



Análisis del presupuesto 2021

Mendoza, Argentina

Octubre 2020

Lic. en Economía Iza, Mariana

Lic. en Economía Paz, Belén

Lic. en Economía Olmedo Sosa, Gabriel

Lic. en Sociología Breitman Pacheco, Lautaro



Sobre el uso del lenguaje inclusivo en esta publicación:

El uso de un lenguaje que no discrimine y que permita visibilizar todas las identidades de género es una de las preocupaciones de quienes integramos este Centro de Investigaciones. En esta publicación se reconoce la influencia del lenguaje sobre las ideas, los sentimientos, los modos de pensar y los esquemas de valoración.



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN	6
CONTEXTO SOCIOECONÓMICO.....	7
Evolución de la actividad.....	7
Evolución de los precios y tipo de cambio	8
Empleo e ingresos	10
Síntesis del apartado	12
PRESUPUESTO DE MENDOZA: SUS RECURSOS Y EROGACIONES	13
Recursos provinciales	16
Erogaciones provinciales.....	20
SITUACIÓN FINANCIERA	23
Bono Mendoza 2024	26
Banco Nación.....	28
Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP – Refinanciación 2019).....	28
Bono 2021	29
ANSES	29
Rollover	30
Síntesis del apartado	32
SALUD.....	33
Ejecución 2020	33
Presupuesto 2021	34
Infraestructura	36
Síntesis del apartado	37
DESARROLLO SOCIAL	38
Dirección de Género y Diversidad.....	38
Infraestructura	40
Dirección de Atención a las Personas con Discapacidad.....	40
Dirección de Atención Adultos Mayores.....	41
Dirección General de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	42
Dirección de Economía Social y Asociatividad	42



EDUCACIÓN.....	43
La educación en el presupuesto provincial.....	43
Inversión educativa por grandes rubros	46
Síntesis del apartado	47
INFRAESTRUCTURA.....	48
Fuentes de financiamiento.....	48
Destino de los fondos.....	48
PODER JUDICIAL.....	51
Poder Judicial por rubros	51
Polo Judicial Penal	53
Síntesis del apartado	54



RESUMEN EJECUTIVO

Los períodos de discusión sobre la distribución de los fondos públicos están colmados de definiciones políticas. Los presupuestos gubernamentales logran sintetizar quiénes se beneficiarán y perjudicarán en la utilización de los recursos estatales durante el año. Dicha distribución se encuentra atravesada por la capacidad que tengan los diferentes actores para imponer sus intereses por sobre otros y es donde se clarifica el posicionamiento político-ideológico del Gobierno de turno al reflejar qué áreas serán priorizadas económicamente.

En el presente informe abordamos el Proyecto de Ley de Presupuesto 2021 de la Provincia de Mendoza, contextualizándolo con diversas variables socioeconómicas. Las principales conclusiones obtenidas son:

- Que la **ideología que defiende Cambia Mendoza ya demostró su fracaso** a nivel provincial y nacional **durante el periodo 2016-2019**. Las políticas económicas utilizadas llevaron a una **caída de la producción, una destrucción del empleo y un aumento de la pobreza**.
- Las **finanzas públicas provinciales** en general, y de Mendoza en particular, **son estructuralmente deficitarias**. Esto se debe a que durante **la última dictadura militar y los 90 se provincializaron las responsabilidades educativas y sanitarias sin los recursos suficientes para afrontarlas**.
- Detrás del velo del equilibrio fiscal se esconde una **cuantiosa transferencia de recursos de los trabajadores de la salud, educación, desarrollo social, etc. al crecimiento de la obra pública y al pago de intereses de deuda provincial**. Al observar el balance global, nos encontramos con que **la gestión de Alfredo Cornejo presentó déficits similares a la de Francisco Pérez**.
- **En el año 2015 comienza un marcado proceso de endeudamiento provincial** que encuentra **sus valores máximos en los años 2017 y 2018**. Luego, para 2019 y 2020 el stock de la deuda comenzó a descender levemente.
- Si bien desde el oficialismo se afirma que la toma de nueva deuda para pagar amortizaciones de capital de deudas anteriores (**rollover**) no incrementaría la carga de los compromisos financieros, la realidad muestra lo contrario. No solo **se perpetúa el**



pago de intereses, sino que la **autorización de este mecanismo** contribuye al **aumento del stock de deuda**.

- Si bien este año los recursos provinciales disminuyeron producto de la pandemia COVID-19, **en diciembre del año pasado el Gobierno ya había presentado un presupuesto de ajuste para el 2020**. Por lo tanto, **la pandemia parece más una excusa que un fundamento** para recortar partidas presupuestarias.
- **Aún en contexto de pandemia, las erogaciones destinadas a la salud de los mendocinos sufrieron una reducción este año y se proyecta un importante ajuste para el 2021**. Tal es así que se pretende destinar prácticamente el mismo presupuesto que el crédito vigente, siendo que la inflación estimada para este año es del 32%.
- **Los recursos orientados a las direcciones de desarrollo social también se ven reducidos**, llegando al extremo de existir partidas en las cuales se presupuesta un crédito menor al vigente. **Esto demuestra la poca importancia que le da el Gobierno a subsanar las violencias y desigualdades** existentes en la provincia.
- La **inversión educativa** ha sido la más castigada por Cambia Mendoza, que sistemáticamente viene infringiendo la Ley N°6.970. Año a año ha ido disminuyendo su participación en el presupuesto provincial, **pasando de representar el 25,3% en el 2015 al 18,6% en el 2021**. A su vez, tanto este año como el próximo existirá una marcada reducción del Estado mendocino. Por lo tanto, **la inversión educativa presenta un doble ajuste: es una porción más chica de una torta más chica**.
- El presupuesto de **infraestructura** propuesto para el año que viene es de 12 mil millones de pesos, de los cuales el 46% se financiaría con transferencias nacionales, 44% con recursos provinciales y 10% con endeudamiento. Resulta llamativo que en la **Programación del Plan de Inversión de Obras para 2021 no figure el Hospital Luján de Cuyo**, siendo su **porcentaje de avance al 31/12/2019 de 68%**. Actualmente están funcionando algunos consultorios externos y el resto del hospital cuenta solamente con la obra gruesa.
- El **Poder Judicial** tuvo un incremento presupuestario en términos reales durante la gestión de Alfredo Cornejo. Sin embargo, esto no evitó que la **planta de personal comenzara un proceso ininterrumpido de reducción en el año 2018**. A su vez, resulta llamativo que el costo total de la construcción del Polo Judicial Penal se informe como 10 veces superior al costo previsto en el 2018.



INTRODUCCIÓN

Los períodos de discusión sobre la distribución de los fondos públicos están colmados de definiciones políticas. Los presupuestos gubernamentales logran sintetizar quiénes se beneficiarán y perjudicarán en la utilización de los recursos estatales durante el año. Dicha distribución se encuentra atravesada por la capacidad que tengan los diferentes actores para imponer sus intereses por sobre otros y es donde se clarifica el posicionamiento político-ideológico del Gobierno de turno al reflejar qué áreas serán priorizadas económicamente.

En el presente informe abordaremos el Proyecto de Ley de Presupuesto 2021 de la Provincia de Mendoza. En primer lugar, haremos una contextualización de la realidad económica que enfrenta la Argentina en general y Mendoza en particular. En segundo lugar, un paneo de los recursos y erogaciones totales de la provincia en los últimos años. En tercer lugar, una descripción más detallada de la composición de estos ingresos y egresos. En cuarto lugar, analizaremos la evolución de la deuda provincial y sus implicancias en los últimos años. Luego, desarrollaremos cuatro apartados específicos de partidas que consideramos de especial interés por su relevancia en la calidad de vida de la población. Las mismas son aquellas relacionadas a salud, desarrollo social, educación e infraestructura. Concluiremos el informe con un análisis del presupuesto destinado al Poder Judicial.



CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Consideramos oportuno estudiar algunas variables macroeconómicas a nivel nacional para contextualizar la situación en la que se encuentra nuestra provincia. Lo primero que analizaremos son los indicadores disponibles de actividad económica. Luego cómo ha sido la evolución de la inflación y el tipo de cambio. Por último, estudiaremos algunos elementos relacionados a la situación laboral e ingresos en Argentina.

Evolución de la actividad

Según el Estimador Mensual de Actividad Económica¹ (EMAE) del mes de julio, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) ha cuantificado una caída del 12,6% de actividad económica en los primeros 7 meses de este año respecto al mismo periodo del 2019. Hasta febrero se podía observar una caída de 2%, quedando en evidencia el efecto de la pandemia COVID-19 en una economía en crisis. Según las estimaciones realizadas en octubre por el Fondo Monetario Internacional (FMI)², se espera que Argentina sea uno de los países con mayor caída del PBI este año. En el informe el organismo internacional prevé una contracción del 11,8%, mientras que la caída proyectada para América Latina es del 8,1% y a escala global del 4,4%. El Gobierno nacional no está contemplando un panorama más optimista. En armonía con el resto de las proyecciones, en **el proyecto de presupuesto 2021³ estima que el 2020 terminará con una caída del 12,1% del PBI. Para el año que viene el FMI espera un crecimiento del 4,9% y el Gobierno nacional del 5,5%**.

Según estas proyecciones, Argentina **terminará el 2020 con un PBI similar al 2007**. Si contemplamos que en este periodo el INDEC estima⁴ que la población argentina se incrementó un 16%, podemos dimensionar la problemática: la misma producción debe abastecer a 6 millones de personas más. Esto no es solamente producto de la crisis generada por el COVID-19, ya que el año 2019 terminó con un PBI similar al 2010.

En el caso de Mendoza todavía no hay estimaciones oficiales respecto a la caída del Producto Bruto Geográfico (PBG) de este año. Sin embargo, es de esperarse que el retroceso sea de

¹ Estimador mensual de actividad económica. Julio 2020.

² Informes de perspectiva de la economía mundial.

³ Presupuesto 2021.

⁴ Proyecciones y estimaciones



dimensiones similares a las del país. La consultora privada Evaluecon⁵ pronostica una disminución del PBG de entre 11% y 15%. De cumplirse estas proyecciones, **Mendoza terminará el 2020 con un PBG similar al 2005**. En este periodo la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE) estima que la población se incrementó un 18,8%.

En la siguiente tabla podemos observar resumidamente la evolución del producto nacional y provincial durante los últimos periodos de gobierno.

Tabla 1.1: Evolución del producto bruto nacional y provincial. Período 2008 – 2019.

PERÍODO	ARGENTINA	MENDOZA
2008-2011	14,28%	7,59%
2012-2015	1,51%	3,28%
2016-2019	-4,0%	-4,9%
2008-2019	11,4%	5,7%

Fuente: CIEC en base a INDEC y DEIE.

Al momento de observar estos números debemos recordar que lo que se cuantifica es la producción de mercancías. Es decir, trabajo y productos ofrecidos para ser vendidos. Es de esperarse que en contextos de crisis exista un importante incremento de trabajo y producción por fuera de los ámbitos del mercado. Para ponerlo en un ejemplo sencillo, las personas que dejaron de ir a comer a restaurantes no dejaron de alimentarse, sino que tuvieron que cocinar en sus hogares. Esta transformación productiva tiene implicancias múltiples. Como efectos principales podemos mencionar la caída de la recaudación estatal de impuestos, la destrucción de capital y trabajo asalariado, la pauperización de los sectores más vulnerables y el incremento del sostenimiento de la vida mediante el trabajo no remunerado, que como muestra el estudio “Las brechas de género en la Argentina”⁶, recae mayoritariamente en las mujeres.

Evolución de los precios y tipo de cambio

Al analizar la evolución de los precios **entre enero y septiembre del 2020 podemos observar un incremento de 22,3%** (INDEC IPC Cobertura Nacional⁷), mostrando una importante **mejora** respecto a la suba de 37,7% de los primeros nueve meses del 2019. La disminución del proceso inflacionario podemos atribuirla a la recesión económica, a la menor circulación del dinero producto de la pandemia y a algunas medidas de control de precios del Estado Nacional (principalmente el congelamiento de tarifas). El Relevamiento de Expectativas de Mercado⁸

⁵ Mendoza perdió cerca de 15 puntos del PBG.

⁶ Las brechas de género en la Argentina.

⁷ Índice de precios al consumidor.

⁸ Relevamiento de Expectativas de Mercado. Septiembre 2020.



(REM) de septiembre realizado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) proyecta para diciembre del 2020 una inflación anual del 36,9%, mientras que el presupuesto nacional estima 32%. Para el 2021 el REM proyecta un incremento de precios del 47,5% y el presupuesto nacional y provincial un 29%. Respecto a la brecha en las proyecciones para el año siguiente, nos parece importante señalar que las instituciones consultadas por el BCRA tuvieron que corregir sus predicciones a la baja en los nueve relevamientos realizados en el 2020. En cambio, durante el Gobierno de Cambiemos las correcciones del REM se daban en forma inversa, ya que la inflación solía superar las estimaciones. Esto se debe no solamente a una mayor identificación de las consultoras con el Gobierno anterior, sino también a una sobre estimación de la influencia de la política monetaria en la evolución de los precios.

Por otro lado, al observar la evolución inflacionaria de este año encontramos en las proyecciones gubernamentales un mayor grado de optimismo que de realidad. Sin embargo, debemos recordar que la inflación futura está condicionada tanto por acontecimientos del pasado como por la política monetaria, cambiaria, fiscal, productiva y de control de precios efectivamente implementada en 2021. **Es por ello que consideramos que el 29% pronosticado en el presupuesto es poco probable, pero posible.**

Respecto al tipo de cambio, en los primeros 9 meses del año el precio del dólar oficial se incrementó un 27,2%⁹. Es decir, 5 puntos porcentuales por encima de la inflación. Por otro lado, el dólar informal se incrementó un 86%¹⁰ en el mismo período. Esto señala que, si bien el dólar informal ha sido un importante destino del excedente de pesos de los sectores con mejores ingresos (fomentado por una disminución del consumo, un temor a la inversión y especulación financiera), es el dólar oficial la principal referencia para los precios en Argentina. En los medios de comunicación se suele afirmar que el dólar informal muestra el verdadero valor de la moneda estadounidense por ser comerciado “libremente”. Sin embargo, esta falacia carece de sustento económico ya que la mayoría de las transacciones se realizan usando el dólar oficial.

Un indicador que busca sintetizar la evolución del valor del peso respecto al del resto de las monedas es el Índice del Tipo de Cambio Real Multilateral¹¹ (ITCRM) realizado por el BCRA. El mismo nos muestra que el valor real del tipo de cambio oficial se ha mantenido constante en los últimos dos años, superando los niveles promedios desde octubre del 2011¹² a la fecha. En cambio, si tomáramos el precio del dólar informal, Contado con Liquidación (CCL) o Mercado

⁹ Cotizaciones divisas.

¹⁰ Dólar informal.

¹¹ Índice de Tipo de Cambio Multilateral.

¹² Primer control estricto a la compra de USD.



Electrónico de Pagos (MEP), el ITCRM sería superior al de la salida de la convertibilidad. Por lo tanto, el precio de estos dólares **más que estar sustentado en condiciones económicas reales** están siendo empujados por una corrida cambiaria¹³ que el BCRA no está pudiendo controlar.

Empleo e ingresos

Lo primero que analizaremos aquí es la **evolución de los salarios** durante este año. Para los trabajadores formales utilizaremos La Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables¹⁴ (RIPTE) y para los informales el Índice de Salarios¹⁵ realizado por el INDEC. La RIPTE muestra **un incremento salarial de 21,9% en los primeros 7 meses del año**, mientras que el incremento salarial del **sector informal fue de 17,9%** entre enero y julio del 2020 según el INDEC. Ambos indicadores se encuentran por **encima de la evolución de los precios**, cuantificada en 15,8% a nivel nacional para el mismo período. Sin embargo, es importante señalar que **la situación se invierte si el análisis lo hacemos a partir del inicio de la pandemia**. Entre marzo y julio los sueldos de los trabajadores formales se incrementaron en un 7,2% según el RIPTE y los de los informales un 9,7% según el INDEC, mientras que la inflación fue del 11%.

En cuanto a la **cantidad de personas empleadas**, el informe mensual de la situación y evolución del trabajo registrado de julio nos muestra que en los primeros 5 meses de la pandemia (entre marzo y julio) **se destruyeron 268 mil empleos formales**¹⁶ (2,3% del total). La caída se explica con la disminución de 180 mil puestos de empleo privado formal, 69 mil de empleo independiente y 19 mil de trabajadoras de casas particulares. El empleo público, por otro lado, se ha mantenido constante en este período. A su vez, la Encuesta de Indicadores Laborales¹⁷ anticipa que la situación no mejora en el mes de agosto y la Encuesta Permanente de Hogares¹⁸ (EPH) del segundo trimestre del 2020 muestra una **tasa de desempleo del 13,1%**.

¹³ Una corrida se genera cuando capitales especulativos comienzan a comprar un activo (en este caso el dólar) para que su valor suba. Esto genera que otros capitales tengan la motivación de comprar el mismo activo, pensando que en un futuro va a seguir subiendo. Si los capitales originales logran su cometido, tendrán una ganancia vendiendo caro lo que compraron barato. En países con baja tasa de inflación, una vez que dejan de entrar compradores, el valor del activo en cuestión comienza a bajar. En el caso del dólar en Argentina lo que suele pasar es que se mantiene su precio y crece la inflación, siendo esta la encargada de desplomar su valor en el tiempo.

