6 % de la inversión estatal en infraestructura.

Aquellas provincias más pobres, que necesitan mayor inversión, son las que menos reciben. Son las provincias que tienen los menores índices de desarrollo humano, de muy poca infraestructura y que con las actuales políticas no lograrán salir de la situación en la que se encuentran.

Financiamiento a provincias

Se ha incluido en el proyecto de presupuesto 2006 una partida de \$ 5.576 millones para el Programa de Financiamiento Ordenado y préstamos subsidiarios a provincias, destinado a financiar los servicios de la deuda pública y las necesidades de caja de las provincias.

Esta partida representa un incremento del 38 % (+\$ 1.603 millones) respecto a lo presupuestado en 2005, lo cual se explicaría por las mayores necesidades de financiamiento que tendría el conjunto de provincias a causa de los crecientes vencimientos de deuda con el gobierno nacional.

Sin embargo, en 2006 el conjunto de provincias debería pagarle a la Nación amortizaciones por un valor superior a los \$ 8.200 millones, de los cuales \$ 4.000 millones corresponden a deuda con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.

La descentralización de servicios educativos y de salud sin financiamiento, iniciada por la última dictadura y culminada por el menemismo, encontró a los estados provinciales sin suficientes fondos y sin suficientes capacidades para administrar lo que habían sido durante décadas políticas nacionales. El resultado ha sido el empeoramiento, la desigualdad en la calidad y el acceso a prestaciones básicas de salud y educación a lo largo del territorio argentino.

Los cambios permanentes en las reglas fiscales nacionales han destruido la unidades y el espíritu

del régimen de coparticipación. Lo que debería ser un sistema de transferencias orientado a igualar el nivel de vida en todas las provincias argentinas se ha convertido en un mosaico cambiante que refleja el poder de presión de circunstanciales gobernadores antes que las necesidades concretas de los pueblos.

También en este aspecto debe lamentarse la falta de políticas públicas para encarar el desafío de reunificar a la Argentina como un espacio nacional.

El gobierno tiene como rehenes a las provincias con mayores debilidades financieras y amenaza con exprimir a la producción a través de tributos distorsivos.

Las retenciones a las exportaciones y el impuesto a las transacciones financieras pueden ser herramientas útiles para financiar a un Estado anémico en una situación terminal, pero no pueden constituir la base del sistema impositivo argentino, ni ser la fuente insustituible del superávit primario.

El gasto social

La primera observación del presupuesto 2006 en relación a la política social es que no hay ningún cambio. Se ve que el crecimiento económico de los últimos años y la información que nos brinda el gobierno respecto a disminución de la pobreza y la indigencia no afectan en lo más mínimo la política social, que sigue siendo la diseñada por la presidencia del doctor Duhalde.

La UCR no sólo cuestiona los criterios actuales, sino que ha demostrado cómo se pueden asignar los crecientes recursos de la seguridad social y la asistencia a la pobreza o indigencia a un sistema de ingresos mínimos basado en el derecho de los niños, los adultos mayores de 65 años y la población con problemas de ocupación laboral.

Este ingreso social basado en derechos no admite discrecionalidad en su distribución, por su carácter universal, y porque se simplifican los instrumentos usando las instituciones que el Estado ya tiene para garantizar una cobertura rápida y transparente.

Esta transformación indispensable de la política social no depende de un problema técnico o de falta de recursos, sino de la voluntad política del gobierno.

Nuestro modelo de país: la convergencia entre el Estado, la economía y la sociedad.

Durante todo el siglo XX, nuestro país disputó violentamente sobre el tamaño y las funciones del Estado, la propiedad y la nacionalidad de las empresas, y la tasa de rentabilidad de la producción privada.

Bajo la última dictadura, y durante la presidencia de Menem, se buscó imponer el dogma de que el ajuste sistemático del gasto público, la desregulación y la supresión de tareas y actividades a cargo

del Estado iban a favorecer la expansión y calificación de la producción privada, sin que se evaluara el impacto social ni económico de ese rumbo.

El desarrollo económico y la profundización de la democracia requieren articular el Estado y la producción privada. Esa convergencia entre las políticas públicas y la economía privada es posible.

