



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



# Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

---

## **CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**

### **TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN**

---

El proceso presupuestario de las transferencias  
destinadas a subsidios al Transporte Automotor  
Periodo 2014-2017

---

AUTOR: JULIANA SOFÍA PONCE

DOCENTE: CRISTINA ALEJANDRA ROLANDI

COHORTE 2021

---

# INDICE

|   |    |
|---|----|
| <b>RESUMEN</b>  | 3  |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>   | 4  |
| 1 - Fundamentación y Planteamiento del Problema   | 4  |
| 2 - Objetivos   | 7  |
| 3 - Aspectos Metodológicos  | 8  |
| 4 - Hipótesis   | 8  |
| <b>MARCO TEÓRICO</b>  | 9  |
| 1 - Aplicación del modelo sistémico para la administración financiera                         | 9  |
| 2 - La Reforma de la Administración Financiera en Argentina (1991-2001) - Principales Cambios | 10 |
| 3 - Marco normativo en materia presupuestaria en Argentina                                    | 12 |
| 4 - Elementos metodológicos y conceptuales del Presupuesto Público en Argentina               | 15 |
| a - El Presupuesto como un instrumento  | 15 |
| b - Técnicas presupuestarias: del presupuesto tradicional al presupuesto por resultados       | 15 |
| c - Clasificaciones Presupuestarias   | 17 |
| d - Tipos de clasificación  | 18 |
| e - Proceso presupuestario  | 18 |
| 5 - Conceptos y definiciones relacionados al transporte y los subsidios                       | 19 |
| a - Definición de servicio público y transporte público                                       | 19 |
| b - Tipos de subsidios  | 20 |
| c - Que son los subsidios al Transporte   | 21 |
| d - Los subsidios al transporte en Argentina  | 21 |
| e - Subsidios y Compensaciones al Transporte Automotor de Pasajeros                           | 22 |
| f - Creación del Sistema Integrado de Transporte  | 22 |
| <b>DIAGNÓSTICO</b>  | 23 |
| Ejercicio 2014  | 23 |
| Ejercicio 2015  | 27 |
| Ejercicio 2016  | 29 |
| Ejercicio 2017  | 31 |
| Mecanismos para modificar el presupuesto  | 33 |
| Evaluación Presupuestaria   | 34 |
| <b>CONCLUSIONES</b>   | 37 |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b>   | 40 |

## RESUMEN

La Ley 24.156 es una de las principales normas que defiende el nuevo paradigma aplicado a la Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, cuyo espíritu busca emplear el modelo sistémico. Como podemos ver en la Ley mencionada, en su segundo artículo, la Administración Financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. En su tercer artículo establece que el control comprende las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad para los funcionarios.

De manera resumida, el producto de este proceso sistémico son los bienes y servicios que satisfacen las necesidades colectivas y las regulaciones sobre otras instituciones y el sector privado. El nuevo paradigma de Administración Financiera del Sector Público se orienta a una buena administración estatal enfocada a los resultados, en la efectividad del Estado y el impacto en la comunidad.

Dentro de las necesidades con un alto impacto en la sociedad, nos parece relevante estudiar en el presente trabajo el proceso presupuestario de las transferencias del Estado Nacional a las empresas de transporte automotor de pasajeros, los procedimientos que ha aplicado la administración gubernamental desde la elaboración del presupuesto hasta su ejecución y evaluación.

Consideramos importante estudiar el presente tema porque comprender el funcionamiento de los procesos presupuestarios de los subsidios es un conocimiento valioso tanto para el Estado como para los ciudadanos beneficiarios de éstos.

El presente trabajo se basa en el análisis efectuado sobre los presupuestos aprobados durante el periodo 2014-2017, en particular sobre el Programa 61- Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor, estudiando los créditos y partidas presupuestarias correspondientes al Objeto del Gasto 5.5.4 - Transferencias a fondos fiduciarios y otros entes del sector público nacional no financiero para financiar gastos corrientes, y su correspondiente ejecución presupuestaria.

En el sitio web de Presupuesto Abierto se puede observar información relativa a los créditos presupuestados, vigentes y devengados de todos los organismos en los que rige la Ley 24.156, entre ellos los de nuestro objeto de estudio. Con estos datos nos avocaremos a investigar los procedimientos de donde surgen dichos números y su variación a lo largo del periodo elegido para dicho análisis.

**PALABRAS CLAVE: Presupuesto – Transporte Automotor – Subsidios – Administración Financiera**

## INTRODUCCIÓN

### 1) FUNDAMENTACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

Los subsidios al transporte automotor en Argentina han funcionado como una herramienta para atenuar el incremento de costos que ha experimentado el sector. Los subsidios evitan que los aumentos en las tarifas repercutan en la economía de los sectores sociales con mayor vulnerabilidad. La política de compensaciones tarifarias que se viene aplicando respecto del transporte público de pasajeros, resulta hoy una herramienta imprescindible para limitar el impacto sobre las tarifas.

Oscar Oszlak lo define de la siguiente manera:

*En la práctica, política se hace todos los días, y política de transporte también se practica diariamente. Inclusive, tomando decisiones que ni siquiera tienen que ver directamente con el transporte. Por ejemplo, a través de una política general de subsidios para reducir la incidencia de las tarifas sobre la canasta de consumo de los usuarios. Es una política de transferencia de recursos a un determinado sector de la sociedad, sin discriminar entre usuarios según nivel de ingresos. Además, una política de transporte subsidiado, como la que la Argentina ha mantenido durante más de medio siglo, posibilita que los sectores populares se radiquen en zonas alejadas del centro urbano. Un transporte caro podría afectar el patrón de localización de la población y, en última instancia, la estructura social de las ciudades. Una política de no ajuste por inflación, en la época en que la gente compraba terrenos alrededor de Buenos Aires, permitió el crecimiento exponencial de la suburbanización. Y así podría identificarse una densa trama de políticas públicas que determinan las posibilidades de ubicación de cada individuo dentro del espacio urbano y la estructura social (Oszlak, 2013).<sup>1</sup>*

Nos surge la pregunta ¿Cómo hace el Estado para subsidiar la tarifa del colectivo que utilizan millones de personas a diario?

Como mencionamos en el resumen del presente trabajo, la administración gubernamental, en particular el Ministerio de Transporte se encarga de poner en pie los mecanismos para administrar los subsidios al transporte automotor toda vez que estos forman parte de los objetivos de gobierno. Estos subsidios, traducidos en lenguaje presupuestario son transferencias que el tesoro nacional otorga en este caso a las empresas de colectivos para que éstas mantengan una tarifa que puedan pagar los usuarios del servicio, sin que esto tenga un impacto negativo en su poder adquisitivo.

Siguiendo con el lenguaje presupuestario, que nos ocupa en el tema de estudio, podemos decir que estas transferencias pasan por los subsistemas que comprenden a la Administración Financiera: por el Sistema de Presupuesto, por el Sistema de Contabilidad,

---

<sup>1</sup> Oscar Oszlak. Conferencia dictada en el Primer Seminario Interno de Capacitación de la Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos de la Auditoría General de la Nación, el 14 de Junio del 2013, publicada posteriormente en “Transporte: Desafíos de una Política Pública Compleja”

por el Sistema de Tesorería y por los Sistemas de Control. Como lo dice explícitamente la Ley 24.156 cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos. La función fundamental de los órganos rectores es garantizar la correcta aplicación de las políticas globales de equilibrio presupuestario, endeudamiento, nivel ocupacional, inversiones, contrataciones.

Pero, además, en cada una de las dependencias del Estado encargadas de cumplir con los objetivos del mismo existen unidades técnicas, denominados Servicios Administrativos Financieros (SAF) que se ocupan de cumplir con los lineamientos que advierte la Ley 24.156 y las normas relacionadas. Los roles de los SAF son:

- Cumplir con las políticas, normas y procesos de los órganos rectores.
- Instrumentar las normas de control interno.
- Cumplir con la política institucional.
- Brindar apoyo en los procesos de contratación y adquisición de insumos.

Es por eso que en el Ministerio de Transporte actualmente (antes en la Secretaría de Transporte) existe un SAF encargado de formular un anteproyecto de presupuesto que deberá responder a las políticas públicas vigentes, elevarlo al órgano rector (Oficina Nacional de Presupuesto) para que este último elabore un proyecto de Ley de presupuesto, el cual es elevado al Congreso para su debate y aprobación.