¹⁴ Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables.

¹⁵ Índice de salarios.

¹⁶ Situación y evolución del trabajo registrado.

¹⁷ Encuesta de Indicadores Laborales

¹⁸ Mercado de trabajo. Tasas e indicadores económicos. Segundo semestre 2020.



La situación de Mendoza es más dramática. Se destruyeron **13.600 empleos privados formales** (5,7%) entre marzo y julio. En la Tabla 1.2 podemos observar cómo ha evolucionado la cantidad de trabajadores privados formales y la tasa de desempleo en los últimos períodos de gobierno.

Tabla 1.2: Evolución del empleo nacional y provincial. Período 2012 – 2020.

EMPLEO PRIVADO FORMAL			TASA DE DESEMPLEO		
PERÍODO	ARGENTINA	MENDOZA	PERÍODO	ARGENTINA	MENDOZA
2012-2015	2,5%	0,7%	2015	5,9%	3,1%
2016-2019	-3,6%	-1,0%	2019	8,9%	7,3%
2020	-3,3%	-5,8%	2020	13,1%	15,3%

Fuente: CIEC en base a INDEC y Ministerio Nacional de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

Por lo que vemos no le ha ido muy bien a los trabajadores privados durante los Gobiernos de Cambia Mendoza. Por más que en el mensaje de elevación del presupuesto 2021 se mencione la importancia del trabajo “genuino” (como si el personal de una clínica privada valiese más que el de un hospital público), **las medidas que se implementaron fueron para beneficiar a la patronal y no a los trabajadores**. Desde la estructura mental del Gobierno las empresas son las generadoras de trabajo y quitarles impuestos se traduce en mejores condiciones para que contraten más personal. **Si bien que exista ganancia es una condición necesaria para la viabilidad económica de un negocio, la disminución de carga impositiva generalizada no garantiza que el beneficio sea reinvertido**. Esa posición política ha demostrado enormes falencias empíricas, siendo lo acontecido en los últimos cuatro años el ejemplo más reciente.

Otra política de Cambia Mendoza fue disminuir las partidas destinadas al personal. No solo se acordaron/decretaron aumentos menores a la inflación en el 2016 y 2017, sino que el ex gobernador de la provincia se jacta de **haber echado a 9 mil personas**¹⁹. Esta decisión tampoco se traduce en una mejora para los trabajadores privados, sino más bien todo lo contrario, incrementó su competencia en el mercado laboral. **El aumento del desempleo del 240% provincial entre el 2015 y el 2019** muestra que el mercado por sí solo no está en condiciones de incluir a más personas.

En la Tabla 1.2 podemos ver cómo **en 2020 el desempeño provincial fue sustancialmente peor que el de la media nacional**. Esto se debe a nuestra matriz productiva (donde el turismo tiene un rol significativo) y también a que el Gobierno, por su paradigma económico, no ha realizado políticas significativas que empujen la demanda para aplacar la caída. **El congelamiento de los**

¹⁹ Cornejo se jactó de haber dejado a Mendoza “con 9 mil empleados públicos menos”.



salarios públicos y el pago tan atrasado del aguinaldo son medidas que también perjudican las ventas del sector privado.

En cuanto a la pobreza y a la indigencia, la Tabla 1.3 nos muestra su preocupante crecimiento desde el 2015 hasta la fecha.

Tabla 1.3: Evolución de la pobreza y la indigencia nacional y provincial. Período 2012 – 2020.

POBREZA			INDIGENCIA		
PERÍODO	ARGENTINA	MENDOZA	PERÍODO	ARGENTINA	MENDOZA
2015*	29,1%	32,1%	2015*	4,9%	2,9%
2019	35,5%	38,6%	2019	8,0%	7,9%
2020	40,9%	41,5%	2020	10,5%	8,8%

Fuente: CIEC en base a EPH.

Síntesis del apartado

Lo visto en los párrafos anteriores describe la crisis económica argentina más importante desde la del 1998-2002. **En el 2002 el desempleo llegó a 21,5%²⁰ y el Producto Bruto Interno se contrajo 11%**²¹. Si bien todavía estamos atravesando la crisis actual, podríamos establecer algunas diferencias entre ambas. La primera es que las condiciones materiales de la sociedad al inicio de la crisis de principio de siglo eran peores que al comienzo de la actual. La segunda es que la crisis argentina originada en el segundo semestre del 2018 se vio profundizada por la crisis global ocasionada por la pandemia Covid-19, mientras que la del 2001 fue parte de un ciclo de crisis latinoamericanas. Esta diferencia es central a la hora de recordar la acelerada reactivación económica iniciada en el 2003. Difícilmente el contexto mundial genere condiciones tan favorables en los próximos años. De hecho, **el proyecto de presupuesto 2021 estima un crecimiento del 5,5% para el año que viene, cuando en el 2003 fue del 11,7%**.

²⁰ Trabajos e ingresos.

²¹ Cuentas Nacionales.



PRESUPUESTO DE MENDOZA: SUS RECURSOS Y EROGACIONES

En el presupuesto provincial se estipula cuántos egresos tendrá la provincia en cada rubro y con cuántos recursos contará para afrontarlos. El artículo 1 del proyecto de presupuesto 2021 establece que **las erogaciones** totales de la provincia serán **\$266 mil millones** y el artículo 2 que **los recursos** alcanzarán **\$256 mil millones**. Es decir, es un presupuesto **deficitario en \$10 mil millones**. A su vez, para el 2021 el Gobierno proyecta pagar **\$11,8 mil millones** en concepto de **amortizaciones de deuda consolidada** (pago de capital), **lo que eleva el déficit a \$21,8 mil millones**. Para financiar ese déficit el Gobierno solicita tomar **deuda nueva por \$19,6 mil millones** y el resto propone financiarlo con Remanentes de Ejercicios anteriores. En caso de que **no se le autorizara al poder ejecutivo** tomar deuda nueva para pagar amortizaciones de capital (**rollover**), **se deberán disminuir las partidas del presupuesto actual en 11,8 mil millones** y disminuir el déficit a 10 mil millones.

Una primera forma de **analizar la propuesta del Gobierno provincial es compararla con la del Estado Nacional**. Como podemos observar en la Tabla 2.1, si comparamos los proyectos de presupuesto 2021 con lo que efectivamente sucedió en 2019 nos encontramos que **la nación prevé una disminución del 12% de sus recursos en términos reales**, mientras que **la provincia estima una disminución del 10%**. En cuanto a las erogaciones totales, tanto la nación como la provincia proyectan una reducción en términos reales, del 13% y 16% respectivamente. Sin embargo, debemos recordar que ambas entraron en un proceso de reestructuración de sus deudas. Por lo tanto, **una partida que disminuiría significativamente es la destinada a pagar intereses y gastos de la deuda**. Mientras que en el 2019 representó el 20% de los egresos nacionales y el 6% de los provinciales, para el 2021 su participación se reduciría a un 8% y 3% respectivamente. Si descontamos esta partida podemos observar los recursos que realmente se destinan directa o indirectamente a la sociedad. Como nos muestra la Tabla 2.1, **mientras la nación optó por mantener en términos reales sus erogaciones, la provincia decidió ajustarlas en un 13%**.

Si el mismo análisis lo hacemos respecto al presupuesto 2020 provincial vemos que **los recursos** aumentan un 25% en términos nominales, lo que significa una **caída del 5 % en términos reales**. Las **erogaciones** aumentan 29% en términos nominales, lo que significa una **caída del 3 % en**



términos reales. Esto da muestra de que el ajuste propuesto para el año que viene en parte ya estaba contemplado antes del inicio de la pandemia covid-19.

Tabla 2.1: Recursos y erogaciones del Estado nacional y provincial en millones de pesos corrientes, sin contemplar los intereses y gastos de la deuda. Periodo 2019 – 2021.

	RECURSOS TOTALES		EROGACIONES TOTALES	
	ARGENTINA	MENDOZA	ARGENTINA	MENDOZA
Presupuesto 2019	3.572.027	135.634	3.425.923	130.360
Devengado 2019	3.896.197	140.557	3.824.295	145.422
Presupuesto 2020	-	205.079	-	200.292
Presupuesto 2021	6.941.309	255.895	7.729.956	257.635

INCREMENTO PRESUPUESTO 2021 RESPECTO DEVENGADO 2019				
Nominal	78%	82%		102%
Real	-12%	-10%		0% -13%
INCREMENTO PRESUPUESTO 2021 RESPECTO PRESUPUESTO 2020				
Nominal	-	25%		- 29%
Real	-	-5% -3%		-

Fuente: CIEC en base a proyectos de presupuesto nacional y provincial 2021, presupuesto abierto nacional y SIDICO.

Una segunda forma de analizar el proyecto de ley 2021 es contextualizarlo con las finanzas provinciales del pasado reciente. Para ello lo compararemos con el presupuesto 2020 y lo efectivamente ocurrido en los años 2012-2019²².

En la Tabla 2.2 lo primero que podemos observar es que **hay un déficit estructural en las finanzas provinciales que no sufrió grandes alteraciones con el cambio de gobierno**. Durante el periodo 2012-2015 el déficit provincial²³ promedió el 6,8% de los egresos y durante el 2016-2019 promedió el 5,6%. Los presupuestos 2020 y 2021 no son directamente comparables con los resultados obtenidos otros años por tender a ser optimistas en sus estimaciones.

²² Antes de continuar debemos tener en cuenta lo siguiente. La contabilidad provincial separa sus jurisdicciones en 4 caracteres: 1 - Administración Central, 2 - Organismos Descentralizados, 3 - Cuentas Especiales y 5 - Otras Entidades. Tanto para el siguiente análisis como en el apartado de “Recursos Provinciales” y “Erogaciones provinciales por grandes rubros” haremos el estudio sin contemplar la totalidad de los ingresos y egresos del carácter 5 “otras entidades”. Solamente incorporaremos los ingresos por remesas del Instituto Provincial de Juegos y Casinos (IPJyC) y los egresos por remesas al Instituto Provincial de la Vivienda (IPV), a la Administración Tributaria de Mendoza (ATM) y al Ente Mendoza Turismo (EMT). Esta decisión se basa en que es la forma en que el Ministerio de Hacienda brinda la información consolidada de cada año. En la Tabla 2.1 y en los apartados específicos de erogaciones de salud, educación e infraestructura sí incorporaremos al análisis lo ocurrido en el carácter 5 - Otras Entidades. De esta forma tendremos una percepción del destino de todos los fondos del Estado Provincial. En ningún escenario contemplamos las amortizaciones de capital como parte de las erogaciones, como tampoco los ingresos por financiamiento.

²³ Déficit financiero. Es decir, total de ingresos menos total de egresos (con intereses y gastos de deuda). En el mismo no se contempla el financiamiento (ingresos por deuda y pago de capital de deudas anteriores).



Tabla 2.2: Recursos y erogaciones de Mendoza en pesos corrientes. Periodo 2012 – 2021.

AÑO	RECURSOS	EROGACIONES	DÉFICIT	% DÉFICIT**
2012	15.676	16.705	1.029	6,2%
2013	20.586	22.132	1.546	7,0%
2014	28.911	29.601	690	2,3%
2015	37.257	42.189	4.931	11,7%
2016	50.519	53.568	3.050	5,7%
2017	67.072	71.610	4.539	6,3%
2018	92.440	93.791	1.351	1,4%
2019	132.390	145.111	12.720	8,8%
2020*	205.079	208.517	3.438	1,6%
2021*	227.859	237.830	9.971	4,2%

Fuente: CIEC en base a Ministerios de Hacienda de Mendoza.

*Presupuesto

**Déficit como porcentaje de las erogaciones.

Como puede verse en el informe del Consenso Fiscal²⁴ esta problemática no es exclusiva de nuestra provincia:

Las provincias en su conjunto sufren un déficit estructural desde hace, por lo menos, 50 años. En todo este lapso el único período de tiempo en el cual se presenta un superávit para el conjunto de los organismos subnacionales (provincias y municipios) es entre 2003 y 2007. Esto se debe a la fuerte recomposición de la producción después de la crisis del 2001/02, donde la recaudación impositiva creció a un ritmo más acelerado que la recomposición salarial.

El análisis permite observar que cerca dos tercios de los Gobiernos subnacionales tuvieron un resultado primario negativo en el año 2016. Si utilizamos los datos desde el 2007 a la fecha obtenemos que, exceptuando algunos casos puntuales, la situación por provincia permanece invariable.

Respecto a las nueve provincias que logran tener resultados positivos, el mismo puede explicarse, en gran medida, por las transferencias nacionales per cápita recibidas. (CIEC – 2018).

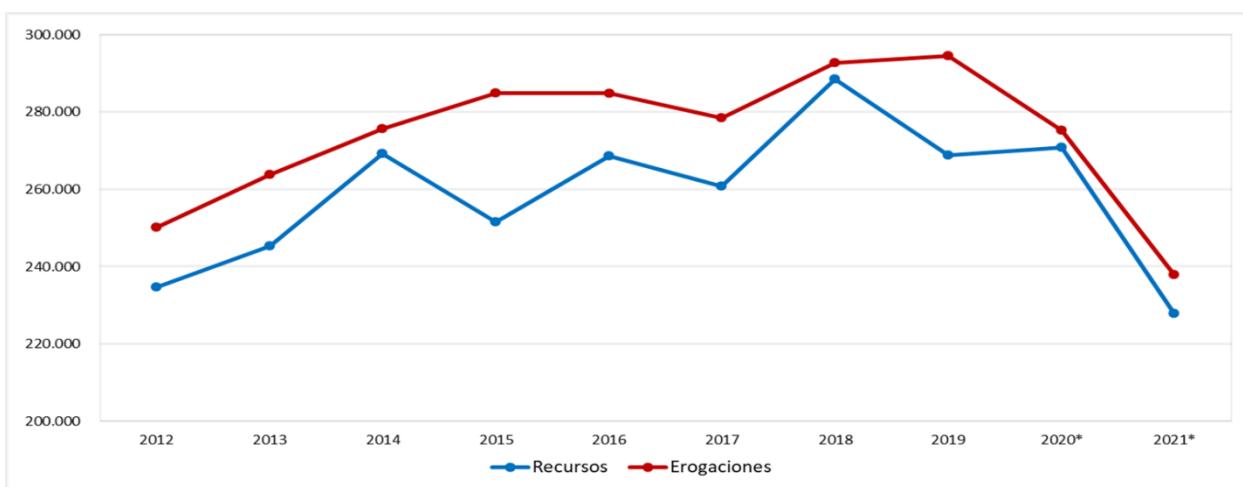
El déficit estructural que sufren la mayoría de las jurisdicciones subnacionales se debe a que durante la última dictadura militar y los 90 se provincializaron las responsabilidades educativas

²⁴ Estructura tributaria, consenso fiscal y financiamiento educativo en Mendoza: ¿Es inevitable el ajuste?

y sanitarias sin los recursos suficientes para afrontarlas, a lo que se le suma la inexistencia de criterios socioeconómicos para la distribución de los fondos coparticipables²⁵.

En cuanto a las diferencias observadas en las últimas gobernaciones, en el Gráfico 2.1 podemos apreciar que tanto los ingresos como los egresos provinciales aumentaron en términos reales durante la gestión de Cornejo respecto a la de Pérez. Sin embargo, como veremos en los siguientes apartados, las mayores diferencias se encuentran en el origen de los recursos y en el destino de los fondos públicos.

Gráfico 2.1: Recursos y erogaciones Provinciales expresados en pesos constantes.



Fuente: CIEC en base a Ministerios de Hacienda de Mendoza. Los valores de los años 2012-2020 están expresados en pesos 2021.

*Presupuesto

Recursos provinciales²⁶

Contrariamente a lo que se podría pensar de antemano, el Gráfico 2.1 del punto anterior nos muestra que entre 2016 y 2019 Cambia Mendoza gestionó con más recursos que la gobernación anterior. **Los mismos promediaron un incremento del 8% en términos reales.** Por lo que vimos en la Tabla 1.1²⁷, esto no se debe a un incremento en el PBG, entonces ¿Qué sustenta este crecimiento?

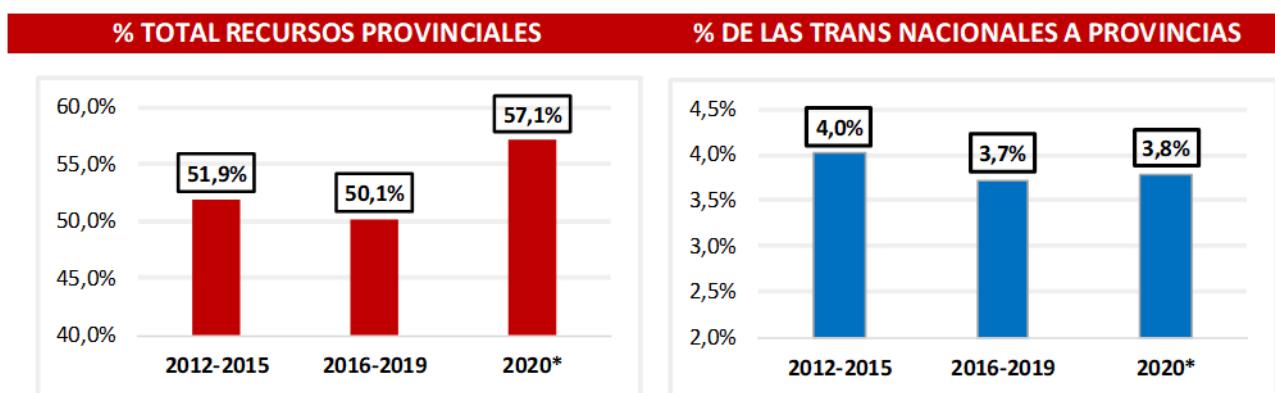
²⁵ Los mismos se calcularon en 1988 en función a las transferencias registradas entre los años 1985 y 1987. CIFRA – CTA 2010. La reforma constitucional de 1994 dispuso la necesidad de establecer un nuevo régimen de coparticipación federal antes de la finalización del año 1996. Sin embargo, para concretar la reforma todas las provincias deben estar de acuerdo con la nueva distribución. Con esta regla prácticamente se selló la perpetuidad de los porcentajes actuales, ya que difícilmente alguna jurisdicción acepte disminuir su participación.