Así lo demostraron las naciones europeas occidentales después de la Segunda Guerra Mundial y algunos países del sudeste asiático y de Europa oriental.

En todos ellos, el Estado ha intervenido inteligente y eficazmente para liderar y coordinar, mediante una variedad de resortes técnicos y políticos, el esfuerzo del sector privado hacia una mejor inserción regional y mundial, para habilitar el funcionamiento del mercado y corregir sus fallas, para asegurar por medio del imperio de la ley y de la provisión de bienes sociales básicos la convivencia entre los ciudadanos.

En la Argentina debemos consolidar los fundamentos de una sociedad democrática, integrada y apta para la prosperidad.

El estado democrático asegura el orden en la sociedad garantizando la convivencia y la libertad, y hace ciudadanos a los individuos creando y sosteniendo las condiciones para que cada uno realice sus potencialidades.

El bienestar de toda la sociedad es esencial para la realización personal de cualquiera de sus miembros.

Por eso la educación común, la salud pública, la sanidad urbana, las obras y servicios públicos, el seguro de desempleo y la seguridad social, es decir la infraestructura de condiciones para que todos tengan la oportunidad de explorar al máximo las posibilidades de desarrollo, no pueden ser ajenas a la responsabilidad del Estado.

La igualdad de oportunidades es el requisito para que la democracia y el capitalismo funcionen de manera armónica y beneficiosa para el conjunto de la sociedad. Y sólo el Estado puede asegurar la igualdad de oportunidades: garantizando activamente que todos tengan educación y salud de calidad, que el medio ambiente resulte habitable, que los débiles y los ancianos sean protegidos de los riesgos y preparados para superarla, que los servicios públicos y la producción privada no impidan la vigencia de estos derechos.

Nuestra historia y la experiencia internacional enseñan que la democracia y la justicia social, lejos de ser un obstáculo, son, en conjunto, la condición de posibilidad para que la producción privada florezca, y que sin una expansión y valorización sostenida del capital disponible, de los bienes creados por su intermedio, y sin reglas de juego que otorguen previsibilidad a las transacciones entre particulares, el Estado no puede solventar sus funciones y su debilidad se hace inexorable.

La Argentina es hoy una nación desintegrada: pobremente insertada en el comercio, la política y la diplomacia internacionales; territorialmente fragmentada y socialmente fracturada. Para imprimirle nueva cohesión es necesario tomar conciencia de nuestros principales problemas en torno a la relación entre el Estado, la sociedad y el desarrollo.

La Argentina necesita una estrategia para su inserción en el mundo.

El tipo de cambio puede ser el motor de arranque para una estrategia de desarrollo, pero no es toda la estrategia.

Sin un esfuerzo prolongado, respaldado por políticas públicas consistentes, una planificación prudencial para las malas épocas, subsiste el peligro de que la economía entre en un círculo vicioso y vuelva a caer en crisis inflacionarias o financieras, desvaneciendo la posibilidad de un desarrollo acelerado y sustentable.

El esquema económico actual presenta zonas vulnerables. Ha funcionado bien como socorro para un sector productivo y una economía pública en crisis, pero carece de la visión estratégica y de la planificación coherente necesaria para configurar un programa de desarrollo sostenido.

Es imperioso incrementar las capacidades del Estado para regular y coordinar la economía de mercado sin asfixiarla.

El equilibrio entre el bienestar colectivo y la rentabilidad de las actividades particulares, que está en la base de todo desarrollo capitalista sostenido, sólo puede ser alcanzado por un Estado con una organización y una capacidad institucional adecuada, que estamos dispuestos a honrar desde el radicalismo.

20

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ZOTTOS

Cuestionamientos del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2006

En la década del 90, la lógica era presentar proyecciones demasiado optimistas para ocultar la recesión económica y el creciente déficit fiscal. Desde 2003 hasta ahora, cuando la economía recuperó su fuerza, la lógica del gobierno ha sido la inversa: estimar un crecimiento demasiado cauto cuando, en realidad, el superávit es más abultado que el declarado en el presupuesto, lo que le permite manejar esos excedentes a discreción. Este año alcanzarían los 10.000 millones de pesos.