Por otra parte, existe un Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) que administra los subsidios a las empresas de colectivos; justamente el Decreto 678/06<sup>2</sup> establece el Régimen de Compensaciones Complementarias, destinado a contrarrestar incrementos de costos incurridos por las empresas de servicios de transporte público automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano. El objetivo de la norma fue atender una situación en donde existían jurisdicciones particularmente afectadas, en razón del incremento de costos en el transporte automotor, de la permanencia inalterada desde el año 2001 de los cuadros tarifarios vigentes y de los costos regulatorios sensiblemente superiores a los de igual naturaleza ejecutados en otras jurisdicciones, debido a los requerimientos reglamentarios a que se sujetaban los primeros.

Si bien hay todo un trasfondo normativo y de figuras jurídicas implementadas para administrar este tipo de subsidios, por ejemplo, la creación de un fideicomiso para la instrumentación de las compensaciones tarifarias, en estas páginas estudiaremos el proceso presupuestario de las transferencias que realiza el tesoro nacional para tal fin. De este modo,

---

<sup>2</sup> Decreto 678/06. Establécese el Régimen de Compensaciones Complementarias, destinado a compensar incrementos de costos incurridos por las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano, bajo jurisdicción nacional que presten servicios en el ámbito geográfico delimitado por el Artículo 2º de la Ley N° 25.031 y en la órbita de las unidades administrativas establecidas por la Resolución N° 168/95 de la Secretaría de Transporte en el marco de lo dispuesto por el Artículo 2º del Decreto N° 656/94.

nos quedará por fuera del estudio de este trabajo el aspecto del proceso presupuestario relativo a la administración interna del fideicomiso específico que administra el SISTAU.

A su vez, vamos a hacer un análisis sobre los créditos presupuestarios de las transferencias que realiza el tesoro destinadas al SISTAU entre el 2014-2017. El periodo escogido se debe a que el mismo comprende dos gestiones de gobierno de dos partidos políticos diferentes, durante los dos primeros años de la muestra 2014-2015 sabemos que ha gobernado el kirchnerismo y los años siguientes 2016 y 2017 lo hizo el macrismo.

En el medio de esto, debemos aclarar que el Presupuesto para el año 2016 fue elaborado por un gobierno, y ejecutado por otro, dado los tiempos de elaboración del presupuesto que estudiaremos más adelante, y los tiempos en los que se desarrollaron las elecciones presidenciales.

Más allá de estas aclaraciones, podemos observar un desvío significativo entre lo que se hubiera presupuestado para cada periodo y lo efectivamente ejecutado. Esta observación parte de los datos recolectados del sitio web de Presupuesto Abierto de acuerdo al siguiente detalle:

**Jurisdicción:** Ministerio de Transporte

**Programa 61:** Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor

**Objeto del Gasto:** Transferencias a Fondos Fiduciarios y otros Entes del Sector Público Nacional No Financiero para financiar gastos corrientes. En este trabajo observamos la Subparcial: Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte Automotor.

-en millones de pesos-

| AÑO  | CRÉDITO INICIAL | PRESUPUESTO MODIFICADO | CREDITO DEVENGADO | Variación de la ejecución sobre lo presupuestado |
|------|-----------------|------------------------|-------------------|--|
| 2014 | 14.574,47       | 19.168,15              | 19.168,10         | 31,52%   |
| 2015 | 19.009,68       | 23.775,80              | 23.775,80         | 25,07%   |
| 2016 | 23.058,00       | 27.839,69              | 27.839,69         | 20,74%   |
| 2017 | 25.387,00       | 37.122,75              | 37.122,75         | 46,23%   |

Debemos tener en cuenta que las leyes de Presupuesto contemplan el histórico y tendido proceso inflacionario que atraviesa la Argentina, y por lo tanto el presupuesto aprobado para cada periodo ya incluye dicha variante.

Además, el Artículo 37 de la Ley 24.156 dispone que la reglamentación establezca los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.

Aún así, nos parece oportuno poder arribar a los medios que arbitra el Estado para presupuestar el monto que demanda este tipo de subsidio, centrando el eje del trabajo en el estudio del modelo sistémico en la Administración Financiera del Sector Público.

En este sentido nos hacemos algunas preguntas para poder entender el proceso presupuestario:

- ¿Cuáles son los procedimientos que se utilizan para formular, ejecutar y evaluar dichos subsidios? ¿Dichos procedimientos son correctamente aplicados?
- ¿El presupuesto relacionado con las transferencias destinadas a los subsidios de las empresas de colectivos, se formula en función de su resultado?
- ¿Podemos decir que estos procedimientos apuntan al nuevo modelo de administración o aún se observan variables que responden al modelo burocrático?
- ¿Hay una adecuada aplicación de la Ley 24.156?
- ¿Se encuentran integrados e interrelacionados entre si los sistemas de administración financiera que intervienen en estos procedimientos?
- ¿Cuál es la importancia de los subsidios al transporte automotor en Argentina?

## 2) OBJETIVOS

Este trabajo final pretende brindar respuestas en relación a como se presupuesta y se ejecutan las trasferencias del Estado Nacional que tienen como fin atenuar el impacto de la suba de las tarifas del boleto.

Entre los objetivos del trabajo tenemos:

- Comprender las bases que sustentan la reforma del estado y la aplicación del modelo sistémico para la administración financiera.
- Describir el proceso de formulación presupuestaria y su ejecución de acuerdo a lo establecido por la Ley 24.156.
- Explorar los mecanismos y procedimientos a través de los cuales el Estado transfiere dichos créditos.
- Analizar cómo fue la ejecución de los subsidios al transporte automotor de pasajeros y el cumplimiento de las metas en el periodo de 2014-2017.
- Determinar si hay una adecuada aplicación del nuevo paradigma de Administración Pública, si aplica el enfoque sistémico y analizar cómo se relacionan los sistemas que intervienen en los procesos.
- Explicar la importancia de los subsidios al transporte automotor en Argentina.

## 3) ASPECTOS METODOLÓGICOS

En principio, el presente trabajo tiene un enfoque cualitativo cuantitativo descriptivo exploratorio longitudinal, diseño no experimental, porque busca explicar el funcionamiento de un fenómeno (proceso presupuestario de los subsidios) en relación al régimen normativo que lo sustenta, el cual ya se encuentra establecido. La unidad de análisis es el presupuesto de los subsidios. La muestra que hemos propuesto en este trabajo es de 4 años.

Estudiaremos los presupuestos aprobados en dicho periodo y evaluaremos los desvíos que fueron implicando modificaciones presupuestarias. Buscaremos determinar si lo que se realiza en la práctica en cuanto a procedimientos coincide con lo que dice la normativa. La información para hacer comparaciones se obtendrá principalmente de los datos publicados en la página web de Presupuesto Abierto y se hará un análisis en función de lo que han escrito los autores sobre el nuevo modelo de administración pública.

#### 4) HIPOTESIS

Una adecuada aplicación del enfoque sistémico y la focalización de un presupuesto orientado a resultados de acuerdo a las normas vigentes permite que la formulación, la ejecución y evaluación presupuestaria de las transferencias que realiza el Estado a las empresas operadoras del transporte automotor de pasajeros se adapten a las necesidades reales de la comunidad.

## MARCO TEÓRICO

El marco teórico que se desarrolla a continuación, permite conocer la fuente literaria que sustenta este trabajo y los aspectos relevantes a tener en cuenta para abordarlo.

### *1) Aplicación del modelo sistémico para la administración financiera*

En relación al tema de investigación consideramos pertinente remitirnos a lo que han aportado diversos autores en la materia en relación a la reforma del estado que ha conllevado a la adopción de la Teoría del Modelo Sistémico para la Administración Financiera.

De acuerdo con sus enunciados y con la orientación adoptada actualmente por gran número de países, la "reinención" del gobierno supone la búsqueda de mayor efectividad en la acción estatal, lo cual, según esta visión, podría lograrse reuniendo las siguientes condiciones (Oszlak, 1999)<sup>3</sup>:

- Guiarse por una misión
- Orientarse por resultados
- Tener una orientación empresaria (ganar en lugar de gastar)
- Tener capacidad de anticipación
- Estar descentralizado
- Orientarse hacia el mercado
- Servir al cliente
- Cumplir un papel catalítico

El nuevo paradigma aplicado a la Administración Financiera del sector público fue recorriendo todo el continente, llevando a varios especialistas a elaborar estudios sobre las distintas gestiones públicas en países que venían adoptando el modelo burocrático. Barzelay, Michael es otro de los autores que hemos estudiado durante el curso de posgrado. En sus estudios contradice el pensamiento tradicional según el cual los burócratas constituyen un impedimento para que el sistema político pueda cambiar. Para Barzelay, la causa del deficiente desempeño gubernamental se funda en la negativa y constante influencia del paradigma burocrático que se caracteriza por la centralización del control y de la economía y por el apego intransigente a todas las reglas.

