

La Emergencia Social que nunca se ejecutó

Análisis de las partidas presupuestarias previstas en la Ley de Emergencia Social y su implementación, 2016-2019

El proyecto original de Ley de Emergencia que en septiembre 2016 presentó J. M. Abal Medina tuvo dos ejes ambiciosos: la creación de 1 millón de puestos de trabajo cobrando el Salario Mínimo Vital y Móvil que alcanzaba \$8.060 pesos en enero de 2017 para un trabajo de 8 horas y el aumento de 15% de la AUH en los 3 años sucesivos (un porcentaje adicional al aumento bianual previsto por ley). A esto se agregaba un tercer tema, **una suba del 50% para las partidas alimentarias y nutricionales.**

Sin embargo, precisamente en la norma votada no figuran estos puntos de manera taxativa, ya que fueron eliminados en la negociación que se desarrolló en torno a la votación de la ley.

El Acta Acuerdo firmado a fines de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y la CTEP y la posterior ley estableció, entonces, como eje principal *“La autorización al Poder Ejecutivo Nacional -a los efectos de alcanzar los objetivos planteados en la norma- **para reasignar partidas presupuestarias conforme lo establecido en el artículo 37 de la ley 24.156¹ por hasta un monto de 25 mil millones de pesos durante el plazo de la emergencia social, indicando expresamente que si al final del segundo año se hubiera ejecutado dicho monto, el Poder Ejecutivo quedará autorizado a reasignar partidas por un monto de hasta 5 mil millones de pesos más**”*, por un plazo que finalizaba en diciembre de 2019. Adicionalmente, se permitía extender en otros \$5.000 millones *“para el supuesto de haber sido ejecutado al 31 de diciembre de 2018 el nivel de gasto dispuesto en el artículo 8° de la presente ley, el Jefe de Gabinete de Ministros en uso de las facultades conferidas en el párrafo precedente efectuará las reestructuraciones presupuestarias que fueren necesarias a los efectos de proveer los fondos requeridos”*. En el texto definitivo, también se sostuvo la creación del Registro de la Economía Popular y el Consejo de la Economía Popular.

El análisis del Presupuesto 2017

¿Y la partida adicional?

¹ “Art 37, Ley 24.156: El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades”

Al revisar la evolución de la ejecución del Presupuesto 2017, en primer lugar se observa que la misma se atiene a lo enviado al Congreso en septiembre de 2016, previo al Acta Acuerdo firmada con los Movimientos Sociales. Es decir, la ejecución se ajusta al **Presupuesto 2017, que ya incluía un incremento en el monto del Programa Argentina Trabaja pero no incluye los montos de la Emergencia Social.**

Sólo se puede identificar una modificación de partidas de sólo \$3.000 millones en los fondos destinados al Programa 38 – Apoyo al Empleo.

Cuadro 1. Presupuesto original y modificado del Programa 38 – Apoyo al Empleo. Año 2017

Año	Programa	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado
2017	38 - Apoyo al Empleo	\$15.076	\$18.336

Fuente: elaboración CEPA en base a Ministerio de Hacienda

Asimismo, resulta llamativo que la previsión del Ministerio de Desarrollo Social en el propio Presupuesto 2017, en el apartado del programa “Ingreso Social con Trabajo” suponía un aumento de \$6,2 mil millones para 2017, monto que, con una tasa de crecimiento de 25% en 2018 y de 25% en 2019, resulta en **\$24 mil millones en tres años.** Esto permite inferir que, en el acta firmada (o eventual ley), las organizaciones se “aseguraron” que ese crecimiento exista (y, va de suyo, que el Programa no desaparezca), pero no se trata de un acuerdo que “imponga” un presupuesto por fuera a los planes de Cambiemos. Esto se percibe precisamente en la evolución del presupuesto.

Cuadro 2. Presupuesto original y modificado del Programa 38 – Apoyo al Empleo. Año 2017 a 2019

Año	Programa	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado
2017	38 - Apoyo al Empleo	\$15.076	\$18.336
2018	38 - Apoyo al Empleo	\$19.352	\$21.339
2019	39 - Apoyo al Empleo	\$21.864	\$24.616

Fuente: elaboración CEPA en base a Ministerio de Hacienda

En virtud de lo mencionado anteriormente, Cambiemos no necesitaba de mayores reasignaciones presupuestarias para “cumplir” con los \$25/30 mil millones pactados. Lo que vemos, entonces, es una **coincidencia en magnitud** entre el monto del acuerdo con las organizaciones sociales y lo proyectado a partir del presupuesto 2017 para los años 2018 y 2019².