Señor presidente: quiero destacar aquí, los diez puntos que a mi juicio son cuestionables.

Primero quiero hacer referencia a los excedentes tributarios: es el superávit no declarado en el presupuesto y que el gobierno distribuye a discreción, sin participar al Congreso. Se advierte que en 2006 el "ocultamiento de recursos" oscilará entre un piso de \$2.691,1 millones y un máximo de \$6.32793 millones. Se advierte que si bien se estima un crecimiento del 4 % del PBI, el mercado calcula que será mayor, del orden del 5,3 %, sin que se declare en el presupuesto el destino de esos eventuales recursos excedentes y es ahí donde se encuentra la facultad de redistribuir recursos.

Por otro lado debemos analizar la suspensión del fondo anticíclico: el proyecto de presupuesto 2006 suspende el fondo anticíclico de la Ley de Responsabilidad Fiscal, una medida contradictoria con el reciente anuncio de constituir un fondo para atender eventuales contingencias con excedentes de la recaudación. La suspensión no hace más que confirmar que el gobierno nacional no podrá cumplir con la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2005.

Un esquema tributario distorsivo: es necesaria una reforma tributaria pues el actual esquema se basa en impuestos distorsivos que, en buena parte, se crearon durante la emergencia económica. El Poder Ejecutivo no contempla cambios y, por el contrario, pidió la prórroga de los impuestos al cheque, ganancias y bienes personales y no quiere modificar los mínimos no imposables, pese al avance de la inflación. (Nosotros presentamos un proyecto para aumentar el mínimo no imponible para Ganancias.)

Se trata de una estructura de financiamiento del Estado con una gran proporción de fondos aportados por dos impuestos altamente distorsivos de la actividad económica, como son el impuesto a las transacciones financieras y las retenciones a la exportación. Estos impuestos han pasado de transitorios a prácticamente permanentes, y se han convertido en el sostén de un proyecto político que enarbola las banderas de la producción, de la inversión, del empleo formal, de la competitividad y la productividad, pero que a su vez castiga a los sectores emergentes con impuestos que fomentan la economía informal, minimizan la rentabilidad de los negocios, coartan las posibilidades de reinversión de las ganancias y fomentan la concentración de los recursos en sólo algunas actividades rentables dentro de la economía formal.

Y esto no es exagerado, el 25,2 % de los recursos totales del 2006 serán aportados por estos tributos altamente distorsivos, que a su vez presentan niveles de incremento en la recaudación para el año próximo superiores a la media, como es el caso de las retenciones a las exportaciones, o en el promedio, como es el caso del impuesto a las transacciones financieras.

Señor presidente: no podemos dejar de señalar que la obra pública se maneja en forma discrecional y así lo ha denunciado el ministro de Economía sa-

liente: la inversión en obra pública está desagregada en dos planillas. Una, con las obras que inciden en ejercicios futuros. La segunda, que contiene el listado que cada ministerio realizará en 2006. Esta última planilla refleja un reparto discrecional y pone como ejemplo las obras viales: lideran el ranking de inversiones las provincias más poderosas en lo económico y las que supieron situarse al calor del poder político: Entre Ríos, Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Formosa, Santiago del Estero, La Pampa y, obviamente, Santa Cruz. Estas nueve provincias se llevan el 60 % de la inversión vial del país. Las menos beneficiadas son Tierra del Fuego, San Luis, Misiones, La Rioja, Chaco, Catamarca, JuJuy, Tucumán, San Juan y Salta, que reciben nada más que el 19 % de la inversión. Las provincias más pobres, que necesitan mayor inversión, son las que menos reciben. Pero más interesante aún son las obras plurianuales. El monto total de inversión de estos proyectos alcanza los \$11.800 millones, con un significativo incremento del 70 % respecto del presupuesto 2005. Sin embargo, en 2006 casi el 30 % de los proyectos tiene previsto un avance físico del 1 por ciento. De la misma forma, casi la mitad (48 %) alcanzaría avances físicos menores que el 10 % en el curso del trienio 2006/08.