Desde una perspectiva posburocrática el principal desafío de las organizaciones es canalizar las energías humanas a pensar en el trabajo socialmente útil y desarrollarlo. Para enfrentar ese reto, los servidores públicos necesitan mejores categorías que las funciones, la autoridad y la estructura. Los conceptos de misión, servicios clientes y resultados son valiosos porque ayudan a los responsables de brindar los servicios públicos a articular sus propósitos y a deliberar acerca del modo de adaptar el trabajo para alcanzarlos. Las misiones son reclamos acerca del aporte claro que una organización hace al bien público. Los servicios

---

<sup>3</sup> Oscar Oszlak. De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. Artículo publicado en la revista Nueva Sociedad 160, Marzo - Abril 1999.

son los productos de esa organización. Los clientes son los individuos o cuerpos colectivos –dentro o fuera de la organización- ante los cuales los empleados rinden cuentas en tanto que partes de las relaciones de clientes. Los resultados son estados de cosas bien definidos que la organización trata de provocar mediante sus actividades (Michael Barzelay, 2000)<sup>4</sup>

Centrando un poco más el tema en lo que nos compete en el plano de lo presupuestario, Barzelay critica el paradigma burocrático porque en el mismo la determinación del presupuesto era un proceso que desembocaba en los planes de gasto anual.

El paradigma burocrático para la determinación del presupuesto tenía como fundamento satisfacer las necesidades de los ciudadanos sin malgastar el dinero de los contribuyentes. No obstante los defensores del paradigma posburocrático plantean que los ciudadanos se interesan mucho más por la calidad y el valor de los servicios públicos que por sus costos; de ahí que sea un error de las autoridades el examen de costos en el transcurso de las deliberaciones presupuestarias. (Michael Barzelay, 2000)

El nuevo paradigma golpeó puertas de diferentes países al punto que a finales de la década de los 80 e inicios de los 90, se encaró en la mayoría de los países de América Latina la reforma en la administración financiera, sustentada en la concepción de que la reforma de los sistemas básicos que la conforman (presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad) se debe realizar bajo un enfoque integral e integrador. Se consideró que dicha reforma era parte de la reforma administrativa del Estado y que, por tanto, implicaba un profundo cambio en los procesos de administración y gestión de los recursos financieros del sector público (Makón, 2002)<sup>5</sup>.

## *2) La Reforma de la Administración Financiera en Argentina (1991 – 2001) – Principales cambios*

Vamos a definir a continuación la situación previa a la reforma en relación a:

### Base Legal

- Ley de Contabilidad de 1956
- Ley Complementaria Permanente de Presupuesto desde 1932
- Decreto Ley del año 1963 que crea lo que es actualmente la ONP y modifica la estructura presupuestaria

### Relación entre Sistemas

- Ramas de Contabilidad independientes (Presupuesto, Movimiento de Fondos, Patrimonial, Responsables)

---

<sup>4</sup> Michael Barzelay. Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública. La obra está basada en una investigación realizada con funcionarios públicos de Minnesota, EE.UU., que experimentaron con ideas como servicios al cliente, la capacitación de servidores públicos en contacto directo con el público y la introducción selectiva de fuerzas de mercado en el gobierno.

<sup>5</sup> Marcos Macon. XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público. Gestión por resultados en Argentina – Lecciones y Aprendizajes. Junio 2002.

- Se carecía de normas sobre Crédito Público en la Ley de Contabilidad
- Ramas de Contabilidad independientes (Presupuesto, Movimiento de Fondos, Patrimonial, Responsables)

#### Formulación Presupuestaria

- Ausencia de una adecuada Programación Presupuestaria
- Faltaba un Sistema de “Techos Presupuestarios”
- No había una Programación y Evaluación de la Inversión Pública
- No se proyectaba un horizonte de mediano plazo
- Débil análisis de Anteproyectos por falta de datos que permitieran conocer la capacidad de ejecución de los Organismos

Por otra parte, podemos identificar en la situación post reforma:

#### Base Legal

- Constitución Nacional (1994): El Presupuesto se hará en base al Programa General de Gobierno y al Plan de Inversiones Públicas
- Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control (1992)
- Ley del Sistema de Inversiones Públicas (1994)
- Ley de Reforma del Estado (1996)
- Ley de Solvencia Fiscal (1999)

#### Relación entre Sistemas

- Carácter sistémico de los componentes (Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Contabilidad y Control Interno y Externo): conjunto integrado de Sistemas de Gestión y Control

#### Formulación Presupuestaria

- Se verifican avances en la Programación Presupuestaria, con bases teóricas del Presupuesto por Programas, sustancialmente renovadas, orientadas a la producción pública
- Se opera con un sistema ordenado y coherente de “Techos Presupuestarios” y de Presupuesto Preliminar
- Se cuenta por Ley con un Sistema de Programación y Evaluación de la Inversión Pública
- Se elaboran Presupuestos Plurianuales, a partir de 1999.
- Funciona un adecuado mecanismo de análisis de Anteproyectos de los Organismos

### *3) Marco normativo en materia presupuestaria en Argentina:*

En Argentina, desde Constitución Nacional ya se prevé una base jurídica presupuestaria.

El Artículo 4º refiere a la parte financiera del presupuesto al señalar la obligación para el Gobierno Federal de proveer los gastos de la Nación e indica al efecto sus principales fuentes de financiamiento<sup>6</sup>:

- Derechos de importación y exportación
- Venta y locación de tierras de propiedad nacional
- Rentas de correos
- Contribuciones que equitativa y proporcionalmente la población imponga el Congreso Nacional
- Empréstitos y operaciones de crédito que decrete el Congreso Nacional para:
  - Urgencias de la Nación
  - Empresas de utilidad nacional

En cuanto al Poder Legislativo, éste tiene como atribución:  *fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.*<sup>7</sup> La distribución la debe hacer según competencias, servicios y funciones, considerando criterios objetivos de reparto: Equidad y Solidaridad. La prioridad es tender a lograr: grados equivalentes de desarrollo, calidad de vida, e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

En cuanto al Poder Ejecutivo, el Presidente tiene entre sus atribuciones supervisar el ejercicio de la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales<sup>8</sup>.

Asimismo, al Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: enviar al Congreso los proyectos de la ley de Ministerios y Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo, y hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional<sup>9</sup>.

Por su parte, la Ley 24.156 (1992) derogó casi en su totalidad a la Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación N° 23.354 (1956), adoptando la Teoría del Modelo Sistémico, definiendo a la administración financiera como un macrosistema que a la vez contiene sistemas integrados e interrelacionados entre sí.

---

<sup>6</sup> Art 4º de la Constitución Nacional - Ley N° 24.430

<sup>7</sup> Art 75 Inc 8 de la Constitución Nacional - Ley N° 24.430

<sup>8</sup> Art 99 de la Constitución Nacional - Ley N° 24.430

<sup>9</sup> Art 100 Inc 6 y 7 de la Constitución Nacional - Ley N° 24.430

El Manual del Sistema Presupuestario<sup>10</sup>, extraído de la web de la Oficina Nacional de Presupuesto explica muy bien estas cuestiones y es de donde surge gran parte del sustento teórico desarrollado en el presente apartado.

La idea de que existan componentes dentro del sistema responde a la necesidad de separar áreas con distintas responsabilidades y funciones; y para determinar los procesos que enlazan al macrosistema. Para la Ley 24.156 la administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí:

- Sistema de presupuesto
- Sistema de crédito público
- Sistema de tesorería
- Sistema de contabilidad

Cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos. El Decreto N° 1.344/07, artículo 6°, estableció que las Secretarías de Hacienda y de Finanzas conforman el órgano responsable de la coordinación de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional. Los órganos rectores son los siguientes:

- Sistema presupuestario: Oficina Nacional de Presupuesto
- Sistema de crédito público: Oficina Nacional de Crédito Público
- Sistema de tesorería: Tesorería General de la Nación
- Sistema de contabilidad: Contaduría General de la Nación

Por otra parte, el Art. 7° de la citada Ley establece que la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación serán los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente.

Asimismo, la teoría general de los sistemas, especialmente la de los administrativos, reconoce que todo sistema posee una estructura formada al menos por cinco elementos básicos. Justamente, la Ley 24.156 en su artículo 4° establece los objetivos del macrosistema:

1. Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
2. Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional;
3. Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;
4. Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de:

---

<sup>10</sup> El Manual del Sistema Presupuestario puede descargarse de la web [https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el\\_sistema\\_presupuestario\\_publico.pdf](https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf)

- i. Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas;
  - ii. Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna;
  - iii. Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad.
5. Estructurar el sistema de control externo del sector público nacional.