²⁶ Antes de continuar debemos tener en cuenta lo siguiente. La contabilidad provincial separa sus jurisdicciones en 4 caracteres: 1 - Administración Central, 2 - Organismos Descentralizados, 3 - Cuentas Especiales y 5 - Otras Entidades. En este apartado haremos el estudio sin contemplar los ingresos y egresos del carácter 5 “otras entidades”. Esta decisión se basa en que es la forma en que el Ministerio de Hacienda brinda la información consolidada de cada año.

²⁷ Ver apartado “Contexto Socioeconómico”

Lo primero que podríamos pensar es que aumentaron las transferencias nacionales, pero esto no pasó. Entre 2016-2019 promediaron los mismos valores que en el 2015 (en términos reales). Lo que sí sucedió durante la gestión de Macri fue una transformación cualitativa. **Con la firma del “Consenso Fiscal” aumentaron los fondos coparticipables, pero esto se equiparó con una disminución de los Aportes no Reintegrables y de la eliminación del Fondo Federal Solidario (FFS)**. A su vez, si comparamos solamente las transferencias del 2019 con las del 2015, nos encontramos que la nación las redujo en un 3,4%. Esta caída se explica porque la eliminación del FFS se concretó en septiembre del 2018, por lo que su impacto se vio reflejado completamente en 2019. Debido a que los recursos totales aumentaron y los nacionales se mantuvieron constantes, la participación relativa de estos últimos disminuyó. El Gráfico 2.2 nos muestra cómo las **transferencias nacionales** representaron en promedio el **51,9% del total de los recursos provinciales** en el periodo **2012-2015**, disminuyeron a **50,1%** en **2016-2019** y **actualmente²⁸** representan el **57,1%**²⁹. En cuanto a la participación relativa de las transferencias nacionales a Mendoza **respecto al total remitido a los Gobiernos provinciales** vemos que durante la gestión de **Pérez obtuvimos el 4%**, durante la gestión **Cornejo se disminuyó a 3,7%** y en el **2020** prácticamente se mantuvo, siendo del **3,8%**³⁰.

Gráfico 2.2: Transferencias Nacionales a Mendoza. Periodo 2012-2020.



Fuente: CIEC en base a Ministerio de Hacienda de Mendoza, SIDICO y presupuesto abierto nacional.

2020* Ingresos devengados a septiembre, incluyendo los ingresos por Portezuelo del Viento.

Contempla transferencias automáticas y presupuestarias.

Si observamos la evolución del total de los recursos tributarios nos encontramos con que tampoco hubo grandes variaciones entre 2016-2019 respecto al 2015 en términos reales. La

²⁸ Tomando los ingresos devengados hasta septiembre

²⁹ Este porcentaje incluye los ingresos de Portezuelo del Viento. Sin esos recursos las transferencias representan el 54,2% del total de los ingresos provinciales.

³⁰ Este porcentaje incluye los ingresos de Portezuelo del Viento. Sin esos recursos las transferencias representan el 3,6% del total de las transferencias a Gobiernos provinciales.



caída en la recaudación de los Ingresos Brutos por la reducción de alícuotas se ve levemente superada por una mayor recaudación de los impuestos automotor, inmobiliario y sellos.

La verdadera explicación del aumento de los ingresos provinciales se encuentra en “Otros recursos no Tributarios”. El incremento de los mismos en 2016-2019 respecto a 2015 es tan significativo que **representa un crecimiento del 6,5% del total de los recursos** (recordemos que aumentaron un 8%). Dentro de esta categoría se destaca la evolución de “Renta por inversiones financieras” y “Diferencia de cotización títulos y acciones”. Su valor promedio durante la gobernación de Cornejo fue 72 veces superior al 2015 en términos reales. **En el 2019 alcanzaron un valor nominal de 11 mil millones de pesos, superando la suma de lo recaudado por todos los impuestos provinciales sin contemplar Ingresos Brutos.** Este comportamiento se explica por la política de altas tasas de interés implementada durante el Gobierno de Macri, en donde se priorizaba el capital financiero por sobre el productivo. Esos ingresos, que no eran sustentables en el tiempo, ya no están disponibles. En la Tabla 2.3 podemos observar que prácticamente se duplicó su participación relativa entre el 2016-2019 respecto al 2012-2015, pasando del 5,4% al 9,5%.

Tabla 2.3: Recursos Provinciales. Periodo 2012-2021

CLASIFICACIÓN	2012-15	2016-19	2020*	2021*
I. RECURSOS CORRIENTES	97,7%	98,4%	96,5%	90,5%
De Origen Provincial	47,7%	49,6%	46,3%	38,0%
Tributarios	32,6%	31,8%	31,4%	27,8%
Ingresos Brutos	25,8%	24,3%	24,5%	21,3%
Automotor	2,0%	2,4%	2,3%	2,5%
Inmobiliario	1,4%	1,3%	1,3%	1,2%
Sellos y Tasas de Justicia	3,2%	3,7%	3,1%	2,6%
Otros Tributarios	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%
No Tributarios	15,1%	17,8%	14,8%	10,3%
Regalías	7,2%	6,1%	5,7%	4,2%
Tasas Retributivas de Servicios	2,1%	2,0%	1,7%	1,3%
Remesas del Instituto de Juegos y Casino	0,4%	0,2%	0,2%	0,1%
Otros no Tributarios	5,4%	9,5%	7,2%	4,7%
De Origen Nacional	50,0%	48,8%	50,2%	52,5%
Coparticipación Federal + Financ. Educativo	35,9%	36,5%	40,3%	47,4%
Regímenes Especiales Nacionales s/Financ. Educativo	7,6%	7,4%	8,3%	1,8%
Ley 25.053 Fdo. Nac. de Incentivo Docente	0,8%	1,2%	0,6%	0,8%
Coparticipación Vial	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Aportes no Reintegrables	5,3%	3,3%	0,7%	2,0%
II. RECURSOS DE CAPITAL	2,3%	1,6%	3,5%	9,5%
De Origen Nacional	1,9%	1,3%	0,2%	0,2%
Portezuelo del Viento	0,0%	0,1%	2,9%	9,3%
Otros	0,4%	0,3%	0,4%	0,1%
III. INGRESOS TOTALES (I+II)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: CIEC en base a Ministerio de Hacienda de Mendoza

**Presupuesto 2020 y proyecto de ley de presupuesto 2021.*



Finalizaremos el apartado haciendo una comparación de los ingresos devengados en los primeros 9 meses del 2020 respecto al mismo periodo 2019. En la Tabla 2.4 podemos observar lo ocurrido en cada una de las principales fuentes de recursos. Considerando que hemos tenido una inflación interanual promedio del 45% entre enero y septiembre la caída en términos reales de los ingresos de este año es del 13%³¹.

Tabla 2.4: Recursos Provinciales entre enero y septiembre en pesos corrientes

CLASIFICACIÓN	2019	2020	INCREMENTO
RECURSOS CORRIENTES	92.565	113.772	22,9%
De Origen Provincial	46.125	50.487	9,5%
Tributarios	28.107	34.725	23,5%
Ingresos Brutos	21.344	26.163	22,6%
Automotor	2.487	3.539	42,3%
Inmobiliario	1.349	1.725	27,9%
Sellos y Tasas de Justicia	2.870	3.219	12,2%
Otros Tributarios	56	79	40,4%
No Tributarios	18.018	15.762	-12,5%
Regalías	5.920	5.889	-0,5%
Tasas Retributivas de Servicios	1.509	1.637	8,5%
Otros No Tributarios	10.589	8.237	-22,2%
De Origen Nacional	46.440	63.285	36,3%
RECURSOS DE CAPITAL	842	4.028	378,1%
De Origen Nacional	783	541	-30,9%
Portezuelo del Viento	-	3.408	-
Otros	60	79	32,1%
TOTAL RECURSOS	93.407	117.801	26,1%

Fuente: CIEC en base a SIDICO.

³¹ La misma se eleva a 15,5% si no contemplamos los ingresos por Portezuelo del Viento.



Erogaciones provinciales³²

En el apartado anterior hemos visto cómo durante la gestión de Cambiemos las erogaciones se incrementaron entre 2015 y 2019. En términos reales, es decir, descontando el efecto inflacionario, podemos cuantificar este aumento en un 4% entre puntas. Esta tendencia se revirtió este año, ya que los egresos disminuyeron un 13% respecto del 2019 y para el 2021 se proyecta una caída de 6% respecto al crédito vigente³³ en el 2020. Esta dinámica implica que el año que viene los egresos serán un 15% menores que los de 2015 en términos reales.

Ahora bien, además de analizar las erogaciones totales del Estado provincial es importante detenerse en el destino de los fondos. La primera aproximación nos la dará el análisis de las partidas por rubro.

Tabla 2.5. Porcentaje de las erogaciones provinciales por objeto. Caracteres 1, 2 y 3.

OBJETO DEL GASTO		2015	2019	2020*	2021**
CORRIENTES	Personal	56,3%	48,2%	48,6%	44,8%
	Bienes	3,0%	3,1%	3,8%	3,0%
	Servicios	8,9%	8,3%	9,3%	7,1%
	Intereses y gastos de la deuda	2,5%	6,8%	4,3%	3,5%
	Transferencias (municipios y otras)	23,1%	25,0%	25,4%	26,6%
	Total corriente	93,9%	91,3%	91,5%	84,9%
CAPITAL	Infraestructura	4,0%	6,6%	3,4%	3,3%
	Inversión financiera	0,4%	0,6%	4,1%	10,3%
	Otros capital	1,7%	1,5%	1,0%	1,6%
	Total capital	6,1%	8,7%	8,5%	15,1%
TOTAL		100%	100%	100%	100%

2015 y 2019: Erogaciones devengadas.

*2020: Crédito Vigente.

**2021: Proyecto de ley de presupuesto.

Fuente: CIEC en base a SIDICO y proyecto de ley de presupuesto 2021

Lo primero que llama la atención es el fuerte recorte que ha existido en la partida destinada al pago de salarios de los trabajadores estatales. En la Tabla 2.5 podemos ver cómo ha pasado de representar el 56,3% en 2015 al 44,8% para el 2021. En términos reales estas erogaciones han perdido poder adquisitivo todos los años excepto en el 2019, cuando los sindicatos consiguieron una actualización mensual atada al Índice de Precios al Consumidor (IPC). De esta forma, el

³² Antes de continuar debemos tener en cuenta lo siguiente. La contabilidad provincial separa sus jurisdicciones en 4 caracteres: 1 - Administración Central, 2 - Organismos Descentralizados, 3 - Cuentas Especiales y 5 - Otras Entidades. En este apartado haremos el estudio sin contemplar los ingresos y egresos del carácter 5 “otras entidades”. Esta decisión se basa en que es la forma en que el Ministerio de Hacienda brinda la información consolidada de cada año.

³³ El presupuesto vigente incorpora al presupuesto votado las variaciones de crédito (por aumentos o disminuciones) que se producen a lo largo del ejercicio fiscal.



poder adquisitivo de esta partida ha caído un 22% entre 2015 y 2020, mientras que el presupuesto general de la provincia ha decrecido un 10%.

En segundo lugar, podemos destacar el incremento de las partidas destinadas al pago de los gastos e intereses de la deuda. Tras tres años consecutivos³⁴ en los que el ejecutivo pudo endeudarse mediante rollover³⁵, en 2018 esta partida alcanzó el 7,3% de las erogaciones provinciales mientras que en 2015 tan sólo llegaba al 2,5%. En términos reales, esto significó prácticamente triplicar el peso de esta partida. Posteriormente, a partir de la negativa del poder legislativo de autorizar rollover para los años 2019 y 2020, el peso de los intereses y gastos de la deuda sobre el presupuesto provincial fue disminuyendo hasta alcanzar el 3,5% presupuestado para el 2021.

Otras partidas que aumentaron su peso porcentual en las erogaciones provinciales fueron “Servicios”, “Infraestructura” e “Inversiones financieras”. Cabe destacar que la partida “Inversiones financieras” dio su mayor salto durante 2020 y especialmente en el presupuesto 2021, ya que incluye las transferencias de nación a Mendoza producto del acuerdo de 2019³⁶ y que serán utilizadas para llevar a cabo Portezuelo del Viento u otras obras hidroeléctricas. El dinero recibido por la provincia es transferido al fideicomiso que lo administrará y cuyo único destino posible es la realización de este proyecto hidroeléctrico u otros que tengan por finalidad el aprovechamiento de este recurso.

Podríamos resumir la evolución de las diferentes partidas analizadas como una fuerte transferencia del salario de los trabajadores estatales (vía caída del poder adquisitivo y despidos) al financiamiento de obra pública y de los costos de las deudas tomadas.

Una última partida que nos parece importante analizar es la reservada para la política salarial del año 2021. Dentro del Ministerio de Hacienda, en la “Unidad de Erogaciones no Apropiables” (ENAp) se reservan fondos para responder a los aumentos salariales de los trabajadores estatales. Por lo tanto, comparar esta partida con la de todo el personal provincial nos permite intuir cuánto aumento prevé otorgar el Gobierno el año próximo.

Antes de continuar es importante recordar **que el presupuesto es en sí una proyección que después puede no cumplirse**. De hecho, para el presupuesto 2020 se votó reservar más de \$6.000 millones para aumentos salariales que luego el Gobierno decidió no otorgar. A esto se le

³⁴ 2016, 2017 y 2018.

³⁵ El rollover es el nombre que se le da al endeudamiento que se toma para pagar amortizaciones de capital de deudas anteriores. Es decir, es deuda para pagar deuda.

³⁶ Decreto Nacional 519/2019 y Decreto Provincial 1320/2019.



suma que en las paritarias intervienen las instituciones sindicales como garantes de los intereses de los trabajadores y el Gobierno debería acordar con ellas los aumentos salariales. Sin embargo, la historia reciente nos muestra que **Cambia Mendoza no ha tenido inconvenientes de abusar del poder del Estado para decretar los aumentos cuando no logró un acuerdo.**

Analizando las partidas de personal que se describen en la Tabla 2.6 podemos observar tres cosas. Primero, que las mismas (sin contemplar la partida de la ENAp) aumentan un 7% entre el crédito vigente 2020 y lo proyectado para el año que viene, siendo que en el 2020 no ha habido un incremento salarial que la sustente. Segundo, que ese 7% se respeta al interior de las diferentes jurisdicciones provinciales. Tercero, que es un monto equivalente al presupuesto vigente 2020 de la partida para personal de la ENAp (\$6.000 millones). Esto nos permite pensar que **el Gobierno, luego de no otorgar aumentos este año, especula “compensar” el 32% de inflación con un incremento salarial del 7% a partir de enero. Sin aumento, los trabajadores perderán el 24% frente a la inflación. Si otorgan el mísero 7% mencionado anteriormente, el ajuste concluiría en 18,9%.**

A su vez, en el proyecto 2021 la partida de personal de la ENAp representa el 14,8% del salario de las otras jurisdicciones. Esto alcanzaría para un aumento del 14,8% si el mismo se otorgase por completo a partir de enero (como sucede en el párrafo anterior). Sin embargo, los aumentos suelen darse escalonadamente. Si estos incrementos se concretaran a un ritmo estable a lo largo del año³⁷ **el Gobierno para el 2021 estaría pensando en un aumento salarial del 29,6%, lo que es equivalente a la inflación proyectada para el año que viene. En otras palabras, no está pensando en una recomposición salarial por lo quitado de este año.**

Tabla 2.6. Estimación de política salarial proyectada por el Gobierno

	2020*	2021
Personal sin ENAp	\$ 85.996.109.453	\$ 91.880.864.835
Personal ENAp	\$ 6.139.679.262	\$ 13.613.113.837
% de personal ENAp	7,0%	14,8%
% de aumento escalonado 2021		29,6%
Poder adquisitivo del salario	-18,9%	-

*Crédito vigente

Fuente: CIEC en base a SIDICO y proyecto presupuesto 2021.

³⁷ Por ejemplo, un cuarto del aumento total en marzo, la mitad en junio, tres cuartos en septiembre y el aumento completo en diciembre.



SITUACIÓN FINANCIERA

El presupuesto público se compone, a grandes rasgos, por tres conceptos: ingresos, erogaciones y financiamiento. En el apartado anterior se mostró la composición y evolución de los ingresos y egresos del Estado provincial en los últimos años. A continuación, se presenta un análisis del tercer componente: el financiamiento.