² Estrictamente, el presupuesto es anual, por lo que deriva de la aprobación en el Congreso del Proyecto de Ley enviado. Es decir, para cumplir con el Acta Acuerdo, en 2017 y 2018 (presupuestos 2018 y 2019) el P.E. para cumplir con la ley de Emergencia que establece respetar ese monto de 25 mil millones en 3 años deberá enviar los montos correspondientes en los respectivos presupuestos.

En políticas alimentarias: un aumento sin ejecutar

En lo referido a Políticas Alimentarias, el aumento de las partidas apenas orilla el 21%, en lugar del 50% previsto en el acta original.

Cuadro 3. Presupuesto original y modificado del Programa 26 – Políticas Alimentarias. Año 2017

Año	Programa	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Ejecución
2017	26 – Políticas Alimentarias	\$7.382	\$8.914	\$6.826

Fuente: elaboración CEPA en base a Ministerio de Hacienda

Peor aún, la ejecución fue cercana al 75%, es decir, de unos \$6.800 millones. Es decir, el aumento de la partida ni siquiera se ejecutó.

Algo parecido sucede en el año en curso. La ejecución al 10 de septiembre de 2019, que debería ser cercana al 70%, se encuentra alrededor del 58%. En el caso particular de objeto de gasto “alimentos para personas” dentro de la partida mencionada, la ejecución es de sólo el 45%.

Cuadro 4. Presupuesto original y modificado del Programa 27 – Políticas Alimentarias y del objeto de gasto Alimentos para Personas. Año 2019

Año	Programa	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Ejecución
2019	27 - Políticas Alimentarias	\$12.582	\$18.210	\$10.490
2019	Alimentos para personas	\$5.130	\$8.144	\$3.703

Fuente: elaboración CEPA en base a Ministerio de Hacienda

El cuadro a continuación muestra la evolución de las partidas de Políticas Alimentarias siguiendo la suerte de la evolución de precios de la CBA. Este es uno de los pedidos de la oposición en el marco del proyecto de Ley de Emergencia.

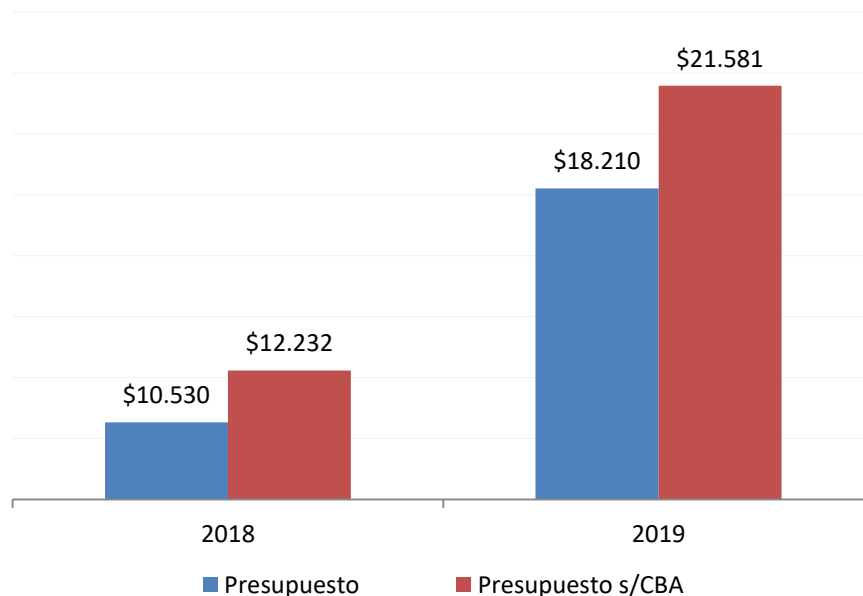
Cuadro 5. Diferencia en las partidas de Políticas Alimentarias de 2018 y 2019, considerando presupuesto original y actualización según CBA

	Inflación Promedio estimada en presupuesto	Variación de precios de CBA promedio	Monto de la partida en el Presupuesto	Monto de la partida considerando evolución de CBA
Presupuesto 2018	15,7%	34,4%	\$10.530	\$12.232
Presupuesto 2019	34,0%	58,8%	\$18.210	\$21.580

Fuente: elaboración CEPA en base a Ministerio de Hacienda

Como se percibe, si las partidas se hubiesen actualizado según la evolución de la CBA, los montos hubiesen sido casi \$2.000 millones adicionales en 2018 y más de \$3.000 millones en 2019.