Asimismo, el ámbito de aplicación de la Ley 24.156 es el Sector Público Nacional:

- a) Administración Nacional
  1. Administración Central
  2. Organismos Descentralizados
  3. Instituciones de Seguridad Social
- b) Empresas y Sociedades del Estado (participación mayoritaria en el capital o la formación de decisiones societarias)
- c) Entes Públicos excluidos de la Administración Nacional
- d) Fondos Fiduciarios
- e) Otras Organizaciones Empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria

También es importante destacar la centralización normativa y descentralización operativa en el Sistema de Administración Financiera. La primera está referida a la vinculación de todos los subsistemas dentro del sistema mayor cuya responsabilidad primaria en cuanto a las políticas, normas y procedimientos recae en el órgano coordinador.

En cambio, descentralización operativa implica la capacidad de gestión de cada sistema desde las propias instituciones públicas. El mayor o menor grado de descentralización se vincula al marco político, jurídico y administrativo del país, como también a las mayores o menores capacidades administrativas de gestión de los diversos organismos públicos y a las características específicas de cada uno de los sistemas. La descentralización operativa cumple con dos requisitos básicos: a) la que se determina para un sistema debe estar estrechamente relacionada con la que se establece para los otros; b) se encuentra debidamente reglamentada, es decir que están perfectamente establecidas las facultades, normas y procedimientos que competen a los organismos centrales y a los diversos organismos periféricos.

#### 4) *Elementos metodológicos y conceptuales del Presupuesto Público en Argentina.*

### *a. El Presupuesto como un instrumento*

El Manual del Sistema Presupuestario define al Presupuesto Público como instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo debido que:

- Considerando que la mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se manifiestan en el presupuesto, éste se constituye en uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de gobierno.
- Como Instrumento de programación económica, el presupuesto público hace posible materializar en el corto plazo el cumplimiento de las políticas mediante la provisión pública, a la vez que permite su compatibilización con las restantes políticas para la coyuntura. Le da, por lo tanto, carácter operativo a las orientaciones de la programación económica y social.
- El presupuesto tiene que formularse y expresarse en una forma tal que permita a cada una de las personas responsables del cumplimiento de los objetivos concretos y del conjunto orgánico de acciones correspondientes, encontrar en él una verdadera "guía de acción" que elimine o minimice la necesidad de decisiones improvisadas.
- Su discusión y sanción en el Congreso manifiesta el carácter representativo del modelo de gobierno, en tanto y en cuanto los ciudadanos participan de la aprobación de la Ley de Presupuesto a través de sus representantes legislativos.

### *b. Técnicas Presupuestarias.*

#### *Del presupuesto tradicional al presupuesto por resultados.*

Consideramos relevante describir las formas de elaborar el presupuesto de los recursos y gastos gubernamentales, algunas que fueron utilizadas acompañando una evolución histórica y otras que se plantean como posibilidades de implementación.

- **TRADICIONAL:** Identificación, fijación y control de los gastos de las instituciones públicas. Hasta los años 30 del siglo XX la estructura presupuestaria de gastos clasificados por instituciones y partidas por objeto del gasto se consideraba suficiente en América Latina para ejercer el control de uso de los recursos, objeto esencial asignado al presupuesto en el marco de una concepción de Estado mínimo. (Makon 2020)<sup>11</sup>

Principales limitaciones de la técnica de Presupuesto Tradicional:

- La clasificación no permite el análisis de la política fiscal
- La presentación es relativamente inorgánica y carente de elementos de información
- No identifica objetivos y metas
- No resulta compatible con el planeamiento

---

<sup>11</sup> Aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto por programas orientado a resultados. Año 2020  
MAKÓN, Marcos Pedro

- Presenta duplicación de gastos
  - El énfasis está puesto en el control financiero y legal
  - Adolece de falta de información para interpretar lo que el presupuesto significa en términos de la actividad del Estado
- **POR PROGRAMAS:** Esta definición parte de la vinculación de los objetivos con los medios (humanos y materiales). Se puede afirmar que a partir de la introducción del presupuesto por programas se produce un quiebre en el uso de las técnicas presupuestarias. Se amplía el uso de las variables a ser consideradas, pasando del uso exclusivo de las variables financieras al empleo de las variables de producción de bienes y servicios. A partir de allí con variantes se ha avanzado en técnicas que tienen un elemento básico común: la necesidad del relacionamiento de los productos con los insumos. (Makon, 2020)<sup>12</sup>
  - **BASE CERO:** Justificación desde cero de la contribución de los gastos a los fines de las instituciones públicas. Se basa fundamentalmente en la idea de partir de cero en la confección de un presupuesto, sin tomar el anterior como punto de referencia. Cada unidad debe justificar sus gastos como si recién ese año comenzara a funcionar y diseñar tres escenarios de asignación de recursos, con las correspondientes metas para cada uno de ellos. Por ello, el Presupuesto Base Cero se considera una técnica presupuestaria mediante la cual se revalúan cada año todos los programas y gastos, siempre a partir de cero, como si fuera la primera operación de una organización. Trata de revisar todos los aspectos presupuestarios, sin tener en cuenta sólo las variaciones del ejercicio anterior. (Pyhrr, 1977)<sup>13</sup>
  - **POR RESULTADOS:** Justificación de los gastos en función de los beneficios finales. Entre los principales pilares de esta técnica se destacan (Makon, 2020)<sup>14</sup>:
    - ✓ Énfasis en la vinculación del presupuesto público con los resultados y políticas expresados en los planes,
    - ✓ Desarrollo de indicadores que van más allá de los tradicionales de eficiencia y eficacia.
    - ✓ Clara conceptualización de que dicho instrumento es y debe ser parte del nuevo modelo administrativo de gestión orientada a resultados. Esto implica que la administración debe gestionar priorizando los resultados a alcanzar con base en la producción que se defina y, a la vez, flexibilizando la administración de recursos físicos y financieros. Todo ello, sin perder el necesario control en la administración de los mismos.

---

<sup>12</sup> MAKÓN, Marcos Pedro Aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto por programas orientado a resultados. Año 2020.

<sup>13</sup> Pyhrr Peter Presupuesto Base Cero – Edit. Limusa 1977

<sup>14</sup> MAKÓN, Marcos Pedro Aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto por programas orientado a resultados. Año 2020.

### *c. Clasificaciones Presupuestarias*

En este apartado vamos a desarrollar los instrumentos normativos que agrupan los recursos y los gastos de las operaciones gubernamentales de acuerdo a ciertos criterios lo que luego nos podrá ayudar a entender cómo es que se atribuyen los gastos que corresponden a las transferencias al fideicomiso que oportunamente le brinda subsidios a las empresas de colectivo a fin de atenuar el impacto de la suba de costos de transporte automotor.

Nos importa entender el lenguaje que se utiliza a la hora de escribir el presupuesto de cualquier entidad gubernamental dado que, como lo menciona el Manual de Clasificaciones Presupuestarias (2016), el conjunto de clasificaciones presupuestarias representa un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública.

Así pues, en el diseño de estas clasificaciones se ha contemplado el cumplimiento de los siguientes requisitos<sup>15</sup>:

- Que exista una distinción clara de los clasificadores primarios y los que son el resultado de agregación y procesamiento de información.
- Que posibiliten el registro de todas las transacciones con incidencia económico financiera que realizan las instituciones públicas.
- Que puedan ser utilizadas por todas las instituciones públicas.

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional que se presenta persigue los siguientes objetivos:

- Proporcionar un conocimiento cabal de la función que cumplen las clasificaciones, a través de la presentación de un conjunto único de conceptos, definiciones y procedimientos de las cuentas del Sector Público Nacional.
- Recoger en un solo documento las distintas formas de clasificar los ingresos y gastos públicos, orientando su estudio y aplicación en el proceso presupuestario.
- Facilitar el análisis de los efectos presupuestarios.

Esto permite a los analistas de la economía pública, y de la economía en general, tener a su disposición una herramienta que haga posible mejorar su participación en el proceso presupuestario público; facilitando al mismo tiempo, el análisis de la información económico-financiera que generen dichas clasificaciones.

### *d. Tipos de clasificación*

1. Válidas para todas las transacciones
  - Institucional
  - Por tipo de moneda
2. Recursos públicos

---

<sup>15</sup> Manual de Clasificaciones Presupuestarias, Edición 2016.