En el presupuesto, el financiamiento contempla tanto los recursos que ingresan por toma de deuda como los recursos que se destinan al pago de amortizaciones (capital) de deudas anteriores. Cuando se analiza la situación financiera, lo que se busca conocer es si la provincia cuenta con los recursos suficientes para hacer frente a todas sus obligaciones.

En la Tabla 3.1 se presentan las distintas formas de ver la situación económica-financiera de la provincia en función de los recursos y egresos que se consideren.

Tabla 3.1: Resultado económico, resultado primario, resultado financiero y resultado total acumulado al 30-09-2020.

TIPOS DE RESULTADOS	CON FONDOS DE PORTEZUELO	SIN FONDOS DE PORTEZUELO
Resultado económico³⁸	\$ 6.941	\$ 6.941
Resultado primario³⁹	\$ 6.958	\$ 2.930
Resultado financiero⁴⁰	\$ 3.858	-\$ 170
Resultado total⁴¹	\$ 2.725	-\$1.303

Fuente: CIEC en base al informe de Movimientos del Tesoro- Tesorería General de la Provincia.

Según los datos de la Tesorería General de la Provincia, que reporta los recursos recibidos y los pagos realizados, Mendoza presenta un resultado total superavitario por \$2.725 millones de pesos acumulados en el período enero-septiembre de 2020. Es decir, este año sus recursos superaron a sus gastos en esa cantidad de dinero.

Sin embargo, para analizar este dato hay tres puntos muy importantes que deben ser considerados:

³⁸ Resultado económico: Ingresos corrientes - Egresos corrientes.

³⁹ Resultado primario: Total de ingresos - Total de egresos (sin contemplar intereses ni gastos de deuda).

⁴⁰ Resultado Financiero: Total ingresos -total de egresos (con intereses y gastos de deuda).

⁴¹ Resultado Total: Total ingresos - Total de egresos + Financiamiento.



- **Aguinaldos: el Gobierno provincial aún no ha terminado de pagar los aguinaldos de sus trabajadores**, por lo que en realidad este superávit se encuentra sobreestimado.
- **Portezuelo del Viento**: en los ingresos de capital están incluidos los fondos destinados al Fideicomiso de Administración y pago para la ejecución de la obra "Aprovechamiento hídrico multipropósito Portezuelo del Viento y otras obras hídricas". **Estos recursos** tienen un destino específico que aún no se ha puesto en marcha, por lo cual **no son de libre disponibilidad**. Como el dinero recibido es un monto significativo para las arcas del Estado provincial (USD 48,8 millones⁴²), si descontamos estos ingresos de capital para el cálculo del resultado total nos encontramos con que la provincia tiene un déficit de \$1.300 millones.
- **Deuda Pública**: el tercer aspecto a tener en cuenta es el **gran peso que tiene la deuda en las arcas de la provincia**. Si no se consideran las amortizaciones de deuda, la provincia presenta un superávit financiero de \$3.858 millones (sin los fondos de Portezuelo, se transforma en un déficit de \$170 millones). Si, además, se descuenta el pago de intereses y gastos de la deuda, el superávit primario asciende a \$ 6.941 millones (que, sin contar los recursos de Portezuelo, sería de \$2.930 millones).

Desde la coalición Cambia Mendoza afirman haber ordenado las finanzas públicas provinciales. Si observamos el resultado primario para 2015 y 2019, es decir, el total de ingresos menos el total de egresos (sin contemplar gastos e intereses de deuda) encontramos que mejoró considerablemente ya que se pasó de una situación de déficit a una de superávit. Pero si analizamos el **resultado financiero**, es decir, el total de ingresos menos el total de egresos contemplando los gastos e intereses de la deuda, **el déficit de 2019 es similar al de 2015 en términos constantes (se mejoró apenas un 1%)**. Esto nos indica que las erogaciones por intereses y gastos de la deuda aumentaron significativamente en esos 4 años. Según los datos de la Tesorería General de la Provincia, **el peso de los intereses y gastos de la deuda sobre el total de gastos se triplicó**.

Por otro lado, si analizamos el resultado total, es decir, la suma de los ingresos menos la suma de egresos en todo concepto encontramos que entre 2015 y 2019 hubo una reducción del déficit, pero gracias a los ingresos de la deuda pública. Como se observa en el siguiente gráfico el stock de deuda aumentó en el período 2015-2018, mientras que a partir de 2019 tiene una tendencia a la baja.

⁴² Desembolsos 2020 por Portezuelo del Viento: USD 13,9 millones en enero, USD 16,3 millones en abril y USD 18,6 millones en Julio.

Gráfico 3.1: Evolución del stock de deuda. En pesos constantes de junio 2020.



Fuente: CIEC en base a datos del Ministerio de Hacienda.

La deuda pública no es mala por sí misma, por el contrario, es una herramienta muy importante con la que cuenta el Estado para poder llevar adelante las políticas públicas. El problema radica en las condiciones en las que se produce el endeudamiento (tipo de deuda, tipo de acreedor, plazos, tasa de interés) y el destino que se le dé a esos recursos. Es por esto que para conocer la situación en la que se encuentra la provincia realizamos una caracterización de la deuda pública.

- **Por tipo de moneda:** según el informe de deuda pública del Ministerio de Hacienda de la Provincia, el stock de deuda al 30/06 está compuesto en un 63% por deuda en dólares, un 23% en pesos y un 14% en UVA⁴³. Esto significa que **la mayor parte de la deuda provincial está sujeta a variables sobre las que la provincia tiene nula o escasa injerencia**: el tipo de cambio y la inflación.
- **Por tipo de acreedor:** el 52% de la deuda es con Tenedores de Bonos, el 17% con organismos multilaterales, otro 17% con el Gobierno Federal y el 14% con el Banco Nación.⁴⁴ En una crisis financiera como la que tiene la provincia, **el hecho de que gran parte de los acreedores sean privados dificulta las condiciones para llevar adelante procesos de reestructuración de deuda**.
- **Vencimientos:** según el informe del Ministerio de Hacienda mencionado, los vencimientos se concentraban en el período 2020-2024.

Como puede verse en la Tabla 3.2, el 81% de la deuda de Mendoza se concentra en cinco tipos de créditos, los mismos fueron tomados en el período 2016-2019 con vencimientos entre 2021

⁴³ Unidades de Valor Adquisitivo es una unidad de medida atada al índice CER, que a su vez depende del Índice de Precios al Consumidor.

⁴⁴ También hay un 0,1% de la deuda que es con Bancos internacionales y otros nacionales.



y 2024, y la mayor parte está denominada en dólares. A continuación, haremos un breve análisis de cada uno.

Tabla 3.2: Principales acreedores de la deuda pública de Mendoza al 30/06/2020.

ACREEDOR	MONEDA	FECHA INICIO	FECHA VENCIMIENTO	%
BONO MENDOZA '24 (incluye Bono Cárcel)	USD	May-16	May-24	45,9%
Banco Nación	UVA	Nov-18	Nov-23	13,7%
FFDP Refinanciación 2019	Pesos	Oct-19	Oct-23	9,4%
BONO 2021	Pesos	Jun-17	Jun-21	6,4%
ANSES⁴⁵	Pesos	Ago-16	Ene-23	5,9%
TOTAL				81,4%

Fuente: CIEC en base a datos del informe de stock de deuda del Ministerio de Hacienda.

Bono Mendoza 2024

Este es un bono de USD 500 millones que se colocó en el mercado en mayo de 2016 como parte de la segunda etapa del plan de financiamiento diseñado por el Gobierno de Alfredo Cornejo para “resolver la necesidad de fondos para cubrir el déficit y la amortización de la deuda 2016”⁴⁶. Este fue el primer rollover de la gestión de Cambiemos. En el 2018, en el marco de la Ley 8.877⁴⁷ que autorizaba el endeudamiento para la construcción de la cárcel Almafuerte II⁴⁸ por USD 90 millones, se extendió el Bono Mendoza '24 por ese mismo monto. Esta extensión del Bono Mendoza 24 se conoce como Bono Cárcel.

Debido a que este crédito en dólares representa más de la mitad de la deuda provincial, las sucesivas devaluaciones de los últimos años fueron aumentando las dificultades para hacer frente al pago de las obligaciones hasta caer en default en mayo de este año. A partir de allí

⁴⁵Es la deuda total que tiene la provincia con ANSES. Está compuesta por 4 créditos, tomados en 2016, 2017, 2018 y 2019, con vencimiento en 2020, 2021, 2022 y 2023 respectivamente. Para mayor información ver el informe de deuda del Ministerio de Hacienda de la provincia.

⁴⁶Mendoza colocó un bono en el exterior por 500 millones de dólares.

⁴⁷Sancionada en el año 2016.

⁴⁸“Institución Diferenciada Cerrada para Ejecución de Pena”.



comenzaron las negociaciones para su reestructuración, que demoraron más de tres meses hasta llegar a un acuerdo a mediados de septiembre.

Tabla 3.3: Reestructuración Bono Mendoza 24.

CONCEPTOS	ANTERIOR	NUEVO
Monto	U\$D 590 millones	U\$D 590 millones
Interés	8,375%	5% (promedio)
Mes de vencimiento de capitales e intereses	mayo y noviembre	marzo y septiembre (comienza en 09/2021)
Pago de capitales	2022 - 2024	2023-2029

Fuente: CIEC en base a comunicado de prensa de la Provincia de Mendoza 22/09/2020 e información extraída de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.⁴⁹

En principio podríamos decir que fue un buen acuerdo ya que se logró una reducción considerable de la tasa de interés, se postergó por un año el pago de intereses, y se retrasó y amplió el período de pago de capitales. No obstante, teniendo en cuenta que esta reestructuración se concretó un mes después de que el Estado nacional llegara a un acuerdo con los acreedores externos, resulta interesante comparar los resultados obtenidos en ambas negociaciones.

A partir de la comparación de ambas renegociaciones, podemos decir que, si bien **Mendoza** logró mejorar las condiciones del endeudamiento, **no alcanzó los mismos resultados que tuvo el Gobierno nacional**. Mientras este último obtuvo una reducción de intereses del 60%, Mendoza tuvo una del 40%. Con respecto al capital, Mendoza no tuvo quitas y nación lo redujo un 1,9%. En resumen, tenemos que **Mendoza acordó un Valor Presente Neto⁵⁰ (VPN) de USD 72,68 por cada USD 100 y la nación lo hizo a USD 54,8**.

⁴⁹ Descripción técnica.

⁵⁰ El VPN es un indicador que sintetiza el valor de una deuda contemplando capital, interés y plazo. En el caso de la reestructuración de Mendoza, el resultado se puede leer como que de cada USD 100 que debía, la provincia acordó con los acreedores pagarles USD 72,68.

**Tabla 3.4: Reestructuración Bono Mendoza '24 y Deuda Argentina.**

BONO MENDOZA 2024		DEUDA ARGENTINA
Intereses	- 5% promedio - Reducción del 40%.	- 3,07% promedio - Reducción del 56%.
Capital	- 0%	- 1,9%
Plazos	- Un año de gracia para el pago de intereses (09/21) - Se pospuso un año el comienzo del pago de amortizaciones - El período pasó de 3 años a 7 años.	- Dos años de gracia para el pago de intereses ⁵¹ . - Las amortizaciones comienzan a pagarse en 2024.
Valor presente neto (VPN)	Reducción: 27,32%	Reducción: 45,2%

Fuente: CIEC en base a informe oficiales. Comunicado de prensa de la Provincia de Mendoza 22/09/2020 y Comunicado de prensa de la Nación Argentina 04/08/2020.

Banco Nación

El segundo crédito más importante de la provincia es el que se tiene con el Banco de la Nación Argentina. **Representa el 14% del total de deuda, fue tomado en el año 2018 y se encuentra nominado en UVAs (Unidades de Valor Adquisitivo)**. Según el informe del Ministerio de Hacienda, el stock de esta deuda al 30/06 equivalía a \$11.000 millones, y se pagaban alrededor de 300 millones mensuales en concepto de amortizaciones e intereses.

El proceso de renegociación de esta deuda se dio de manera distinta ya que el Gobierno provincial, previendo el abultado monto de vencimiento que debía afrontar durante el 2020, comenzó las tratativas a principios de año. En el mes de mayo se aprobó el acuerdo, en julio se firmó, y recién a partir de octubre sería operativo. El acuerdo consiste básicamente en un nuevo plazo de 60 meses para su cancelación con un período de gracia de 6 meses para el pago de las amortizaciones.

Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP – Refinanciación 2019)

El tercer crédito más importante en cuanto a participación sobre el stock total de deuda es el que tiene la provincia con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial y que fue refinanciado en el año 2019 por un monto de \$6.500 millones. Este saldo estaba compuesto por dos

⁵¹ Algunos intereses comienzan a pagarse en 2021, pero son una parte insignificante de los mismos comparados con el total.



préstamos. El primero, de \$ 3.000 millones (a la fecha de la refinanciación el saldo ascendía a \$2.500 millones) suscripto en 2017 y destinado a cubrir erogaciones de capital para garantizar y mejorar la prestación de servicios públicos básicos; el segundo, de \$ 4.000 millones suscripto en 2018 para la cancelación de obligaciones que surgieran por los vencimientos de amortización de la deuda.⁵² El segundo préstamo es otra de las utilizaciones del rollover realizadas por Cambiemos.

El punto clave de este acuerdo, y la razón por la cual este crédito no ha significado un problema para el 2020, es el período de gracia de 30 meses que se vence en 2021.

Bono 2021

Este bono fue emitido en 2017 por un monto de \$5.218 millones destinado a la adquisición de bienes de capital contemplados en la ley de Presupuesto 2017, tales como: obras de infraestructura, equipamiento para mejorar la prestación de los servicios públicos y pagos de amortización de la deuda pública.⁵³ Encontramos aquí otra utilización de rollover.

En diciembre de este año la provincia deberá pagar \$457 millones en concepto de intereses y, para el 2021, además de los intereses deberá cancelar la totalidad de la amortización por un monto de \$6.143 millones. El elevado monto hace esperable que la provincia deba reestructurarlo ante la imposibilidad de cancelarlo.

ANSES

La deuda con la ANSES tiene su origen en el acuerdo celebrado entre las provincias⁵⁴ con el Ministerio del Interior y dicha agencia.⁵⁵ El convenio consistía en el otorgamiento de 4 préstamos a desembolsarse durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019, con un plazo de cuatro años cada uno, una única amortización al vencimiento y pago periódico de intereses semestrales.

A diferencia del resto de las provincias, Mendoza decidió coparticipar los préstamos entre los municipios de acuerdo a la normativa provincial de distribución primaria y secundaria de los recursos provenientes de la Nación.

⁵² Informe de Deuda Pública. Diciembre 2019.

⁵³ Informe Deuda Pública. Junio 2017.

⁵⁴ Excepto Córdoba, Santa Fe y San Luis

⁵⁵ El Gobierno nacional y las provincias acordaron definitivamente la devolución de la retención de los fondos coparticipables de ANSES a las Provincias en forma escalonada. El convenio establecía el cese paulatino de la mencionada retención ANSES en forma escalonada comenzando con un 3% en 2016, 6% en 2017, 9% en 2018, 12% en 2019 y 15% en 2020. Complementariamente, el convenio preveía el otorgamiento de 4 préstamos a desembolsarse durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019



En 2016 el monto fue de \$1.179 millones, en 2017 de \$785 millones, en 2018 de \$947 millones y en 2019 de \$1.915 millones.

El primer préstamo, tomado en 2016, vencía en agosto de este año. Sin embargo, producto del acuerdo entre los Gobiernos provinciales involucrados y el Gobierno nacional, la ANSES por medio de la resolución N° 03/2020 les otorgó una prórroga por el plazo de 45 días corridos a partir de la fecha de vencimiento del pago del capital de los préstamos por los desembolsos del año 2016. Posteriormente, la ANSES concedió una nueva prórroga por 60 días más ya que se encuentra en trámite legislativo el Proyecto de Ley de Defensa de los Activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

En uno de los apartados de esta ley se establece que la deuda que tienen las provincias deberá ser cancelada con un bono y se otorga un plazo de ocho meses para que puedan negociar, definir los vencimientos y emitir los títulos. La ley ya fue aprobada en la Cámara de Diputados y actualmente está siendo tratada por la Cámara de Senadores en el Congreso Nacional. En caso de que dicha ley resulte aprobada, la provincia no deberá hacer frente al pago de las amortizaciones de los préstamos antes mencionados.

Luego de describir la situación de la deuda pública de la provincia podemos ver que la gestión de Cornejo dejó a Mendoza en una situación delicada. **La crisis económica-financiera producto de las políticas implementadas** en los últimos años y profundizada en este contexto de pandemia, **llevó a que en mayo de este año** no se pagaran los intereses del Bono Mendoza '24. Como consecuencia, la provincia **entró en default** y tuvo que reestructurar su deuda.

Rollover

El rollover es el nombre que se le da al endeudamiento que se toma para pagar amortizaciones de capital de deudas anteriores. Es decir, es deuda para pagar deuda.

Como se ha mencionado anteriormente, **la deuda pública actual de la provincia de Mendoza tiene una composición importante de endeudamiento tomado con autorización para hacer rollover**. Tal es el caso del Bono Mendoza '24, del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) y del Bono 2021.