Gráfico 1. Diferencia en las partidas de Políticas Alimentarias de 2018 y 2019, considerando presupuesto original y actualización según CBA



Fuente: elaboración CEPA en base a Ministerio de Hacienda

La pérdida de poder adquisitivo de las partidas

A lo largo de la gestión de Cambiemos, el ajuste vía pérdida de poder adquisitivo de las partidas referidas a la emergencia fueron una constante.

Si se considera, por ejemplo, Apoyo al Empleo, la reducción real entre el presupuesto de 2017 y el de 2019 asciende a 30%, si se considera el presupuesto original, y 35% si se toma el presupuesto modificado a lo largo del año.

En lo referido a Políticas Alimentarias, la reducción es de -18% y -1%, respecto de presupuesto original y modificado.

Cuadro 5. Presupuesto original y modificado del Programa 38 – Apoyo al Empleo, 26/7 – Políticas Alimentarias. Año 2017 a 2019

Año	Programa	2017	2019	Variación nominal	Variación real
38 - Apoyo al Empleo	Presupuesto Original	\$15.076	\$21.864	45%	-30%
	Presupuesto Modificado	\$18.336	\$24.616	34%	-35%

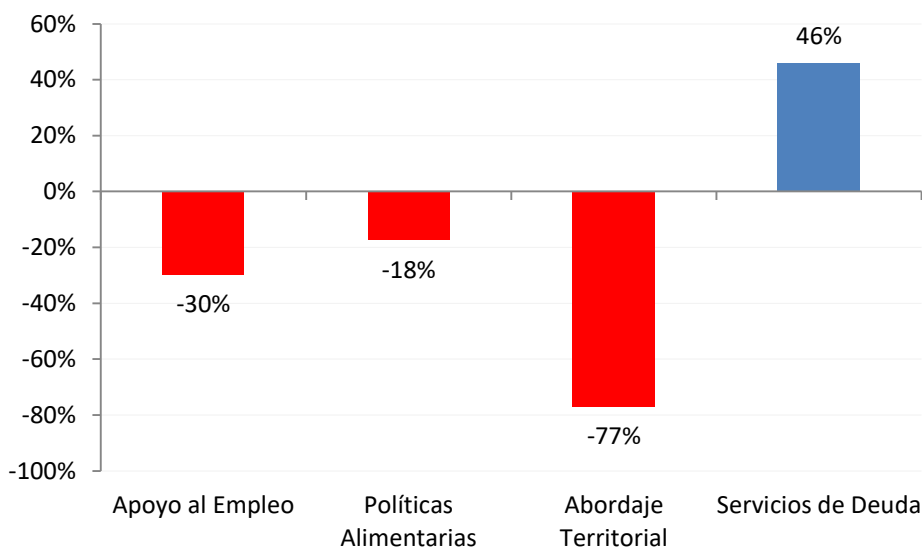
26/7 - Políticas Alimentarias	Presupuesto Original	\$7.382	\$12.582	70%	-18%
	Presupuesto Modificado	\$8.914	\$18.210	104%	-1%
20 - Abordaje Territorial	Presupuesto Original	\$3.349	\$1.584	-53%	-77%
	Presupuesto Modificado	\$5.183	\$1.525	-71%	-86%
98 - Deudas Directas de la Administración Central	Presupuesto Original	\$247.328	\$745.652	201%	46%
	Presupuesto Modificado	\$335.480	\$748.022	123%	8%

Fuente: elaboración CEPA en base a Ministerio de Hacienda

Asimismo, se puede mencionar que otra partida que atiende la demanda urgente (Abordaje Territorial) ha sufrido una merma real de 77% y 86% en el presupuesto original y modificado respectivamente.

Finalmente mencionar que otras partidas del presupuesto han crecido sensiblemente, incluso por encima de la variación inflacionaria. Una de ellas, Servicios de Deuda, Deudas Directas de la Administración Central, creció en términos reales 46% en presupuesto original y 8% en el presupuesto modificado.

Gráfico 2. Presupuesto original y modificado del Programa 98/99/100 – Deudas Directas de la Administración Central. Año 2017 a 2019



Fuente: elaboración CEPA en base a Ministerio de Hacienda