A esto hay que agregarle los gastos de las empresas estatales que generan pérdidas. Las 26 empresas públicas ganarán el año próximo en total \$96,2 millones, según consta en el proyecto de presupuesto 2006. De ellas, 17 generarán beneficios y otras nueve, pérdidas. El Estado deberá aportar a sus empresas \$272,7 millones para cubrir gastos corrientes. La mayor parte se destinará al pago de remuneraciones y al funcionamiento del Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP, el grupo que integran Canal 7 y Radio Nacional), que recibirá 94 millones; de Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT), con 39,5 millones; la agencia de noticias Télam, con 24 millones; el paralizado Ferrocarril General Belgrano, con 46,2 millones, y Líneas Aéreas Federales (Lafsa), con 5,7 millones. aunque estas empresas no den soluciones a la producción y a sus usuarios.

Otro punto importante son los subsidios al sector energético: hay una fuerte tendencia a subsidiar la inversión privada. Lo cuestionable, según la oposición, es la discrecionalidad en el destino de los recursos. En materia de energía, se advierte que si bien los montos destinados al sector "suben enormemente"; cuando se analizan los programas se observa que la mayoría (un 75 %) no son para financiar inversión, sino subsidios a la actividad de transporte y distribución de energía eléctrica. La gente no paga más tarifa, pero sí más impuestos para esos subsidios.

La falta de inversión para seguir creciendo es una prioridad sin resolver que el mismo gobierno ha reconocido públicamente. La falta de infraestructura en materia energética e hidrocarburífera es una gran preocupación para la industria nacional. En este sen-

tido es esencial bregar por la seguridad jurídica, que las leyes se cumplan y las reglas de juego sean claras; sin ello, como todos sabemos, no hay posibilidad de inversiones, menos en actividades complejas y riesgosas como las energéticas.

Los problemas de transporte: existen numerosos informes de la Auditoría General de la Nación, donde se destacan los incumplimientos contractuales de las empresas de transporte en general y de las ferroviarias en particular. Pero el Gobierno Nacional continúa con la política de subsidios a las empresas de transporte, mientras tanto las empresas siguen incumpliendo los contratos y los usuarios continúan sin un servicio adecuado.

Falta de cambios: el gobierno apuntalará la inversión privada con subsidios y no recompondrá los ingresos de la sociedad por medio de políticas activas. El presupuesto no prevé aumentos salariales para el sector público ni en las jubilaciones, aunque hay inflación. En materia de política social, bien hay un aumento en las partidas no hay cambios en el actual esquema, cuyo eje es el Plan Jefas y Jefes de Hogar que se encuentra cuestionado por los manejos políticos.

Con respecto a la deuda externa: si no hay acuerdo con el FMI y se siguen pagando los vencimientos con los organismos financieros internacionales, el gobierno debería reformular el presupuesto 2006 en nada menos que \$ 9.701 millones según nuestros cálculos.

Más allá de los anuncios que el gobierno nacional viene llevando cabo, donde se conceden nuevas herramientas de endeudamiento para las pymes, se incentiva la inversión a través de deducciones en el impuesto a las ganancias, se crean nuevos planes de regularización, nuestras pymes siguen necesitando del impulso concreto del Estado nacional para abandonar definitivamente los problemas de arrastre de una crisis tan pronunciada como la que hemos atravesado.

Es mi obligación, como vicepresidente primero de la comisión de pymes, señalar los problemas que aquejan a este sector tan importante del tejido productivo y las falencias que se observan en este proyecto de presupuesto.

En primer lugar, el fomento de las pymes, en el marco de la Secretaría de Industria, sólo elevará sus fondos un 2,1 %, llegando a \$ 135,5 millones. Esta cifra suena realmente pequeña si consideramos que se trata del sector productivo que aportó más del 90 % de los nuevos puestos de trabajo de la economía argentina, siendo un pilar importantísimo en la recuperación del país y la disminución del desempleo.