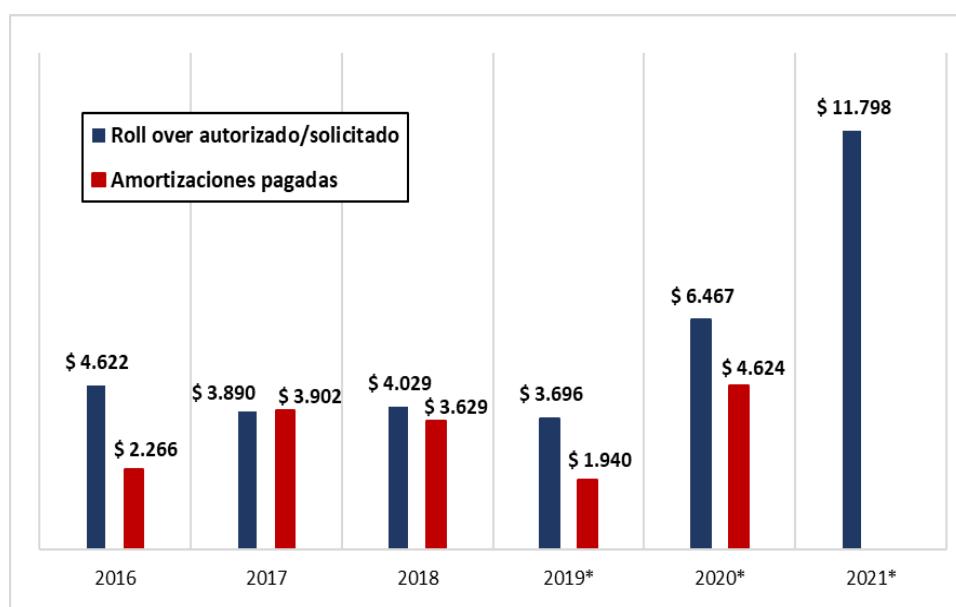
El principal argumento que se presenta a la hora de pedir autorización para el uso del crédito público para el pago de amortizaciones (rollover) es que se liberan recursos para poder destinar a otras erogaciones consideradas más importantes (obra pública), supuestamente sin aumentar el stock de deuda ya que la deuda que se toma se utiliza para pagar deuda vieja. Si bien esto

parece lógico, bajo las gestiones de Cambia Mendoza no se ha dado de esta manera. A continuación, mencionamos los **fundamentos por los cuales no es conveniente la autorización del rollover en los términos establecidos en el proyecto de ley.**

- Una de los principales aspectos, es que **habilita a la modificación de la composición del stock de deuda**. Es decir, puede cambiar de acreedor o la moneda en la que se toma. Y como sabemos, no es lo mismo endeudarse en pesos con el Gobierno federal que endeudarse con bonos en dólares (una verdadera arma de doble filo).
- En segundo lugar, el hecho de tomar deuda para pagar deuda lo único que termina generando es la **perpetuidad del pago de intereses**.
- El tercer punto a considerar es que **durante los años en que se aprobó el rollover** (2015, 2016, 2017, 2018) **aumentó el stock de deuda y, por ende, las erogaciones destinadas a gastos e intereses de la deuda**: de representar el 2,5% del total del presupuesto en 2015 pasaron a representar el 7,3% en 2018.

Ahora bien, **¿por qué aumenta el stock de deuda cuando se supone que el rollover no debería hacerlo? La explicación está en las renegociaciones de las amortizaciones**. Al momento de solicitar el rollover el ejecutivo contempla el valor total de lo que debería cancelar al año siguiente. Sin embargo, el valor de esas amortizaciones es renegociado con los acreedores y por ende se reducen las obligaciones del año en cuestión. Este hecho no impide que de todos modos el ejecutivo haya hecho uso de la totalidad del endeudamiento autorizado.

Gráfico 3.2: Endeudamiento autorizado (2016-2018) y sin autorizar (2019-2020) para el pago de amortizaciones, y las amortizaciones de capital devengadas por año. En pesos corrientes.



Fuente: CIEC en base a datos de SIDICO, el informe de stock de la deuda pública al 30/06/2020 y el proyecto de ley del Presupuesto 2021.



En el gráfico anterior se puede observar **cómo en todos los años (excepto 2017) el monto del endeudamiento solicitado para el pago de amortizaciones (rollover) fue mayor que lo que efectivamente se terminó pagando en concepto de amortizaciones**. En el 2016 se autorizó deuda por \$4.600 millones pero se pagaron amortizaciones por \$2.200, en 2018 el monto autorizado ascendió a \$4.000 millones y se pagaron \$3.600 millones, en 2019 en el proyecto de presupuesto se había pedido autorización por \$3.700 millones pero se pagaron sólo \$1.900, y para 2020 se habían pedido \$6.500 millones pero considerando las amortizaciones devengadas y sumándoles las que vencen en lo que queda del año, el total no alcanzará los \$5.000 millones.

Como de todos modos el endeudamiento de cada año alcanzó la totalidad de lo autorizado por la legislatura, la consecuencia fue el crecimiento del stock de deuda cada año. A su vez, este crecimiento impactó directamente sobre los gastos e intereses de la deuda a cancelar cada año: de representar el 2,5% de las erogaciones en 2015 pasaron a representar el 7,3% en 2018. Posteriormente, y ante la imposibilidad de continuar utilizando este mecanismo y por ende la obligación de bajar el stock de deuda, las partidas destinadas a gastos e intereses de la deuda disminuyeron hasta el 3,5% que se proyecta para el 2021.

En el proyecto de ley de presupuesto se pide autorización para hacer uso del crédito público para el pago de amortizaciones por un monto de \$11.800 millones en 2021. Sin embargo, en los vencimientos que se esperan para el año que viene se encuentra la deuda con ANSES, que como se explicó muy probablemente sea reestructurada (sólo resta la aprobación del Senado Nacional). Lo mismo podría suceder con los vencimientos del BONO 2021 y FFDP. Por ende, es esperable que las amortizaciones que realmente haya que pagar sean menores al endeudamiento pedido para este fin.

Aprobar el rollover tal como lo solicita el ejecutivo implicaría incrementar el stock de deuda provincial y avalar el mecanismo ya utilizado por Cambia Mendoza para disponer de mayores recursos a costa de postergar los costos para los años siguientes.

Síntesis del apartado

Como conclusión podemos decir que la insistencia del Gobierno de Cambia Mendoza en la utilización del rollover de manera sistemática lo único que ha conseguido es aumentar el stock de deuda, aumentar el peso de los gastos e intereses de la deuda en el presupuesto público (tal como se observa para el período 2015-2018) y pasar el problema de la deuda a las siguientes gestiones.



SALUD⁵⁶

El derecho a la salud constituye uno de los derechos humanos fundamentales. Es decir, existen con anterioridad a la sociedad moderna y al Estado, ya que le corresponden a la persona humana por su condición de tal y por el sólo hecho de serlo. Es por esto que es una obligación del Estado destinar los recursos necesarios para garantizar el derecho a la salud de toda la población.

En este apartado vamos a analizar cuántos recursos se han destinado a la atención de la salud⁵⁷ del pueblo mendocino en los últimos años, y cuánto se espera invertir en el 2021, según el proyecto de ley de presupuesto.

Ejecución 2020

Para empezar, nos pareció importante analizar cómo ha sido la ejecución presupuestaria en este 2020 respecto de los años anteriores. Si bien, como mencionamos anteriormente, los recursos destinados a salud siempre han sido un punto importante, a partir de este año han cobrado especial relevancia por la pandemia de COVID-19 que ha azotado al mundo entero. Debido a la pandemia, y teniendo en cuenta que el Gobernador Suárez declaró que se habían destinado mayores recursos para la salud, esperábamos encontrar un fuerte aumento en el ritmo de ejecución. Pero los números no lo reflejan así. A septiembre de 2019 el nivel de ejecución de las partidas de salud (sin contemplar personal)⁵⁸ alcanzaba el 55% y para el mismo período de 2020 se observan niveles similares (60%).

Como se observa en el Gráfico 4.1, durante los años 2015-2019 la salud representó un 12% del total de ejecuciones provinciales. En el 2020, en contexto de pandemia, el presupuesto vigente⁵⁹

⁵⁶ Antes de continuar debemos tener en cuenta lo siguiente. La contabilidad provincial separa sus jurisdicciones en 4 caracteres: 1 - Administración Central, 2 - Organismos Descentralizados, 3 - Cuentas Especiales y 5 - Otras Entidades. En este apartado se incluyen las erogaciones correspondientes a los 4 caracteres mencionados a los fines de tener una percepción del destino de todos los fondos del Estado Provincial. En ningún escenario contemplamos las amortizaciones de capital como parte de las erogaciones, como tampoco los ingresos por financiamiento.

⁵⁷ Contempla las partidas de la jurisdicción Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes excepto las siguientes unidades organizativas: Secretaría de deportes, Subsecretaría de Desarrollo Social, Dirección de Derechos Humanos, Fondo de Inversión y Desarrollo Social, Dirección al Derecho a la Alimentación, Dirección de Economía Social y Asociativismo, Dirección de Contingencia, Dirección de Atención Adultos Mayores, Dirección de Atención a las Personas c/ discapacidad, Dirección de Género y Diversidad, Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, y Dirección de Responsabilidad Penal Juvenil. Las partidas destinadas a la Obra Social de Empleados Públicos de Mendoza (OSEP) no se considerarán como erogaciones provinciales destinadas a la salud por ser de uso exclusivo de sus aportantes.

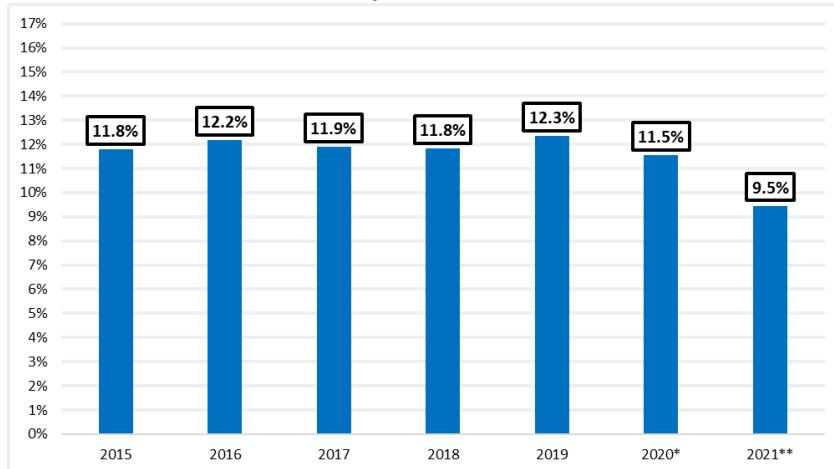
⁵⁸ No se incluyen los gastos de personal por la distorsión que generan en el análisis las paritarias de los años anteriores y el no pago de aguinaldos en 2020.

⁵⁹ El presupuesto vigente incorpora al presupuesto votado las variaciones de crédito (por aumentos o disminuciones) que se producen a lo largo del ejercicio fiscal.



a septiembre muestra una relación inferior a los años anteriores (11,5%). Lo que resulta aún más preocupante es que **para el año 2021 la disminución de la participación del presupuesto para salud continúa, alcanzando apenas el 9,5%**.

Gráfico 4.1. Porcentaje de participación de las erogaciones de salud en el presupuesto total ejecutado.



*Para el año 2020 se utilizó el presupuesto vigente a septiembre

**En base al proyecto de ley del presupuesto 2021

Fuente: CIEC en base a datos de SIDICO y proyecto de ley del presupuesto 2021.

Presupuesto 2021

A continuación, mostraremos como ha sido la evolución del presupuesto destinado a salud en términos nominales (sin descontar la inflación).

Tabla 4.1. Presupuesto destinado a Salud en pesos corrientes. Años 2015-2021

AÑO	VOTADO	VIGENTE	DEVENGADO
2015	\$ 4.361.499.319	\$ 5.794.197.353	\$ 5.621.626.426
2016	\$ 5.756.711.509	\$ 7.482.811.253	\$ 7.192.494.793
2017	\$ 7.540.713.474	\$ 9.829.265.302	\$ 9.314.098.667
2018	\$ 9.770.510.194	\$ 12.642.111.564	\$ 12.014.952.836
2019	\$ 13.397.609.918	\$ 19.613.522.691	\$ 19.144.104.497
2020	\$ 22.518.259.078	\$ 24.956.475.633	\$ 16.548.613.205
2021	\$ 25.129.494.192		

Nota: el monto vigente y devengado para 2020 es hasta septiembre.

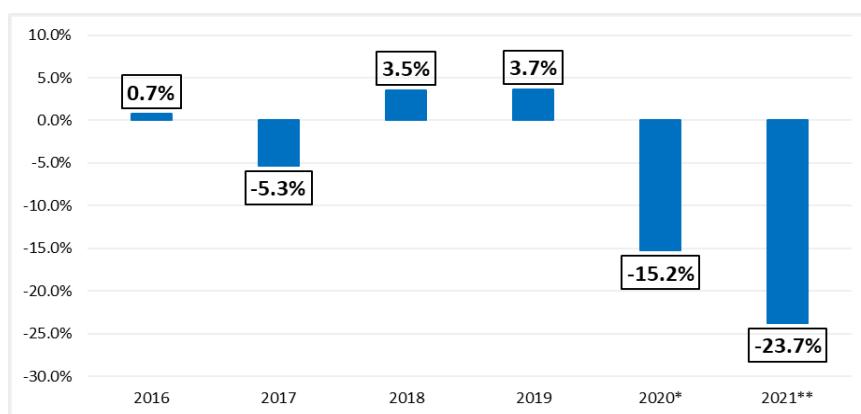
** Proyecto de Presupuesto.

Fuente: CIEC en base a datos de SIDICO y proyecto de ley Presupuesto 2021.

A simple vista se puede apreciar que ha ido aumentando a lo largo de los años. Sin embargo, en el Gráfico 4.2 podemos observar que la variación real (incluyendo la inflación) no ha sido siempre positiva. Es decir, si bien todos los años ha aumentado el monto de dinero destinado a salud, en ocasiones lo ha hecho a un ritmo menor que la inflación. **Esto es lo que ha ocurrido en el 2020**

y lo que se espera que ocurra en 2021: la salud pierde poder adquisitivo. En la Tabla 4.1 vimos que el presupuesto vigente para el 2020 es de 25.000 millones y para 2021 se está presupuestando 25.129 millones. Esto significa un mísero aumento del 0,7%, mientras que se espera que el 2020 termine con una inflación del 32%. Por lo tanto, para el año que viene se está previendo un recorte en salud del 23,7% en términos reales. Este ajuste resulta extremadamente alarmante. En este contexto de pandemia es fundamental contar con un sistema de salud sólido que pueda responder a las demandas del pueblo mendocino. Además, al recorte del 2021 se suma el de este año, donde la reducción es del 15,2% respecto del 2019.

Gráfico 4.2. Variación porcentual real del presupuesto destinado a salud. Años 2016-2021.

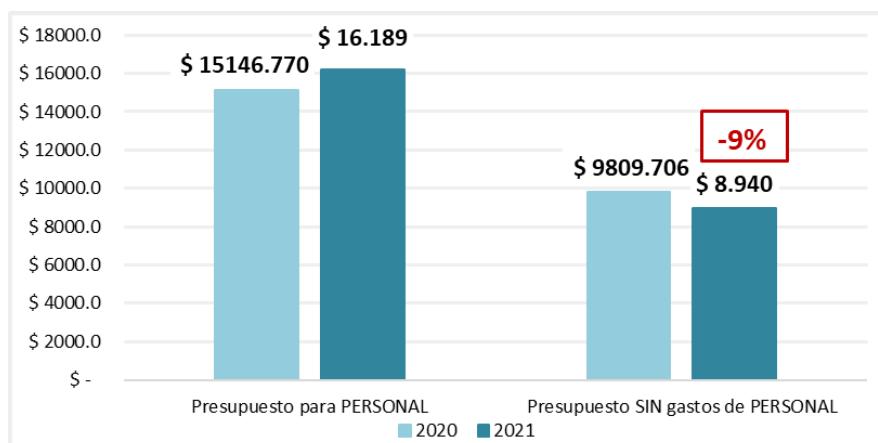


Nota: Para los años 2015-2019 se utilizó el presupuesto devengado, para 2020 el presupuesto vigente a septiembre y para el 2021 el proyecto de ley.

Fuente: CIEC en base a SIDICO, IPC-DEIE y proyecto de ley Presupuesto 2021.

Si no contemplamos las erogaciones de personal, la situación empeora. **Nos encontramos que para el 2021 esperan destinar un 9% menos** que el crédito vigente que tiene salud para 2020 en pesos corrientes. Este recorte implicaría una caída en términos reales del 31%.

Gráfico 4.3. Presupuesto destinado a salud en millones de pesos corrientes. Años 2020-2021.



Nota: para el año 2020 se tomó el presupuesto vigente a septiembre y para el 2021 el proyecto de presupuesto.

Fuente: CIEC en base a datos de SIDICO y proyecto de ley Presupuesto 2021.



En la siguiente tabla se presenta **el presupuesto de salud por categoría de gasto**. Como se puede advertir, para la categoría “Bienes” se está presupuestando un 12% menos que el 2020 y para servicios una disminución del 8,5%. Por otro lado, para personal se propone un aumento del 6,9%⁶⁰ y para transferencias un 17%. Es decir, **de las 4 categorías ninguna siquiera alcanza los valores proyectados de inflación**: 32%. Lo que en términos reales significa un recorte del 33,5%, 30,7%, 19% y 11,3%, respectivamente.