- Por rubros
  - Por su carácter económico
3. Gastos públicos
- Por ubicación geográfica
  - Por objeto
  - Por su carácter económico
  - Por finalidades y funciones
  - Por categoría programática
  - Por fuente de financiamiento

*e. Proceso presupuestario:*

A continuación se exponen gráficamente las etapas del proceso presupuestario de acuerdo al nuevo modelo sistémico aplicado para la Administración Financiera<sup>16</sup>:



1. **Formulación Presupuestaria:** Mediante este proceso el Poder Ejecutivo Nacional fija las prioridades y políticas públicas a desarrollar en el próximo año. Se estiman los recursos, las principales variables macroeconómicas y se calculan los gastos necesarios para cumplir con las políticas y prioridades de gobierno. Esta etapa culmina el 15 de septiembre cuando se envía el proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso Nacional.
2. **Discusión y Aprobación:** El Congreso Nacional recibe el proyecto de ley de presupuesto, lo discute, sugiere modificaciones al mismo y finalmente aprueba la Ley de Presupuesto para el año siguiente. La Cámara de Diputados resulta la iniciadora que recibe el proyecto de Ley, y luego de su media sanción actúa el Senado

<sup>16</sup> [https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto\\_ciudadano/seccion1.php](https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/seccion1.php)

como cámara revisora. En dichas cámaras se trabaja en comisiones de presupuesto y hacienda, a los fines de entender, discutir y procesar la información del proyecto de Ley de Presupuesto que remite el Poder Ejecutivo.

3. **Ejecución Presupuestaria:** Al comenzar el año empieza a regir la Ley de Presupuesto, con la Decisión Administrativa distributiva de créditos. Los organismos públicos comienzan a ejecutar los gastos previstos en la norma para su funcionamiento, en la medida que se perciben los recursos estimados en la etapa de Formulación Presupuestaria.
4. **Seguimiento y Evaluación:** Se realizan tanto durante la ejecución presupuestaria como en forma posterior. Una vez finalizado el año el Poder Ejecutivo confecciona la Cuenta de Inversión, donde rinde cuentas al Congreso Nacional de los gastos ejecutados, la producción realizada y los resultados alcanzados. Asimismo, de forma trimestral el Poder Ejecutivo realiza el seguimiento físico-financiero del presupuesto y lo publica en internet.

## *5) Conceptos y definiciones relacionados al Transporte y los Subsidios*

El transporte es una actividad económica derivada porque es derivada de otra necesidad. Tiene su origen en la necesidad de movimiento que se deriva de la propia existencia del espacio geográfico: en la medida que los fenómenos se localizan en diferentes sitios, el desplazamiento de bienes y personas se torna imperativo (Jose Barbero y Julian Bertranou, 2015)<sup>17</sup>. Es decir que se trata de la consecuencia de que las personas no pueden satisfacer sus necesidades localmente. Por ejemplo: residimos en una localidad y trabajamos en otra, o debemos hacer un estudio médico en una localidad diferente a la que residimos, etc.

### *a. Definición de servicio público y transporte público.*

Desde el derecho, hemos extraído la definición de algunos autores importantes:

“El servicio público es la prestación mediante la entrega de cosas y servicios, individualizados y concretos para satisfacer necesidades colectivas y primordiales de la comunidad, sea por la administración, o sea por los particulares, que requieren el establecimiento den este segundo caso, de un régimen de potestad pública, que comprende la exigencia de un título por el Estado, más otros requisitos accidentales de control por este.” (Linares, Juan Francisco).

“Por servicio público ha de entenderse toda actividad de la administración pública, o de los particulares o administrados que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de las actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal” (Merienhoff, Miguel).

---

<sup>17</sup> José Barbero es Decano del Instituto del Transporte – USAM, y Julián Bertranou es Docente Investigador del mismo Instituto. Para la elaboración del marco teórico se han extraído conceptos del documento “Una asignatura pendiente – Estado Instituciones y política en el Sistema de Transporte” Serie de Estudios del Transporte, 2015.

Es "... toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público." (Villegas Basavilbaso, Benjamin).

Asimismo, en el Decreto N° 958/92 se define como servicio público de transporte por automotor de pasajeros, a "... todo aquel que tenga por objeto satisfacer con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad en igualdad de condiciones para todos los usuarios, las necesidades de carácter general en materia de transporte...", estableciendo asimismo que "...La autoridad de aplicación tomará intervención en la reglamentación de los servicios públicos, en el otorgamiento de permisos, en la determinación de recorridos, frecuencias, horarios y tarifas máximas y en la fiscalización y control de los mismos..." (Artículo 13) de la citada norma.

### *b. Tipos de subsidios*

Los subsidios pueden presentarse en distintas formas. Entre las modalidades más usuales se encuentran las exenciones o rebajas impositivas, las exoneraciones de estándares regulatorios, las transferencias monetarias y el acceso preferencial a mercados. A su vez, los subsidios pueden ser aplicados a la oferta o a la demanda del bien o servicio alcanzado (Estupiñan et al, 2007).

Los subsidios a la oferta son transferencias realizadas por el Gobierno a empresas privadas para favorecer la producción de un bien o servicio, afrontando parte de los costos de la actividad. Suelen tener tres objetivos principales:

- estimular un nivel deseado de producción del servicio o bien.
- asegurar el acceso al bien o servicio de determinados grupos sociales, evitando trasladar en forma completa los costos de producción de los operadores a la tarifa enfrentada por los usuarios.
- reducir el costo de los insumos y de la provisión de infraestructura física de transporte.

Por su parte, los subsidios a la demanda son contribuciones otorgadas directamente a los usuarios. Usualmente benefician a grupos de pasajeros específicos, como jubilados, estudiantes, veteranos de guerra, titulares de planes sociales, entre otras categorías (Castro y Szenkman, 2012).

### *c. ¿Qué son los subsidios al Transporte?*

Este apartado toma como fuente un documento extraído en la web de la Dirección de Investigación y Asistencia Técnica de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP) en relación a Subsidios y Compensaciones Tarifarias en Transporte.

Los subsidios son políticas que reducen los costos o complementan los ingresos de los consumidores y productores. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2005) es posible definir a los subsidios como el resultado de una acción de gobierno que confiere una ventaja a los consumidores o productores con el objetivo de complementar sus ingresos o reducir sus costos.

En esencia, los subsidios son transferencias realizadas por la Administración Pública a empresas o consumidores para permitir que determinados bienes y/o servicios sean consumidos (o producidos) a un precio (o costo) inferior al necesario para cubrir los costos de producción. Estas transferencias suelen tener dos objetivos principales: fomentar el acceso a esos bienes o servicios por parte de segmentos específicos de la población e impulsar el desarrollo de sectores productivos determinados.

La exclusión de determinados sectores económicos o grupos sociales del servicio como resultado del nivel de la tarifa puede representar un costo social y generar situaciones de inequidad. De esta manera, los Gobiernos usualmente buscan asegurar el acceso a los servicios públicos de la población independientemente del nivel de la tarifa.

Existen dos argumentos principales utilizados habitualmente para justificar la aplicación de subsidios al transporte público: la eficiencia económica y la inclusión social (Castro y Szenkman, 2012).

#### *d. Los subsidios al transporte en la Argentina*

Luego de la crisis del 2001 y en el marco de una política generalizada de congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, el Gobierno Nacional desarrolló un esquema de subsidios con el objetivo de impedir el traslado de los aumentos de los costos operativos a los usuarios. Los subsidios se focalizaron en la oferta en forma de transferencias directas a las empresas operadoras. En principio, se trató de transferencias condicionadas a criterios de volumen de oferta, como la cantidad de pasajeros transportados, kilómetros cubiertos, entre otros. Si bien durante los primeros años de la post-convertibilidad los subsidios cumplieron sus objetivos, entre 2005-2011 el sistema se volvió altamente costoso. De hecho, el Gobierno nacional encaró a partir de 2012 un proceso de cambio gradual en la política de subsidios al transporte. (ASAP, 2014).

#### *e. Subsidios y Compensaciones al Transporte Automotor de Pasajeros*

Los subsidios al transporte son aquellas transferencias realizadas por la Administración Pública a empresas o consumidores para permitir que determinados servicios sean provistos a un costo inferior al necesario para cubrir los costos de producción. Estas transferencias suelen tener dos objetivos principales: fomentar el acceso a esos bienes o servicios por parte de segmentos específicos de la población e impulsar el desarrollo de sectores productivos determinados. (Web del Ministerio de Transporte, 2022)

### *f. Creación del Sistema Integrado de Transporte*

En el marco del Plan Federal de Infraestructura en el año 2001, con el Decreto 1377/01 se crea el Sistema Integrado de Transporte (SIT), que originalmente tenía como fin financiar obras de infraestructura en el transporte.

El Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (FFSIT) como destino de los subsidios estatales al transporte se creó en 2001, a través del Decreto 976/01. Es un fondo de carácter extrapresupuestario que busca promover la inversión en infraestructura de transporte. Originalmente, estaba compuesto por el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER). El SISVIAL era el principal destino del FFSIT y estaba dirigido a financiar obras de infraestructura en la red vial nacional y provincial.

Sin embargo, luego de la crisis económica de 2002 los fondos del FFSIT fueron gradualmente reencausados al Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU). El SISTAU fue creado con el objetivo de compensar a los concesionarios por el congelamiento de las tarifas, principalmente en los corredores viales más importantes. Además, el SISTAU se utilizó en forma creciente para subsidiar gastos corrientes de empresas operarias del transporte.

Junto con el SIFER, el SISTAU se integró a una nueva división del FFSIT: el Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS), que pasó a ser el encargado de organizar las asignaciones a las empresas proveedoras de servicios en transporte automotor y ferroviario y fue ganando terreno gradualmente frente al SISVIAL como destino principal del Fondo. (Castro y Szenkman, 2012)<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Castro, Lucio y Szenkman, Paula: “El ABC de los subsidios al transporte”, Documento de Políticas Públicas/Análisis N°102, CIPPEC, Buenos Aires, enero de 2012.

## DIAGNÓSTICO

En esta sección se expondrá un diagnóstico del estudio del presupuesto de gastos destinado a los subsidios al transporte automotor de pasajeros en el periodo de análisis 2014-2017. Nos vamos a enfocar en los niveles de agregación precisos definidos para las transferencias que el Estado realiza a través del Tesoro Nacional.

De acuerdo a lo estudiado en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias (Edición 2016) extraeremos datos del sitio del ciudadano a partir de los siguientes parámetros:

Institucional:

- ✓ Jurisdicción: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para los periodos 2014 y 2015; y Ministerio de Transporte para los años 2016-2017.

Carácter Económico:

- ✓ Gastos Corrientes
- ✓ Gastos de Capital

Objeto del Gasto:

- ✓ Inciso: Transferencias. El caso de las transferencias es especial por la heterogeneidad de conceptos de gastos que incluye este inciso. En primer lugar, cabe aclarar que se trata de salidas de fondos sin contraprestación, de carácter intersectorial (del sector público a los sectores privado y externo) o intrasectorial (dentro del propio sector público) cuando se trata de entes públicos que no consolidan en el universo institucional considerado presupuestariamente. En líneas generales estas transferencias deben ser clasificadas según el lugar de residencia del beneficiario que en última instancia se favorece con el cumplimiento de los objetivos de políticas públicas que persiguen dichas transferencias.
- ✓ Principal: Transferencias a otras entidades del sector público nacional.
- ✓ Parcial: Transferencias a fondos fiduciarios y otros entes del sector público nacional no financiero para financiar gastos corrientes.
- ✓ Subparcial: Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte.

Finalidad y Función:

- ✓ Servicios Económicos - Transporte

Fuente de Financiamiento:

- ✓ Tesoro Nacional. Financiamiento que tiene origen en los recursos de rentas generales. Estos recursos se caracterizan por ser de libre disponibilidad y sin cargo de devolución, por lo que excluye a las transferencias internas o externas afectadas a programas específicos de la Administración Central.

A continuación vamos a analizar los presupuestos aprobados que pueden extraerse de la web de la Oficina Nacional de Presupuesto.

### *Ejercicio 2014*

El Mensaje de Remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2014 – luego sancionada como Ley Nro 26.895 dice:

*En cuanto al transporte automotor, la Subsecretaría de Transporte Automotor prevé intervenir y entender en la elaboración, ejecución y control de las políticas, planes y programas referidos al transporte automotor, de carga y de pasajeros,*

*interjurisdiccional e internacional, como también en la coordinación de las acciones necesarias para la actualización de la normativa vigente. [...]*

*Por otra parte, caben mencionarse las transferencias al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT) como fuente complementaria, principalmente de los recursos del Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) y del Régimen de Compensación Complementaria Provincial (CCP). [...]*

*Asimismo, se destacan las asignaciones destinadas a lograr la provisión de combustible a precio diferencial al transporte público de pasajeros, con el propósito de compensar parte de los costos de explotación de este servicio.*

El mensaje de remisión además incluye un apartado relacionado con los flujos financieros y uso de los fondos fiduciarios como un componente diferenciado del Presupuesto de la Administración Nacional:

*Para el ejercicio 2014 se prevén dentro de los gastos corrientes, principalmente las erogaciones destinadas al Sistema Ferroviario Integrado (SIFER), al Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU). En tal sentido, las transferencias corrientes provenientes del Tesoro Nacional previstas para el ejercicio 2014 ascienden a la suma de \$14.574,5 millones. En cuanto a los gastos de capital, se proyecta el financiamiento de diversas obras de infraestructura y seguridad vial, destacándose aquellas a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad.*

Luego el Artículo 13 de la Ley de Presupuesto establece: *Apruébense para el presente ejercicio, de acuerdo con el detalle obrante en la Planilla Anexa a este artículo, los flujos financieros y el uso de los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente por bienes y/o fondos del ESTADO NACIONAL, en cumplimiento de lo establecido por el Artículo 2°, inciso a) de la Ley N° 25.152. El Jefe de Gabinete de Ministros deberá presentar informes trimestrales a ambas Cámaras del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN sobre el flujo y uso de los fondos fiduciarios, detallando en su caso las transferencias realizadas y las obras ejecutadas y/o programadas.*

Dentro de las Planillas Anexas al articulado nos encontramos con la Planilla anexa al Art 13. Y dentro de ella el detalle del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte:

|   |                          |
|---|--------------------------|
| <b>Ingresos Corrientes</b>                                  | <b>26.092.858.013</b>    |
| Ingresos Tributarios <sup>19</sup>                          | 11.230.700.000           |
| Ingresos no Tributarios                                     | 240.000.000              |
|   | 47.684.013               |
| Rentas de la Propiedad                                      |                          |
| Transferencias Corrientes del Tesoro Nacional <sup>20</sup> | 14.574.474.000           |
| <b>Gastos Corrientes</b>                                    | <b>23.183.509.395,00</b> |
| Bienes y Servicios  | 2.640.000                |
| Intereses en Moneda Nacional                                | 1.553.349.395            |

<sup>19</sup> Los Ingresos Tributarios provienen de un impuesto sobre el Gasoil.

<sup>20</sup> Las Transferencias Corrientes del Tesoro Nacional se enmarcan en el Decreto 678/06 y 449/08

|                             |                          |
|-----------------------------|--------------------------|
| Transferencias Corrientes   | 21.610.000.000,00        |
| Impuestos Directos          | 17.520.000,00            |
| <b>Resultado Económico</b>  | <b>2.909.348.618,00</b>  |
| Ingresos de Capital         | -                        |
| Gastos de Capital           | 2.200.000.000,00         |
| <b>INGRESOS TOTALES</b>     | <b>26.092.858.013,00</b> |
| <b>GASTOS TOTALES</b>       | <b>25.383.509.395,00</b> |
| <b>RESULTADO FINANCIERO</b> | <b>709.348.618,00</b>    |

A su vez, los fascículos de la Ley de Presupuesto del año en estudio, se encuentran agrupados por Jurisdicción. Para poder identificar de donde surgen las trasferencias que el Tesoro Nacional prevé para el fondo fiduciario mencionado en el apartado anterior, a continuación se desarrolla el programa dentro de la Jurisdicción del Ministerio de Interior y Transporte definido para tal fin:

**PROGRAMA 61: FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE AUTOMOTOR**

**UNIDAD EJECUTORA: SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTE AUTOMOTOR**

*Este programa tiene por objetivo intervenir en la elaboración, ejecución y control de las políticas, planes y programas referidos al transporte automotor, de cargas y de pasajeros, interjurisdiccional e internacional, como también en la coordinación de las acciones necesarias para la actualización de la normativa vigente en lo referido a modalidades operativas, aptitud técnica de equipos, seguros, régimen tarifario, y toda normativa que asegure la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios de transporte automotor de cargas y pasajeros.*

*Entre las acciones que se desarrollan en el ámbito de este programa, se destacan:*

- *Proponer y/o dictar normas necesarias para el mejoramiento del transporte automotor, en especial el transporte automotor público de pasajeros, reformulando la normativa del transporte por automotor público de pasajeros en el diseño de una política sectorial, que permita garantizar un mejor servicio, en base a una competencia racional y equitativa.*
- *Dictar normas necesarias para el mejoramiento del transporte automotor de cargas de jurisdicción nacional e internacional, a fin de lograr un servicio eficiente, seguro y*

*económico, con la capacidad necesaria para satisfacer la demanda, y preservar las fuentes de trabajo involucradas.*

Dentro del Programa 61 - Formulación y ejecución de políticas de transporte automotor, se encuentra detallado el listado de actividades específicas, siendo la que nos compete en el presupuesto estudiado la Actividad 2 - Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros, cuya unidad ejecutora es la Subsecretaria de Transporte Automotor. Esta clasificación programática nos permite identificar qué área del Estado está a cargo de cumplir con las acciones que fueron mencionadas en el párrafo anterior.