Por su parte, en lo relativo al Fogapyme, al igual que en 2005, no se encuentran previstas capitalizaciones por parte del Estado nacional para este fondo. El mismo prevé sólo \$ 1,17 millones de ingresos y \$ 1.01 de egresos por gastos de funcionamiento, sin posibilidad alguna de disponer de fondos que

aseguren su correcto funcionamiento y el cumplimiento de su objetivo primario, la concesión de garantías a pymes para facilitarle el ingreso al mercado financiero en condiciones que aseguren la rentabilidad de sus emprendimientos. Ya he pedido informes al respecto pero no he obtenido respuesta alguna.

Por el lado del Fonapyme, sólo se prevé la adjudicación de préstamos por \$ 19,3 millones, para toda esta estructura productiva.

Las preguntas que me hago son las siguientes:

¿Cómo pretende el gobierno incentivar la inversión si no utiliza ni fomenta las herramientas de acceso al crédito y de apoyo directo a su alcance?

¿Cómo pretende el gobierno incentivar la reinversión de las ganancias si no hay crédito acorde a las necesidades de las pymes que le aseguren las rentabilidades suficientes como para capitalizarse acorde a las exigencias del mercado?

¿Sólo con exenciones impositivas se va a generar un crecimiento sostenido de nuestra economía de la mano de las pymes?

En cuanto a los fondos fiduciarios, en la actualidad, no funcionan correctamente. Entre las principales causas se encuentran el desvío de recursos, el otorgamiento de créditos sin garantías y las deficiencias en los registros contables. En los últimos cuatro años los ingresos anuales que manejan estos fondos treparon de 633 a 3.543 millones de pesos en total.

Este dinero no pasó inadvertido para los gobiernos anteriores ni para el actual que, el año pasado, dictó un decreto de necesidad y urgencia para disponer libremente de los recursos líquidos de los fondos que temporariamente no se hallaren asignados, convalidando así los desvíos.

El instituto del fideicomiso se encuentra regulado en la ley 24.441 para el ámbito privado, pero nada dice de los fondos fiduciarios públicos, constituidos con bienes o recursos del Estado.

El proyecto prevé crear un marco regulatorio que asegure la transparencia y eficiencia en la administración de estos fondos a partir de la inclusión en el presupuesto nacional de los flujos financieros, las proyecciones de la cuenta ahorro, inversión y financiamiento; las principales fuentes y aplicaciones financieras y los principales proyectos a financiar por cada fondo, con un detalle de la ubicación geográfica y estado de ejecución de las obras. Asimismo, se prevé que cada fideicomiso público deberá crearse por ley del Congreso, estableciendo una comisión bicameral permanente que controlará el Plan de Inversiones de las Disponibilidades Líquidas y sin aplicación temporal.

Decretos de necesidad y urgencia

Señor presidente: una fórmula usual para sortear los límites del Poder Ejecutivo —de muy discutida legalidad— son los decretos de necesidad y urgen-

cia: los famosos DNU. Estos decretos, si bien ya existían en la práctica constitucional del Poder Ejecutivo, fueron incorporados en la reforma constitucional de 1994, que establece claras definiciones de en qué situaciones pueden ser utilizados, pues el artículo 99, inciso 3, delimita expresamente, aunque con términos vagos y ambiguos, qué temas están excluidos de este tipo de decretos y en qué casos procede el dictado de los mismos.

Pero la norma constitucional expresaba claramente que el control debería estar en manos de la Comisión Bicameral Permanente encargada al efecto, comisión que aún no se ha constituido, lo que no permite controlar como corresponde, por ello es prioritario exhortar a este cuerpo a asumir el compromiso de re-

glamentar los decretos de necesidad y urgencia, porque si queremos tener instituciones más confiables, debemos respetar la división de poderes y las responsabilidades delegadas a cada uno, evitando el uso de todas las formas de superpoderes existentes, así como proponer y sancionar leyes que se puedan cumplir. Debemos convalidar proyecciones ajustadas que nos den mayores certezas, debemos apoyar a los sectores productivos que aportan al crecimiento y al empleo, financiar el funcionamiento del Estado minimizando los efectos distorsivos y ser más equitativos con todos los ciudadanos de nuestra querida Nación.

Es por ello que no puedo acompañar este proyecto.