Tabla 4.2. Presupuesto destinado a salud por objeto del gasto, en pesos corrientes.
Años 2020-2021

OBJETO DEL GASTO	2020*	2021*	VAR % 2020-2021
Bienes	\$ 4.577.333.149	\$ 4.018.860.404	-12,2%
Personal	\$ 15.146.769.790	\$ 16.189.062.005	6,9%
Servicios	\$ 4.464.769.253	\$ 4.084.992.211	-8,5%
Transferencias	\$ 714.802.417	\$ 836.579.572	17,0%
TOTAL GENERAL	\$ 24.956.475.633	\$ 25.129.494.192	0,7%

Nota: Para el 2020 se tomaron los valores del presupuesto vigente.

Fuente: CIEC en base a datos de SIDICO y proyecto de ley de presupuesto 2020

Infraestructura

Por último, vamos a ver cuánto se espera destinar a la obra pública para salud. Estas erogaciones se encuentran por fuera de los recursos del Ministerio de Salud antes mencionados⁶¹. Lo que se ha programado destinar **en 2021 a infraestructura de Salud es un 112% más que lo que se presupuestó para 2020 en términos reales**. En principio es algo positivo, pero debido a que no contamos con la suficiente información desagregada para conocer el verdadero avance y ejecución de las obras, ese aumento no da las garantías de que estas obras se ejecuten el próximo año. Tal es el caso del Hospital de Luján, que figuraba en los presupuestos de años anteriores y aún no se ha finalizado. Lo más llamativo es que tampoco está contemplado en la programación del Plan de Inversión de Obras para el 2021.

Analizando el plan de inversión de obras para el 2021 vemos que, de todos los recursos para infraestructura de salud, el 57% será destinado a la construcción de la maternidad del Hospital Lagomaggiore y el 25% a la primera etapa de construcción del Hospital Illia en La Paz.

⁶⁰ En esta partida no están contemplados los aumentos salariales por paritaria.

⁶¹ Las únicas erogaciones para trabajos públicos (infraestructura) que se encuentra dentro de la jurisdicción del Ministerio de Salud y Desarrollo Social es la destinada a la OSEP. En los análisis anteriores no se tuvieron en cuentas las partidas de OSEP.

**Tabla 4.3. Programación del Plan de Inversión de Obras Años 2020-2021.**

PRESUPUESTO 2020			
DENOMINACIÓN SINTÉTICA DE LA OBRA	UBICACIÓN	BENEFICIARIES	PR. FINANCIERA 2020
Const. UDI Costa de Araujo	Lavalle	43.418	\$ 7.800.000
Construcción UDI La Paz	La Paz	10.775	\$ 10.000.000
Const. maternidad Host. Lagomaggiore	Capital	119.654	\$ 100.000.000
Ampliacion guardia Hospital Central	Capital	119.654	\$ 75.000.000
Hospital Teodoro Schestakow	Mendoza	1.969.982	\$ 30.000.000
Ref. Hospital Lagomaggiore	Capital	3.210	\$ 314.164
Dr. Hector Gailhac	Las Heras	233.063	\$ 151.140.334
Hospital Luján de Cuyo	Luján de Cuyo	141.325	\$ 15.000.000
TOTAL			\$ 389.254.498

PRESUPUESTO 2021			
DENOMINACIÓN SINTÉTICA DE LA OBRA	UBICACIÓN	BENEFICIARIES	PR. FINANCIERA 2021
Construcción UDI Costa de Araujo-Lavalle-Mendoza	Lavalle	42.995	\$ 50.000.000
Construcción UDI La Paz (Hospital Illia)	La Paz	72.397	\$ 273.898.925
Construcción maternidad Hospital Luis. Lagomaggiore	Capital	1.191.649	\$ 617.434.371
Ampliacion guardia Hospital Central	Capital	115.041	\$ 26.382.557
Hospital Teodoros Schestakow	San Rafael	188.018	\$ 34.593.804
Refuncionalización edificio viejo Vacunatorio Central	Capital	115.041	\$ 10.672.178
Restauracion microhospital DINAF	Capital	21.800	\$ 15.000.000
Remodelación consultorios hº Dr. humberto Notti	Guaymallén	25.000	\$ 60.000.000
TOTAL			\$ 1.087.981.835

Fuente: CIEC en base a la programación del Plan de Obras del Presupuesto 2020 y del proyecto de ley de presupuesto 2021.

Síntesis del apartado

A modo de conclusión podemos decir que aún a pesar del contexto de pandemia en el que nos encontramos, y que según expertos continuará el año próximo, no se van a destinar mayores recursos para atender la salud de los mendocinos.

La porción de “la torta” presupuestaria que le toca a salud en lo que va del 2020 ha sido más chica que años anteriores y, según el proyecto de presupuesto 2021, lo será aún más el año próximo. Ante esta situación nos preguntamos, ¿cómo pretende el Gobierno provincial garantizar la salud de los mendocinos el año que viene destinando un 24% menos de recursos en términos reales?

Queda en evidencia que la prioridad de este Gobierno es la obra pública. Presupuestan aumentar los recursos destinados a infraestructura un 112% en términos reales, mientras que para el resto de las erogaciones (sueldos, bienes, servicios, transferencias) proponen un recorte del 24%. Entonces también nos preguntamos ¿qué sentido tiene enfocarse solamente en los edificios si después no se garantizan los insumos básicos ni salarios dignos para los trabajadores que los sostienen?



DESARROLLO SOCIAL

Las políticas públicas no son neutrales al género ni a los derechos humanos. Tanto su diseño como implementación tienen impacto sobre la actividad económica y la distribución de los ingresos y, por tanto, sobre diversas brechas de desigualdad. Es por eso que el presupuesto es una herramienta clave para analizar la importancia que le da el Estado a subsanar las violencias y desigualdades. Las condiciones de clase, pertenencia étnica, religión, nacionalidad, identidad de género, orientación sexual, discapacidad, entre otras implican una mayor vulneración de derechos y, por ende, menor posibilidad real de su ejercicio y un aumento de condiciones para las violencias. Por lo tanto, las partidas de desarrollo social son elementales en la búsqueda de una sociedad más justa. El fomento de estas políticas públicas debería ser una prioridad inexcusable del Estado.⁶²

Dirección de Género y Diversidad

Programa: Prevenir, promover y proteger la diversidad de géneros

En el 2016⁶³ Mendoza adhiere a la ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencias contra las Mujeres en los ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales. El artículo 9 establece la obligación de elaborar, implementar y monitorear un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. En el año 2017, la Dirección de Género y Diversidad comienza a tener una asignación presupuestaria propia ya que antes compartía presupuesto con la Subsecretaría de Desarrollo Social, bajo la órbita del Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deporte.

Si hacemos un análisis histórico podemos observar que el presupuesto destinado **a la lucha contra la violencia de género ha sufrido sistemáticamente subejecuciones**. El año de mayor subejecución fue en el 2018, cuando sólo se gastó el 86% de los recursos disponibles, mientras que el resto fueron recursos inutilizados. Paradójicamente en 2018 fue la quinta provincia con mayores femicidios en la Argentina⁶⁴. Las subejecuciones reducen el impacto de una política pública y a su vez contradice el compromiso asumido por el Gobierno provincial para combatir la violencia de género. Para 2020 presenta un nivel bajo de ejecución (58% hasta 30/09/2020).

⁶² Presupuesto con perspectiva de género.

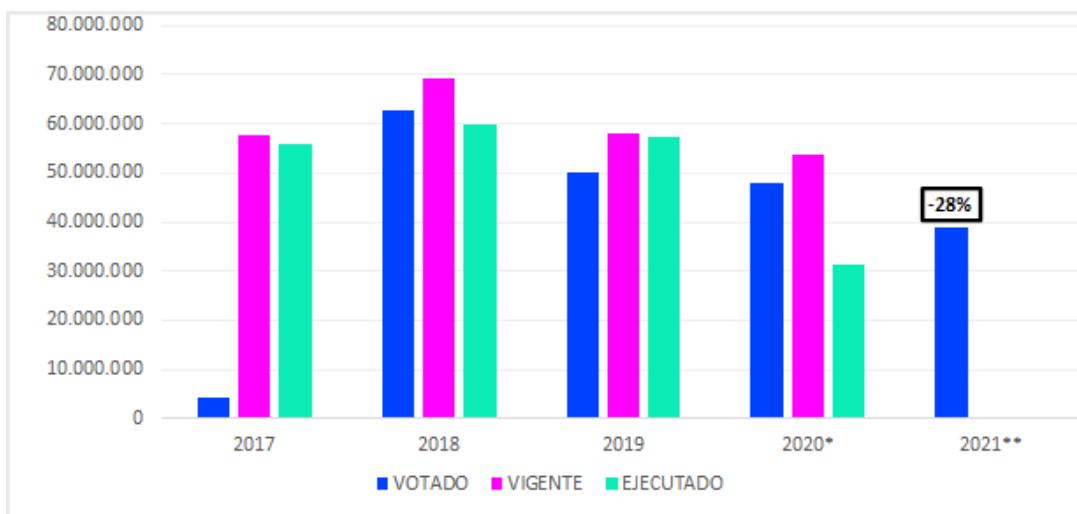
⁶³ Mendoza adhirió al plan nacional de prevención de la violencia contra la mujer.

⁶⁴ Informe Final del Observatorio de Femicidios 2018



En términos nominales el presupuesto total vigente⁶⁵ para 2020 es de \$40.619.342, mientras que el presupuesto votado para 2021 es de \$38.856.517.

Gráfico 5.1: Presupuesto Diversidad y género. Precios constantes.



Fuente: CIEC en base a SIDICO y proyecto de presupuesto 2021

*Última actualización: 30/09/2020

**Proyecto de ley.

Si en el análisis descontamos lo que se destina a personal⁶⁶ (dado que durante el año obtiene pequeños aumentos por la política salarial) la Tabla 5.1 nos muestra que en los años 2018 y 2019 hubo reducciones de crédito en el presupuesto destinado a insumos, infraestructura y convenios a lo largo del ejercicio fiscal. En esta línea también podemos observar que **en 2021 se proyecta destinar lo mismo que se presupuestó para este año** (\$9 millones). Si a esto le agregamos el efecto inflacionario significa un ajuste del 24%⁶⁷. La problemática se intensifica al observar que se está presupuestando menos en términos nominales que en el 2018 y 2019 (ver votado de Tabla 5.1).

Tabla 5.1. Dirección de Género y Diversidad

NOMINAL	PRESUPUESTO SIN PERSONAL		
	AÑO	VOTADO	VIGENTE
2018	10.136.290	9.881.217	6.854.347
2019	9.369.298	6.725.158	6.434.383
2020*	9.124.130	12.772.730	4.225.117
2021**	9.124.130		

Fuente: CIEC en base a SIDICO y proyecto de presupuesto 2021

*Última actualización: 30/09/2020

**Proyecto de ley.

⁶⁵ El presupuesto vigente incorpora al presupuesto votado las variaciones de crédito (por aumentos o disminuciones) que se producen a lo largo del ejercicio fiscal.

⁶⁶ Personal contempla personal temporario, permanente y contratos de locación.

⁶⁷ Términos reales es cuando se descuenta el efecto inflacionario.



Infraestructura

Es importante aclarar que la creación de observatorios de violencia de géneros, refugios y redes de prevención son responsabilidad estatal, en donde el Gobierno provincial debe prever de recursos necesarios a la Dirección de Género y Diversidad para garantizarlos. La inversión destinada a infraestructura es una herramienta fundamental para resguardar la integridad tanto de la mujer como las niñas o niños que tenga a su cuidado. En Mendoza en el 2019 seis de cada diez femicidios se ejecutaron en los domicilios de la víctima o compartidos⁶⁸. Por lo tanto, la vivienda de la víctima sigue siendo el territorio donde más expuestas están las mujeres. Esta situación se intensificó durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Según el Observatorio “Ahora que sí nos ven” en el periodo del ASPO a nivel nacional creció el porcentaje de femicidios cometidos por las parejas. Del 20 de marzo al 20 de septiembre de 2020 el número de víctimas ascendió a 47, mientras que del 20 de marzo al 20 de septiembre de 2019 fueron 42⁶⁹.

Es importante aclarar que desde que el área cuenta con asignación presupuestaria propia solamente en el 2018 se presupuestó una nueva obra pública. Con una partida presupuestaria de \$1.401.923 se iba a llevar a cabo un refugio de mujeres, pero esa obra nunca se ejecutó. En Mendoza hay solamente once refugios territorializados: uno de Administración central, uno por convenio con una Fundación y nueve de administración municipal.⁷⁰

Dirección de Atención a las Personas con Discapacidad

Programa: prevenir, promover y brindar asistencia social al discapacitado

Esta dirección tiene como objetivo cubrir a personas de 0 a 60 años con discapacidad que no cuentan con cobertura social, de salud o previsional. Por lo tanto, el presupuesto es una herramienta clave para garantizar a las personas con discapacidad sus derechos, mejores condiciones para la autonomía personal, participación e igualdad de oportunidades. Sin embargo, el presupuesto 2021 contempla una reducción en términos reales del 25% en esta dirección.

⁶⁸Observatorio femicidios informe final 2019.

⁶⁹ 199 FEMICIDIOS EN 2020.

⁷⁰ Boletín informativo Dirección de Género y Diversidad.



Según la DEIE se estima que en el año 2021 habrá 128.663 personas con discapacidad en la provincia de Mendoza. Siendo el presupuesto de esta Dirección \$392.355.876 para el 2021, nos encontramos que el mismo destinará \$3.049 anual por persona, es decir \$254 por mes.

Dirección de Atención Adultos Mayores

Programa: prevenir, promover y brindar asistencia social al anciano

Esta dirección tiene como objetivo la promoción y envejecimiento saludable a fin de preservar la integridad física y mental de los adultos mayores. Brindando no sólo talleres y actividades culturales, sino que también contribuye con subsidios para cuidadores domiciliarios, medicamentos, pañales, leche, etc.

En términos nominales el presupuesto total vigente para 2020 es de \$283.675.946. Sin embargo, el presupuesto votado para 2021 es de \$271.701.748, lo que significa una pérdida del 27% en términos reales.

Esta reducción es incomprensible contemplando que la pandemia ha afectado en mayor medida a los adultos mayores. Según el Gobierno de la provincia⁷¹ el 88% de las personas que mueren por COVID-19 tiene más de 60 años.

Si al análisis descontamos lo que se destina a personal (dado que durante el año obtiene pequeños aumentos por la política salarial) obtenemos que para el resto del presupuesto: subsidios para alquiler, subsidios para adquisición de elementos ortopédicos (audífonos, silla de ruedas, cristales, cama ortopédica, etc.), medicamentos, pañales, leche y suplementos nutricionales **se va a destinar en 2021 lo mismo que se destinó este año, \$76.677.495**. Por lo tanto, si a esto le agregamos el efecto inflacionario estamos en presencia de un ajuste del 24%.

Tabla 5.2. Presupuesto de Atención de Adultos Mayores

NOMINAL	PRESUPUESTO SIN PERSONAL			
	AÑO	VOTADO	VIGENTE	EJECUTADO
2018	40.344.762	47.619.374	49.328.029	
2019	51.457.384	75.474.829	72.543.378	
2020*	76.677.495	95.236.073	52.788.054	
2021**	76.677.495	-	-	

Fuente: CIEC en base a SIDICO y proyecto de presupuesto 2021

*Última actualización: 30/09/2020

**Proyecto de ley.

⁷¹ Informe COVID-19



Dirección General de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Programa: prevenir, promover y brindar asistencia social al menor

El presupuesto propuesto para esta dirección, que representa el cuidado integral de niños, niñas y adolescentes, pasa de \$1.261.493.015 (vigente) en 2020 a \$1.339.581.253 en 2021. Esto significa una reducción del 20% en términos reales, lo que pareciera mostrar que al Gobierno no le preocupa la dramática situación que atraviesan los niños y adolescentes. CIPPEC⁷², en base a EPH segundo semestre 2019, muestra que el 58% de los menores de 18 años son pobres en Mendoza y la UCA informa que nuestra provincia es una de las cuatro con mayor cantidad de niños pobres⁷³.

Dirección de Economía Social y Asociatividad

Programa: Brindar asistencia técnica, capacitación y financiamiento a microempresas

Su presupuesto está dirigido a la economía social, mutuales, desarrollo comunitario, mercado artesanal mendocino, emprendedores etc. La economía popular y social surge de la necesidad de autoemplearse dada la precariedad laboral y la exclusión social, por diferentes motivos de raza, género y clase. Actualmente la provincia tiene un desempleo del 15%, superior al 13% nacional. En plena crisis el presupuesto de economía social no sólo presenta niveles bajos de ejecución (55% hasta 30/09/2020), **sino que además se disminuyó el crédito del presupuesto votado**. De aprobarse el proyecto 2021 el año que viene se contempla un ajuste del 11% en términos reales.

Tabla 5.3. Economía Social y Asociatividad.

NOMINAL	PRESUPUESTO CON PERSONAL		
	AÑO	VOTADO	VIGENTE
2018	33.855.455	52.148.458	47.811.194
2019	62.459.171	79.038.489	62.445.468
2020*	84.590.151	77.655.743	46.336.834
2021**	91.614.226	-	-

Fuente: CIEC en base a SIDICO y proyecto de presupuesto 2021

*Última actualización: 30/09/2020

**Proyecto de ley.

⁷² Educar en tiempos de pandemia.