Aquí cabe destacar que la técnica presupuestaria utilizada para la elaboración del presupuesto es la del Presupuesto por Programas. Esta herramienta permite la exposición de objetivos buscados, los insumos requeridos y utilizados, los bienes y servicios que se proveen a la comunidad, los resultados e impactos logrados a través de estos y la identificación de los responsables de su concreción. En énfasis se encuentra en el resultado de las acciones, programas y políticas. En este sentido, en la técnica utilizada:

- Se asignan a los programas los recursos para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad. En nuestro caso de estudio se asigna al programa 61 un crédito que está orientado a mejorar la política referida al servicio público de transporte automotor.
- La red programática debe ser una expresión fidedigna de las relaciones funcionales que las instituciones organizan para cumplir su misión, dándole fundamental importancia a los responsables de la producción. La Subsecretaria de Transporte Automotor en nuestro caso de estudio será la responsable de ejecutar el programa y las acciones definidas en el mismo.
- Es necesario estimar la cantidad de productos que se requieren para el cumplimiento de los objetivos

Luego podemos observar el listado de los créditos asignados al Programa por Inciso – Partida Principal. Sabemos que el objeto de gasto de nuestro estudio es la partida 5.5.4 - Transferencias a fondos fiduciarios y otros entes del sector público nacional no financiero para financiar gastos corrientes. En dicha partida se han asignado \$ 14.574.474.000 para el ejercicio 2014, monto que coincide con los ingresos correspondientes a transferencias corrientes del Tesoro Nacional previstas en el Presupuesto del Fideicomiso SISTAU detallado en la Planilla Anexa al Artículo 13.

### **Ejecución del presupuesto 2014 - Partida 5.5.4.964**

De acuerdo a lo expuesto en la página web de Presupuesto Abierto, se observa que el importe ejecutado de las transferencias corrientes destinadas al FFSIT es de \$ 19.168,10 millones<sup>21</sup>. Se concluye a partir de este dato que se han tenido que realizar modificaciones presupuestarias por un importe de \$ 4.593,68, a fin de cumplir con los objetivos de la política pública de dicho programa.

### *Ejercicio 2015*

---

<sup>21</sup> <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/en-que-se-gasta>

El Mensaje de Remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2015 – luego sancionada como Ley N° 27.008 menciona en uno de sus párrafos:

*En el marco de la política de subsidios al transporte, que tiene impacto indirecto en los salarios de los trabajadores, continuarán desarrollándose acciones para el control eficiente de las compensaciones tarifarias al transporte automotor del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) e Interior, y el financiamiento para la provisión de combustible a precio diferencial.*

Asimismo menciona en otro apartado:

*En cuanto al transporte automotor, la Subsecretaría de Transporte Automotor prevé intervenir y entender en la elaboración, ejecución y control de las políticas, planes y programas referidos al transporte automotor, de carga y de pasajeros, interjurisdiccional e internacional, como también en la coordinación de las acciones necesarias para la actualización de la normativa vigente.*

*Por otra parte, cabe mencionarse las transferencias al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte en concepto de fuente adicional de los recursos del Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) y del Régimen de Compensación Complementaria Provincial (CCP).*

Tal como se hubiera incorporado en el mensaje de remisión del Proyecto de Presupuesto 2014, en el presente también se incluye un apartado relacionado con los flujos financieros y uso de los fondos fiduciarios como un componente diferenciado del Presupuesto de la Administración Nacional:

*Para el ejercicio 2015 se prevén dentro de los gastos corrientes, principalmente las erogaciones destinadas al Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y al Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU). En tal sentido, las transferencias corrientes provenientes del Tesoro Nacional, previstas para el ejercicio 2015, ascienden a la suma de \$19.009,7 millones. En cuanto a los gastos de capital, se proyecta el financiamiento de diversas obras de infraestructura y seguridad vial, destacándose aquellas a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad.*

Luego en relación al Artículo 13 de la Ley de Presupuesto N° 27.008, en su planilla anexa nos encontramos con el detalle del flujo del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte:

|  |                       |
|--|-----------------------|
| <b>Ingresos Corrientes</b>                           | <b>34.326.858.390</b> |
| Ingresos Tributarios <sup>22</sup>                   | 14.636.100.000        |
| Ingresos no Tributarios                              | 618.297.376           |
| Rentas de la Propiedad                               | 62.780.781            |
| Transf. Corrientes del Tesoro Nacional <sup>23</sup> | 19.009.680.233        |

<sup>22</sup> Los Ingresos Tributarios provienen de un impuesto sobre el Gasoil.

<sup>23</sup> Las Transferencias Corrientes del Tesoro Nacional se enmarcan en el Decreto 678/06 y 449/08

|                              |                       |
|------------------------------|-----------------------|
| <b>Gastos Corrientes</b>     | <b>32.829.147.025</b> |
| Bienes y Servicios           | 2.640.000             |
| Intereses en Moneda Nacional | 2.339.385.753         |
| Transferencias Corrientes    | 30.469.601.272        |
| Impuestos Directos           | 17.520.000            |
| <b>Resultado Económico</b>   | <b>1.497.711.365</b>  |
| Ingresos de Capital          | 383.617.800           |
| Gastos de Capital            | 3.394.437.204         |
| <b>INGRESOS TOTALES</b>      | <b>34.710.476.190</b> |
| <b>GASTOS TOTALES</b>        | <b>36.223.584.229</b> |
| <b>RESULTADO FINANCIERO</b>  | <b>611.724.522</b>    |

Dentro del Programa 61 - Formulación y ejecución de políticas de transporte automotor, se encuentra detallado el listado de actividades específicas, siendo la que corresponde par este ejercicio la Actividad 2 - Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros, cuya unidad ejecutora es la Dirección Nacional de Fondos Fiduciarios.

Adicionalmente, al analizar al fascículo del Programa 61, observamos que se incluyen las Metas, Producción Bruta e Indicadores de dicho programa. Para el ejercicio 2015 el Indicador es “Antigüedad Promedio de las Unidades de Transporte Público de Pasajeros”; la unidad de medida de dicho indicador es “Años” y se prevé para el ejercicio en cuestión: 3.21 años. En el mensaje de remisión ya se anticipa este indicador mencionando que refiere a las unidades de transporte automotor urbano de pasajeros, correspondiente a la Región Metropolitana de Buenos Aires, y refleja las políticas destinadas a garantizar la aptitud técnica de equipos, influyendo en la calidad de la prestación de servicios.

Al igual que para el 2014, podemos observar el listado de los créditos asignados al Programa por Inciso – Partida Principal. En la partida 5.5.4 - Transferencias a fondos fiduciarios y otros entes del sector público nacional no financiero para financiar gastos corrientes se han asignado \$ 19.009.680.233 para el ejercicio 2015, monto que coincide con los ingresos correspondientes a transferencias corrientes del Tesoro Nacional previstas en el Presupuesto del Fideicomiso SISTAU detallado en la Planilla Anexa al Artículo 13.

### **Ejecución del presupuesto 2015 - Partida 5.5.4.964**

De acuerdo a lo expuesto en la página web de Presupuesto Abierto, se observa que el importe ejecutado de las transferencias corrientes destinadas al FFSIT es de \$ 23.775,80 millones<sup>24</sup>.

Se concluye a partir de este dato que se han tenido que realizar modificaciones presupuestarias por un importe de \$ 4.766,12 millones, a fin de cumplir con los objetivos de la política pública de dicho programa.