⁷³ Mendoza es una de las provincias con mayor cantidad de niños pobres.

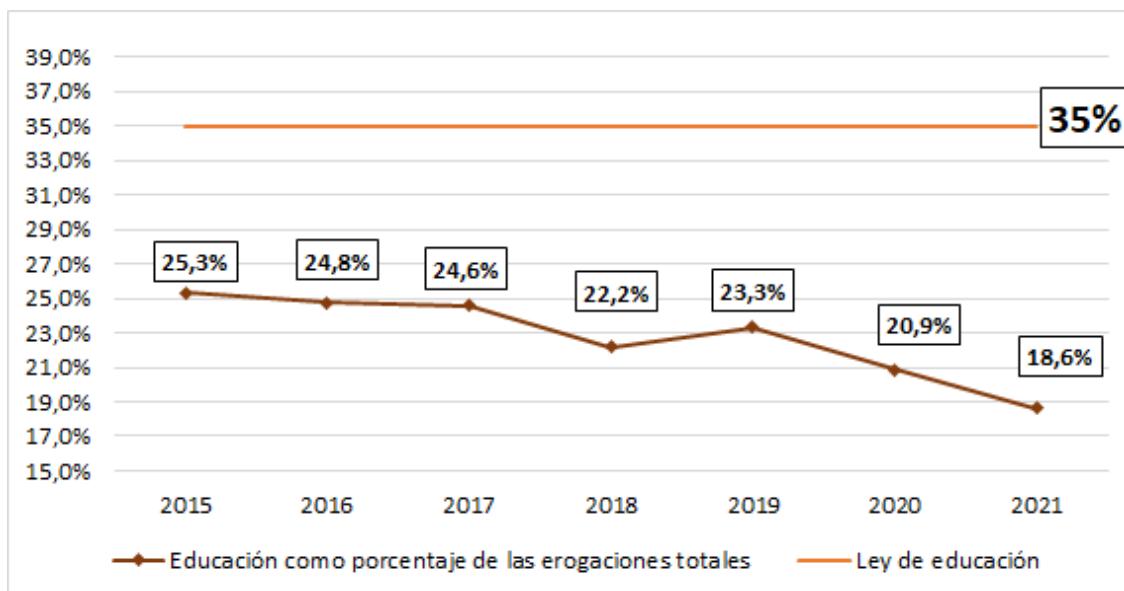
EDUCACIÓN⁷⁴

Existe un amplio consenso, al menos en las declaraciones, sobre la centralidad que tiene la educación para cualquier sociedad. Sin embargo, ¿cuál es y cuál ha sido la prioridad presupuestaria de este rubro para la gestión de Cambiemos?

La educación en el presupuesto provincial

Lo primero que cabe mencionar es la Ley provincial de educación (Nº 6.970) que claramente establece que, como mínimo, **el financiamiento educativo debe representar el 35% de las erogaciones provinciales**. Sin embargo, esta ley no sólo se **infringe sistemáticamente**, sino que **cada año se disminuye la participación** de esta finalidad en el presupuesto provincial. La única excepción en esta permanente caída fue el año 2019, cuando la paritaria obligó al Gobierno a actualizar los salarios al nivel del IPC y, por ende, a sobre ejecutar la partida educativa. Es decir, tuvieron que destinar mayores recursos de los que habían presupuestado.

Gráfico 6.1. Participación de la educación en el presupuesto provincial. Período 2015-2021.



Para los años 2015-2019 se utilizaron las partidas devengadas, para 2020 el crédito vigente y para 2021 lo presentado en el proyecto de ley de presupuesto.

Fuente: CIEC en base a SIDICO.

⁷⁴ Antes de continuar debemos tener en cuenta lo siguiente. La contabilidad provincial separa sus jurisdicciones en 4 caracteres: 1 - Administración Central, 2 - Organismos Descentralizados, 3 - Cuentas Especiales y 5 - Otras Entidades. En este apartado se incluyen las erogaciones correspondientes a los 4 caracteres mencionados a los fines de tener una percepción del destino de todos los fondos del Estado Provincial. En ningún escenario contemplamos las amortizaciones de capital como parte de las erogaciones, como tampoco los ingresos por financiamiento.



Para el próximo año el ejecutivo piensa realizar erogaciones por un total de \$265.865 millones, de los cuales **\$48.296 millones están destinados a la DGE y \$1.193 millones para infraestructura educativa** por fuera de la DGE. Esto **representa tan sólo el 18,6% de las erogaciones provinciales**. Así, **para cumplir** con la ley vigente el Gobierno provincial **debería aumentar** las partidas educativas en un **88%**.

Los argumentos esgrimidos para justificar la transgresión se basan en descontar ciertas partidas presupuestarias de las erogaciones totales, criterio por demás arbitrario ya que el mismo presupuesto comienza definiendo sus erogaciones reales en casi \$266 mil millones. Según ciertos funcionarios una de las partidas que debería descontarse para calcular el 35% del presupuesto destinado a educación es el “Carácter 5”, es decir, entidades tales como la Caja de Seguro Mutual, el Instituto Provincial de la Vivienda, la Administración Tributaria Mendoza, entre otras. Se dice que tales organismos generan recursos propios y que por ello hay que excluirlos. Sin embargo, esas entidades forman parte del Estado provincial y reciben recursos además de los que generan con su actividad. De todos modos, las erogaciones totales provinciales descontando las partidas que se destinan al “Carácter 5” dan un total de \$236 mil millones, por lo que la partida educativa presupuestada representa tan sólo un 21% de ese monto. Si siguiéramos el criterio de estos funcionarios, haría falta un aumento del 67% de lo actualmente presupuestado para educación para cumplir con la ley de Educación Pública Provincial.

Otra partida que dicen que debería ser descontada de las erogaciones totales para calcular el 35% destinado a educación son las transferencias realizadas por la provincia a los municipios, argumentando que son recursos de los que la provincia no dispone. Además de que no nos parece posible escindir las políticas provinciales de las municipales, vemos una incoherencia en este criterio. Por un lado, se pretende excluir las transferencias a los municipios de las erogaciones totales, pero por otro lado se consideran las transferencias de la nación a la provincia dentro de la inversión educativa: por ejemplo, los recursos nacionales consignados a infraestructura educativa y el Fondo Nacional de Incentivo Docente destinado al pago de salarios. Pero si incluso así nos guiáramos por este criterio y excluyésemos las partidas transferidas a municipios de las erogaciones totales, nos queda que la provincia gastaría en 2021 \$199 mil millones, cuyo 35% equivale a \$70 mil millones. Por lo que se requeriría un aumento del 41% de lo actualmente presupuestado a educación para alcanzar esta suma.

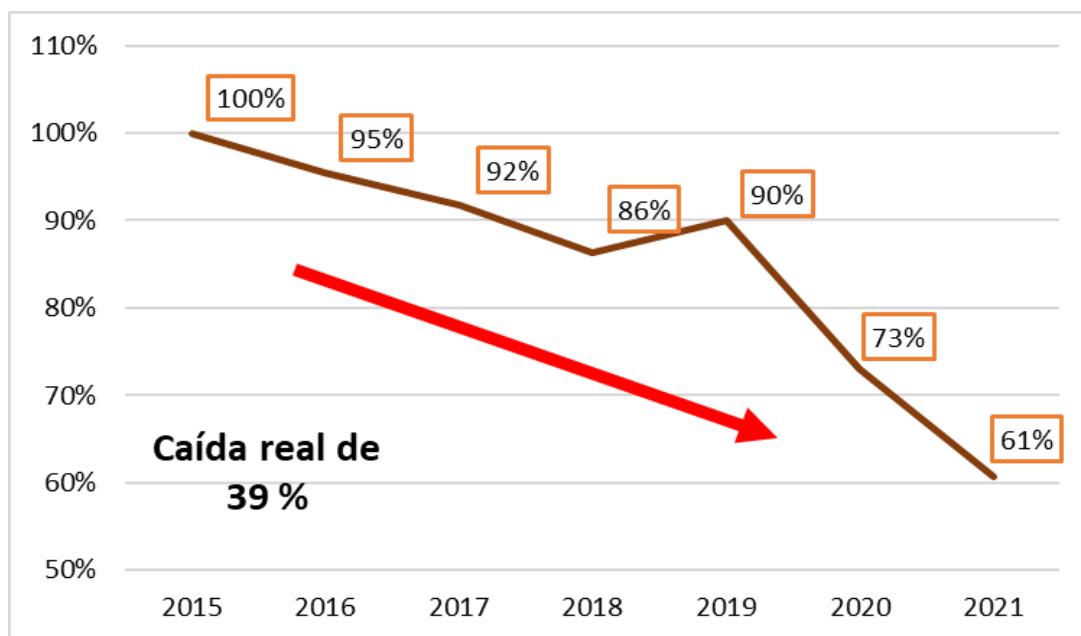
Tabla 6.1: Porcentaje de aumento necesario en las partidas destinadas a educación para no infringir la ley 6.970.

PRESUPUESTO PROVINCIAL	EROGACIONES	MONTO EQUIVALENTE AL 35%	AUMENTO NECESARIO PARA LLEGAR AL 35%
Total	\$ 265.865.880.268	\$ 93.053.058.094	88%
Total sin Carácter 5	\$ 235.683.462.031,00	\$ 82.489.211.711	67%
Total sin Carácter 5 ni Transferencias automáticas a municipios	\$ 199.572.033.285,00	\$ 69.850.211.650	41%
Total destinado a educación 2021	\$ 49.489.435.822		

Fuente: CIEC en base a SIDICO y Ley provincial 6.970.

Como es lógico, esta **continua pérdida de participación de la educación en el presupuesto provincial ha significado también una notoria caída en términos reales**. Tal es así, que si comparamos con los valores constantes de 2015 obtenemos que para el 2021 la educación sufriría un recorte en términos reales del 39%.

Gráfico 6.2: Evolución educativa en pesos constantes. Año 2015=100%



Para los años 2015-2019 se utilizaron las partidas devengadas, para 2020 el crédito vigente y para 2021 lo presentado en el proyecto de ley de presupuesto.

Fuente: CIEC en base a SIDICO, IPC 9 provincias e IPC DEIE.



Inversión educativa por grandes rubros

Es importante destacar que no todas las partidas educativas han evolucionado del mismo modo. En la Tabla 6.2 podemos ver que en el proyecto de presupuesto para el año que viene se proyecta realizar un **incremento de las partidas destinadas a infraestructura, pero una reducción en todos los demás rubros**. Comparando con lo ejecutado en 2015, el rubro de Personal sufriría un recorte del 43%, Bienes y Servicios un 39% y las Transferencias al sector privado 25%.

Tabla 6.2: Variación inversión educativa 2015 y proyectada para 2021 por rubros.

RUBRO	2015	2021	VARIACIÓN NOMINAL	VARIACIÓN REAL
Personal	\$ 10.309.566.836	\$ 39.994.724.130	288%	-43%
Transferencias sector privado	\$ 1.309.313.732	\$ 6.664.823.242	409%	-25%
Bienes y servicios	\$ 346.818.126	\$ 1.440.048.449	315%	-39%
Infraestructura	\$ 112.226.946	\$ 1.389.840.000	1138%	83%
Total	\$ 12.077.925.641	\$ 49.489.435.821	310%	-39%

Para el año 2015 se utilizaron las partidas devengadas y para 2021 lo presentado en el proyecto de ley de presupuesto.

Fuente: CIEC en base a SIDICO, IPC O provincias e IPC DEIE.

Más allá de que la inversión en infraestructura es indispensable y es positivo que se haya decidido invertir más en este rubro, puede apreciarse que esa mejora se ha hecho a costa de las demás partidas, particularmente, la referida a los salarios de los trabajadores. Asimismo, hay que destacar que ese monto para 2021 es lo que el Gobierno dice que invertirá durante el año en **infraestructura educativa** ¿Por qué resaltamos este hecho? Porque al observar las ejecuciones presupuestarias de estas partidas encontramos una **fuerte subejecución** de las mismas. Es decir, que **se terminan destinando menos recursos de los que se habían definido en el presupuesto**.

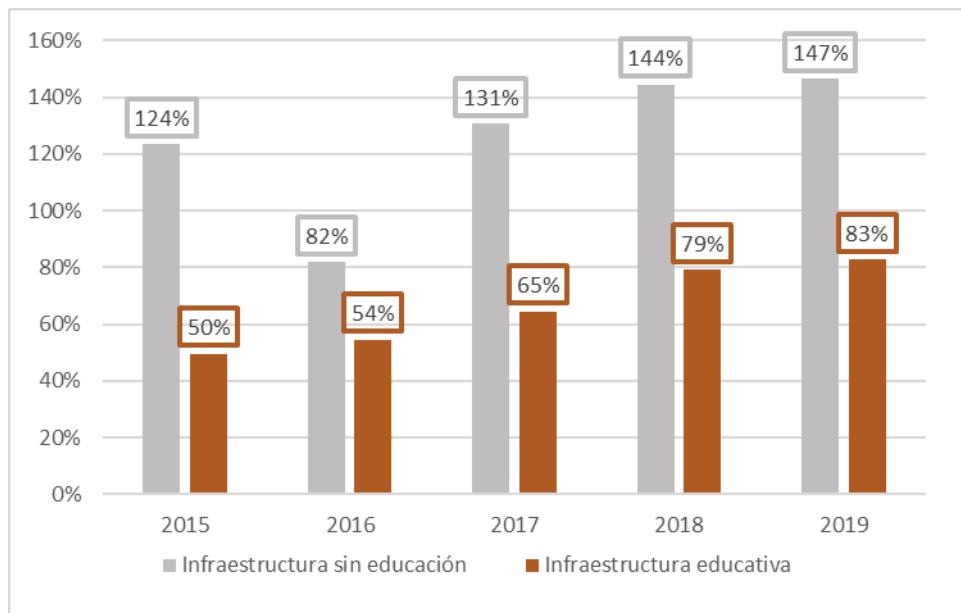
Tabla 6.3: Ejecución infraestructura provincial e infraestructura educativa 2019.

CONCEPTO	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	% EJECUCIÓN
1. Total Provincia	\$ 9.195.497.758	\$ 12.907.785.681	140%
1.1 Total sin Educación	\$ 8.296.368.401	\$ 12.163.532.281	147%
1.2 Total Educativo	\$ 899.129.357	\$ 744.253.399	83%
1.2.1 DGE	\$ 238.737.070	\$ 118.164.344	49%
1.2.2 Subs. Infr. Social y Básica	\$ 660.392.287	\$ 626.089.056	95%

Fuente: CIEC en base a SIDICO.

Más allá de lo sucedido en 2019, al extender el análisis hacia atrás, notamos que es una política sistemática del Gobierno dejar de lado la obra pública orientada a la educación respecto del resto de la infraestructura provincial.

Gráfico 6.3: Porcentaje de ejecución de las partidas de infraestructura educativa e infraestructura provincial sin educación. Período 2015-2019.



Para los años 2015-2019 se utilizaron las partidas devengadas, para 2020 el crédito vigente y para 2021 lo presentado en el proyecto de ley de presupuesto.

Fuente: CIEC en base a SIDICO.

Síntesis del apartado

En el apartado pudimos observar cómo existe un doble ajuste sobre la educación: disminución del presupuesto total de la provincia en términos reales (una “torta” más chica) y disminución del porcentaje que se destina a educación (una “porción” más chica). En la distribución interna también tenemos reflejadas las prioridades del Gobierno, en donde se aumenta la partida de infraestructura a costa del salario de los trabajadores.

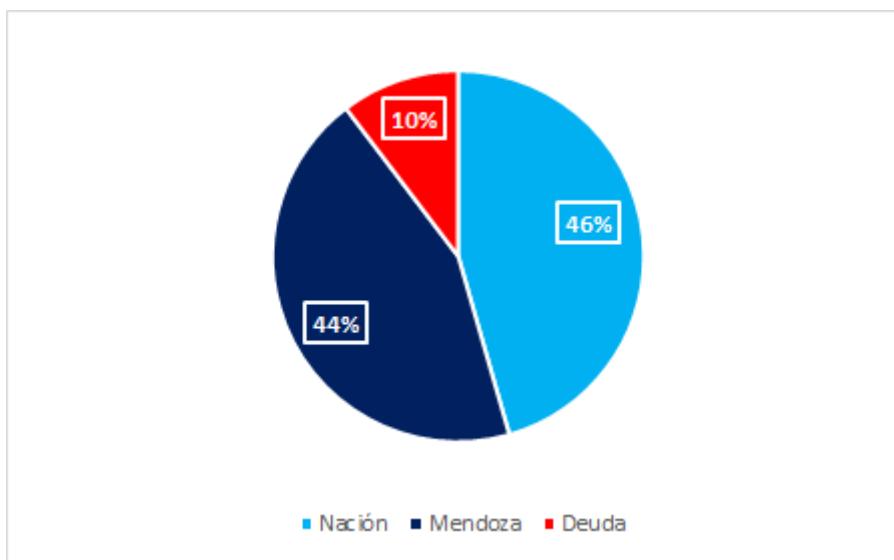
INFRAESTRUCTURA⁷⁵

El presupuesto de trabajos públicos para 2021 contempla una inversión de \$12 mil millones. La mayoría de estas obras ya tenían presupuesto asignado para 2020, pero presentan niveles muy bajos de ejecución (40% hasta 30/09/2020). Con el fin de apreciar mejor la información se decidió agrupar en categorías.

Fuentes de financiamiento

Las fuentes de financiamiento para llevar a cabo la inversión en infraestructura en 2021 provienen en un 46% de las transferencias que se reciben de nación, un 44% de las rentas generales de la provincia y un 10% de la toma de deuda.

Gráfico 7.1. Fuentes de Financiamiento 2021



Fuente: CIEC en base a Proyecto de Presupuesto 2021

Destino de los fondos

La categoría **vivienda** (\$4.000 millones) abarca el **33% del presupuesto en infraestructura**. En estas partidas la provincia aporta solamente los sueldos del IPV (313 millones). El resto proviene de fondos nacionales e incorpora desde programas de mejoramiento de barrios (PROMEBA),

⁷⁵ Antes de continuar debemos tener en cuenta lo siguiente. La contabilidad provincial separa sus jurisdicciones en 4 caracteres: 1 - Administración Central, 2 - Organismos Descentralizados, 3 - Cuentas Especiales y 5 - Otras Entidades. En este apartado se incluyen las erogaciones correspondientes a los 4 caracteres mencionados a los fines de tener una percepción del destino de todos los fondos del Estado Provincial. En ningún escenario contemplamos las amortizaciones de capital como parte de las erogaciones, como tampoco los ingresos por financiamiento.



que tienen como finalidad mejorar la calidad de vida al sector más vulnerable de la población (villas y asentamientos irregulares), hasta tareas de escrituración, crédito habitacional y obras de vivienda rural.

La **vía pública** (\$2.500 millones) contempla el **21% del presupuesto en infraestructura**. Una de las grandes obras es la ruta provincial N°82 (\$1.500 millones de los cuales 1.250 millones los financia el BID), que tiene un avance del 20% para este año. Mientras que la Ampliación de la Red de Ciclovías del Área Metropolitana de Mendoza (\$259 millones de los cuales 194 millones los financia el BID) es otra de las obras con mayor presupuesto. Empezaría en 2021 y terminaría en 2022.

La inversión en **educación** (\$1.390 millones) **representa el 11% del presupuesto en infraestructura**. La partida con mayor asignación presupuestaria es mantener y conservar infraestructura educativa (1.191 millones financiados con rentas generales), que **este año solamente ha sido ejecutado en un 30%**. En cuanto a los **fondos nacionales destinados a educación** nos encontramos con que **en el 2021 se presupuesta lo mismo que este año**. Una de las partidas es “aulas nuevas de nivel inicial” (\$60 millones), que tuvo una ejecución durante este año de 0%. La creación de aulas de nivel inicial es una política pública que impacta de forma diferencial en las mujeres, ya que son quienes afrontan de manera intensiva las tareas de cuidado de niños que no pueden asistir a los jardines maternales.

Para **salud** la inversión (\$1.088 millones) **representa el 9% del presupuesto en infraestructura**. Esto incluye la construcción de dos Unidades de Diagnóstico Intensivo (UDI) en La Paz y Lavalle. Este año, según el cronograma de trabajos públicos, se tendría que haber destinado 18 millones para los dos UDI. Sin embargo, el monto que se ejecutó fue de cero pesos. Otra obra importante es la construcción de maternidad del hospital Lagomaggiore. Para este año se tendrían que haber destinado \$100 millones. Sin embargo, solo se ejecutaron \$10 millones. **Resulta llamativo que en la Programación del Plan de Inversión de Obras para 2021 no figure el Hospital Luján de Cuyo que aún está sin terminar**. El porcentaje de avance al 31/12/2019 era de 68%. Actualmente están funcionando algunos consultorios externos y el resto del hospital cuenta solamente con la obra gruesa. En 2020 se tendría que haber destinado \$15.000.000 según el presupuesto votado. Sin embargo, el hospital está parado desde marzo. En ningún apartado del presupuesto se menciona a dicho establecimiento.

Lo destinado a **servicios públicos** (\$1.065 millones) **representa el 9% del presupuesto en infraestructura**. Esto abarca tendido eléctrico (desarrollo eléctrico del interior), transporte

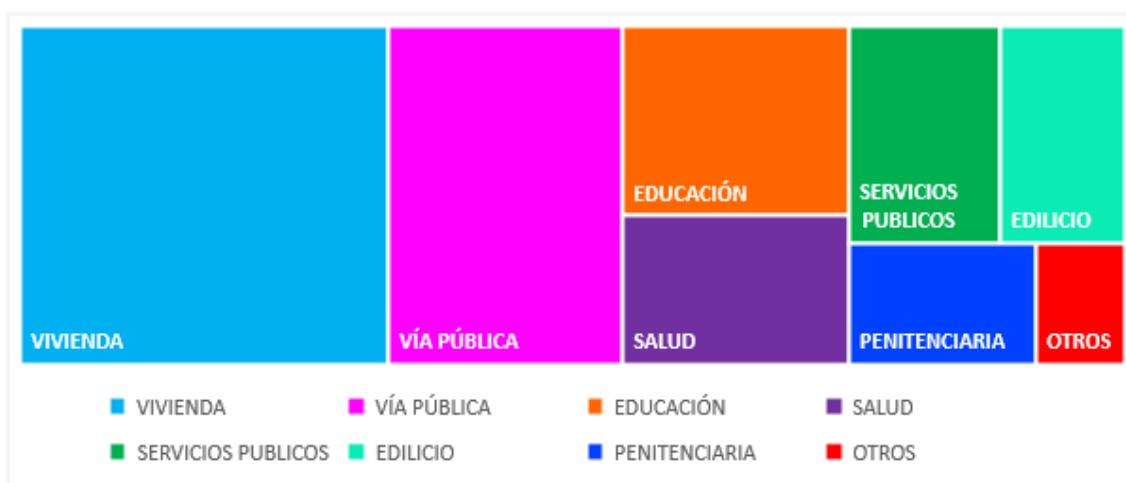
(implementar gestión administrativa), agua y saneamiento. **La mayoría de las obras se encuentran en 0% de avance**, excepto remodelación integral baños, cocinas y desagües pluviales-casa en Capital (93%).

La construcción **edilicia** (\$865 millones) **representa el 7% del presupuesto en infraestructura**. Esto incluye remodelación (Arco Desagüadero, Centro Cívico Capital, EPRE), sede ATM, polo judicial, Museo Fader, construcción Ecoparque y monumento Puente del Inca.

El presupuesto destinado a **penitenciarías** (\$738 millones) **representa el 6% del presupuesto en infraestructura**. Contempla la construcción del complejo penitenciario Almafuerte y el centro federal penitenciario. El porcentaje de avance en promedio es de 87%. Para este año se destinó 388 millones.

Por último, la categoría **otros** (\$349 millones) **representa el 3% del presupuesto en infraestructura**. Abarca desde obras municipales, infraestructura municipal, reestructuración de oficinas, juegos y casino a reparación de ascensores.

Gráfico 7.2. Proyecto Presupuesto en infraestructura



Fuente: CIEC en base a proyecto de presupuesto 2021.



PODER JUDICIAL⁷⁶

En este apartado analizaremos la propuesta de erogaciones para el Poder Judicial en 2021 según el Proyecto de Presupuesto, su evolución a lo largo de los últimos años, las transformaciones acaecidas en su planta de personal y las inconsistencias mostradas por el ejecutivo provincial en sus informes sobre la construcción del Polo Judicial Penal.

Poder Judicial por rubros

El presupuesto del Poder Judicial para 2021 es de \$10,8 mil millones, lo que en pesos constantes implica un recorte del 23% respecto al presupuesto vigente de este año.

A su vez, puede notarse es que para el 2021 no se prevé realizar inversión en infraestructura en esta jurisdicción. El proyecto solamente contempla la finalización del Polo Judicial Penal por \$652 millones, pero como lo gestiona la Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía y Energía no figura en el presupuesto judicial. Todos los años previos los juzgados han tenido presupuesto propio para ejecutar pequeñas obras, tales como la ampliación de playas de estacionamiento, colocación de ascensores, remodelación de juzgados, etc. En la planificación de obras para el año que viene tampoco figura ninguna remodelación ni mejora en las dependencias del Poder Judicial.

Tabla 8.1: Partidas destinadas al Poder Judicial 2021, agrupadas por rubros:

		2021**
Corrientes	Personal	\$ 10.201.746.440
	Bienes	\$ 173.097.876
	Servicios	\$ 383.326.712
	Otros corrientes	\$ 4.275.178
	Total corriente	\$ 10.762.446.206
Capital	Infraestructura	\$ -
	Bienes	\$ 32.892.367
	Total capital	\$ 32.892.367
Total		\$ 10.795.338.573

No se incluyen las partidas destinadas al “Polo Judicial”.

Fuente: CIEC en base a Proyecto de Presupuesto 2021.

⁷⁶ Nos parece importante señalar que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, Dalmiro Garay, en su presentación de presupuesto analizó el proyecto que la Corte remitió al Poder Ejecutivo y no el que el Ejecutivo envió al Legislativo (que de aprobarse sería el presupuesto real del año que viene). Además, solamente analiza las Unidades Organizativas “Suprema Corte”, “Jury de Enjuiciamiento”, “Junta Electoral” y “Consejo de la Magistratura”; mientras que el Poder Judicial también incluye las Unidades Organizativas “Ministerio Público” y “Ministerio Público de la Defensa”. Nuestro análisis es del presupuesto presentado al Poder Legislativo e incluyendo todas las unidades organizativas del Poder Judicial.



En cuanto a la evolución del presupuesto general del Poder Judicial durante la gestión Cambia Mendoza podemos ver que creció en términos reales entre 2016 y 2019, pero en 2020 el presupuesto vigente⁷⁷ a septiembre (último dato disponible) es un 10% menor que en 2015 y para 2021 se proyecta que sea un 30% menor que el año tomado de referencia.

Tabla 8.2: Variación real del presupuesto del Poder Judicial respecto a 2015.

	2016	2017	2018	2019	2020*	2021**
Total	3%	3%	4%	4%	-10%	-30%

Para el período 2016-2019 se utilizaron las partidas devengadas.

*Presupuesto vigente a septiembre 2020.

**Presupuesto según proyecto de ley.

No se incluyen las partidas destinadas al “Polo Judicial”.

Fuente: CIEC en base a SIDICO, proyecto de presupuesto 2021, IPC 9 provincias e IPC DEIE.

A continuación, veremos que la evolución de lo destinado a cada rubro ha sido sumamente desigual.

Tabla 8.3: Variación real del presupuesto del Poder Judicial por rubros respecto a 2015.

		2019	2020*	2021**
Corrientes	Personal	1,9%	-11,6%	-31,3%
	Bienes	90,3%	132,2%	124,2%
	Servicios	38,8%	31,5%	6,9%
	Otros corrientes	4,1%	-2,3%	-14,6%
	Total corriente	3,2%	-9,8%	-29,6%
Capital	Infraestructura	260,9%	203,6%	-100,0%
	Bienes	103,5%	2,2%	-76,7%
	Total capital	118,1%	20,9%	-78,8%
Total		4%	-10%	-30%

Para el año 2019 se utilizaron las partidas devengadas.

*Presupuesto vigente a septiembre 2020.

**Presupuesto según proyecto de ley.

No se incluyen las partidas destinadas al “Polo Judicial”.

Fuente: CIEC en base a SIDICO, proyecto de presupuesto 2021, IPC 9 provincias e IPC DEIE.

En sintonía con lo acontecido en la provincia, podemos observar que **el rubro Personal se redujo sensiblemente este año y que se espera continuar esta tendencia en 2021**. En la Tabla 8.4 podemos observar que en el año 2018 comenzó un proceso de ajuste en cantidad de cargos del poder judicial. De concretarse lo proyectado, el año que viene **habría 120 cargos menos** que a finales del 2017⁷⁸.

⁷⁷ El presupuesto vigente incorpora al presupuesto votado las variaciones de crédito (por aumentos o disminuciones) que se producen a lo largo del ejercicio fiscal.

⁷⁸ Según lo informado en el Anexo 19 de la ley de responsabilidad Fiscal.

**Tabla 8.4: Evolución de la planta de personal del Poder Judicial 2015-2021.**

Unidades organizativas	PLANTA DE PERSONAL SEGÚN PRESUPUESTOS						
	2015*	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Suprema Corte		5150	5151	3512	3417	3372	3345
Ministerio Público				1489	1536	1554	1553
Jury de enjuiciamiento				3	3	3	3
Junta Electoral				11	11	11	11
Consejo de la Magistratura				7	7	6	8
Ministerio Público de la Defensa				283	293	289	289
Total Poder Judicial	5150	5151	5305	5267	5235	5209	

*2015 no fue aprobado el presupuesto.

	PLANTA DE PERSONAL SEGÚN ANEXO 19 MIN HACIENDA					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total Poder Judicial	5144	5145	5329	5266	5233	5215

Fuente: CIEC en base a proyecto de presupuesto 2021, presupuestos 2016-2020 y Anexo 19 de la Ley de Responsabilidad Fiscal del Ministerio de Hacienda.

Polo Judicial Penal

En la Tabla 8.5 veremos lo que informa el Poder Ejecutivo en su “Programación del Plan de Inversión de Obras” respecto del Polo Judicial Penal en pesos corrientes. Como dijimos anteriormente, el mismo lo gestiona la Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía y Energía. Por la desagregación con la que se presenta la información de esa Subsecretaría no podemos ver la ejecución real de esta obra en el Sistema de Información Consolidada (SIDICO). La obra comenzó en el 2018 y se estimaba que tendría un costo total de \$310 millones. En el proyecto de presupuesto 2021 se calcula un costo total de \$3.045 millones. Lo primero que llama la atención es que, **siendo la inflación acumulada entre 2018 y 2021 del 212%, la obra termine costando 10 veces más que su importe inicial**. Un segundo punto que podemos destacar es que **el presupuesto 2020 aprobado no contemplaba partidas para el polo judicial, mientras que** el proyecto 2021 informa que **se ejecutaron 223 millones en el 2020**. Este monto es muy similar al que contemplaba el proyecto 2020 y que el ejecutivo eliminó del presupuesto porque la oposición no autorizó el financiamiento para realizar “rollover”⁷⁹. Esto muestra no sólo la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para ejecutar los recursos públicos, sino sus prioridades para continuar obras mientras ajustan salarios que sí tenían partidas de

⁷⁹ Tomar deuda para pagar las amortizaciones de deuda anterior.



incrementos en el presupuesto 2020⁸⁰. El tercer punto llamativo es la **inconsistencia que informaron en el presupuesto 2020 sobre la ejecución presupuestaria del 2019**, siendo la misma no solo más que el doble que el costo total, sino más que la ejecución de toda la Subsecretaría de Obras Públicas durante ese año según SIDICO (\$6.894 millones).

Tabla 8.5: Evolución del presupuesto para el Polo Judicial. Pesos corrientes 2018 – 2021.

	COSTO TOTAL	% DE EJECUCIÓN AÑO PREVIO	PROYECTO DE PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	EJECUCIÓN SEGÚN PRESUPUESTO	EJECUCIÓN PREVISTA AÑO PRÓXIMO
2018	\$ 310.000.000	0%	\$ 30.000.000	\$ 30.000.000	\$ 1.372.193.759	\$ 280.000.000
2019	\$ 2.147.236.640	71,6%	\$ 1.645.793.007	\$ 1.319.948.127	\$ 7.946.711.377	\$ -
2020	\$ 2.254.548.501	77,3%	\$ 208.878.340	\$ -	\$ 222.805.275	\$ -
2021	\$ 3.044.866.426	91,76%	\$ 652.496.658	\$ 652.496.658	\$ -	\$ -
Total			\$ 2.537.168.005	\$ 2.002.444.785	\$ 9.541.710.411	

Fuente: CIEC en base a proyecto de presupuesto 2021 y presupuestos 2018-2021.

Síntesis del apartado

Podemos afirmar que el presupuesto destinado al funcionamiento de la justicia este año se ha visto fuertemente recortado y se espera lo mismo para el próximo año. Las partidas destinadas a personal han sido de las más afectadas, junto con las de infraestructura y bienes de capital.

Esto se condice con la disminución de la cantidad de cargos de los últimos años y con el hecho de que para el 2021 no se han presupuestado obras de infraestructura por fuera del Polo Judicial Penal. De esta manera, es la única obra pública destinada a la justicia aunque su ejecución está a cargo del Ministerio de Economía e infraestructura.

Esta obra viene ejecutándose desde el año 2018 y analizando las programaciones del plan de obras de cada año, surgen los siguientes interrogantes:

- ¿Por qué el costo total presupuestado para esta obra ha aumentado 10 veces su monto en 4 años?
- ¿De dónde se sacaron los \$223 millones para ejecutar la obra durante el 2020 si en el presupuesto su partida había sido dada de baja?
- ¿Cómo es posible que la ejecución informada para el 2019 haya sido mayor que el total de las obras de la Subsecretaría de Obras Públicas de ese año, y que el avance informado en la misma haya sido de tan sólo el 6%? Y si es un error, ¿entonces cuál fue el monto realmente ejecutado?

⁸⁰ Ver acápite Erogaciones provinciales de este informe, particularmente lo referido a la Unidad de Erogaciones no Apropiables.