<sup>24</sup> <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/en-que-se-gasta>

## Ejercicio 2016

El Mensaje de Remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2016 – luego sancionada como Ley N° 27.198 menciona en uno de sus párrafos:

*Con referencia a los **subsidios indirectos**, destinados a mejorar los ingresos de la población, se destaca la política tarifaria en materia de Transporte que procura consolidar aquellas estrategias tendientes a hacer más eficiente la política desarrollada hasta el momento y que tiene un alto impacto en el acceso a este servicio fundamental para los trabajadores y los sectores de menores ingresos. En ese sentido se ha logrado un importante avance a través de la implementación de la tarjeta SUBE, tanto en su cobertura como en su aprovechamiento para llegar a quienes más lo necesitan.*<sup>25</sup>

Asimismo menciona en otro apartado:

*En cuanto al transporte automotor, la Subsecretaría de Transporte Automotor prevé intervenir y entender en la elaboración, ejecución y control de las políticas, planes y programas referidos al transporte automotor, de carga y de pasajeros, interjurisdiccional e internacional, como también en la coordinación de las acciones necesarias para la actualización de la normativa vigente.*

*Por otra parte, cabe mencionarse las transferencias al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte en concepto de fuente adicional de los recursos del Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) y del Régimen de Compensación Complementaria Provincial (CCP).*

Tal como se hubiera incorporado en el mensaje de remisión del Proyecto de Presupuesto 2014 y 2015, en el presente también se incluye un apartado relacionado con los flujos financieros y uso de los fondos fiduciarios como un componente diferenciado del Presupuesto de la Administración Nacional:

*Para el ejercicio 2016 se prevén dentro de los gastos corrientes, principalmente las erogaciones destinadas al Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y al Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU). En tal sentido, las transferencias corrientes provenientes del Tesoro Nacional, previstas para el ejercicio 2016, ascienden a la suma de \$23.058,0 millones.*

Luego en relación al Artículo 13 de la Ley de Presupuesto N° 27.198, en su planilla anexa nos encontramos con el detalle del flujo del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte:

|                            |                       |
|----------------------------|-----------------------|
| <b>Ingresos Corrientes</b> | <b>52.203.374.004</b> |
| Ingresos Tributarios       | 26.533.400.000        |
| Ingresos no Tributarios    | 2.366.402.345         |

---

<sup>25</sup> <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2016/mensaje/mensaje2016.pdf> (pag 36)

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Rentas de la Propiedad                        | 245.3571.659          |
| Transferencias Corrientes del Tesoro Nacional | 23.058.000.000        |
| <b>Gastos Corrientes</b>                      | <b>39.058.124.536</b> |
| Bienes y Servicios                            | 290.000               |
| Intereses en Moneda Nacional                  | 540.216.673           |
| Transferencias Corrientes                     | 38.194.758.069        |
| Impuestos Directos                            | 322.857.794           |
| <b>Resultado Económico</b>                    | <b>13.145.249.468</b> |
| Ingresos de Capital                           | -                     |
| Gastos de Capital                             | 10.526.810.672        |
| <b>INGRESOS TOTALES</b>                       | <b>52.203.374.004</b> |
| <b>GASTOS TOTALES</b>                         | <b>49.584.935.208</b> |
| <b>RESULTADO FINANCIERO</b>                   | <b>2.618.438.796</b>  |

Por otra parte, dentro del Programa 61 - Formulación y ejecución de políticas de transporte automotor, se encuentra detallado el listado de actividades específicas, siendo la que corresponde para este ejercicio la Actividad 2 - Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros, cuya unidad ejecutora es la Dirección Nacional de Fondos Fiduciarios.

Adicionalmente, al analizar al fascículo del Programa 61, observamos que se incluyen las Metas, Producción Bruta e Indicadores de dicho programa. Para el ejercicio 2016 los Indicadores son:

- “Antigüedad Promedio de las Unidades de Transporte Público de Pasajeros”; la unidad de medida de dicho indicador es “Años”: 2,84 años.
- “Promedio de Pasajeros Pagos por Unidad Durante Hora Pico”: 45 pasajeros.

Al igual que para el 2015, podemos observar el listado de los créditos asignados al Programa por Inciso – Partida Principal. En la partida 5.5.4 - Transferencias a fondos fiduciarios y otros entes del sector público nacional no financiero para financiar gastos corrientes se han asignado 23.406.480.000 para el ejercicio 2016, monto que entendemos que incluye los ingresos correspondientes a transferencias corrientes del Tesoro Nacional previstas en el Presupuesto del Fideicomiso SISTAU detallado en la Planilla Anexa al Artículo 13.

#### **Ejecución del presupuesto 2016 - Partida 5.5.4.964**

De acuerdo a lo expuesto en la página web de Presupuesto Abierto, se observa que el importe ejecutado de las transferencias corrientes destinadas al FFSIT es de \$ 27.839,69 millones<sup>26</sup>.

Se concluye a partir de este dato que se han tenido que realizar modificaciones presupuestarias por un importe de \$ 4.778,69 millones, a fin de cumplir con los objetivos de la política pública de dicho programa.

### *Ejercicio 2017*

El Mensaje de Remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2017 – luego sancionada como Ley N° 27.341 menciona en uno de sus párrafos:

*Las políticas presupuestarias para el Ejercicio 2017 referidas a la política social, seguirán siendo la prioridad del Gobierno Nacional, con el objetivo de avanzar hacia “Pobreza Cero”. Para esto, se seguirá extendiendo la asistencia del Estado y ampliando el alcance de sus políticas sociales. Las mismas se ven concretadas, tanto a través de subsidios directos como asignaciones familiares, pensiones no contributivas, becas y otras asistencias, como por intermedio de **subsidios indirectos**, especialmente en materia de **transporte**, energía y gas, **que se traducen en menores tarifas para los usuarios**.<sup>27</sup>*

Asimismo, menciona en otro apartado:

*En cuanto al transporte automotor, la Subsecretaría de Transporte Automotor tiene por objetivo intervenir y entender en la elaboración, ejecución y control de las políticas, planes y programas referidos al transporte automotor, de carga y de pasajeros, interjurisdiccional e internacional, a fin de garantizar la prestación de los servicios y la protección de los usuarios con mayor calidad, efectividad y eficiencia.*

*Por otra parte, cabe mencionarse las transferencias al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte en concepto de fuente adicional de los recursos del Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) y del Régimen de Compensación Complementaria Provincial (CCP).*

Tal como se hubiera incorporado en el mensaje de remisión del Proyecto de Presupuesto 2014, 2015 y 2016, en el presente también se incluye un apartado relacionado con los flujos financieros y uso de los fondos fiduciarios como un componente diferenciado del Presupuesto de la Administración Nacional:

*Para el ejercicio 2017 se prevén dentro de los gastos corrientes, principalmente las erogaciones destinadas al Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y al Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU). En tal sentido, las transferencias corrientes provenientes del Tesoro Nacional, previstas para el ejercicio 2017, ascienden a la suma de \$25.387,0 millones.*

Luego en relación al Artículo 13 de la Ley de Presupuesto N° 27.341, en su planilla anexa nos encontramos con el detalle del flujo del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte:

<sup>26</sup> <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/en-que-se-gasta>

<sup>27</sup> <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2017/mensaje/mensaje2017.pdf> (pag 28)

|   |                       |
|---|-----------------------|
| <b>Ingresos Corrientes</b>                    | <b>61.131.838.767</b> |
| Ingresos Tributarios                          | 33.963.500.000        |
| Ingresos no Tributarios                       | 1.574.256.589         |
| Rentas de la Propiedad                        | 207.082.178           |
| Transferencias Corrientes del Tesoro Nacional | 25.387.000.000        |
| <b>Gastos Corrientes</b>                      | <b>48.437.813.848</b> |
| Bienes y Servicios                            | 1.190.000             |
| Intereses en Moneda Nacional                  | 2.379.741.191         |
| Transferencias Corrientes                     | 45.568.114.180        |
| Impuestos Directos                            | 488.768.477           |
| <b>Resultado Económico</b>                    | <b>12.694.024.919</b> |
| Ingresos de Capital                           | -                     |
| Gastos de Capital                             | 13.437.837.261        |
| <b>INGRESOS TOTALES</b>                       | <b>61.161.838.767</b> |
| <b>GASTOS TOTALES</b>                         | <b>61.875.651.109</b> |
| <b>RESULTADO FINANCIERO</b>                   | <b>-743.812.342</b>   |

Por otra parte, dentro del Programa 61 - Formulación y ejecución de políticas de transporte automotor, se encuentra detallado el listado de actividades específicas, siendo la que corresponde para este ejercicio la Actividad 2 - Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros, cuya unidad ejecutora es la Dirección Nacional de Fondos Fiduciarios.

Adicionalmente, al analizar al fascículo del Programa 61, observamos que se incluyen las Metas, Producción Bruta e Indicadores de dicho programa. Para el ejercicio 2017 los Indicadores son:

- “Antigüedad Promedio de las Unidades de Transporte Público de Pasajeros”; la unidad de medida de dicho indicador es “Años”: 4,20 años.
- “Promedio de Pasajeros Pagos por Unidad Durante Hora Pico”: 45 pasajeros.

Al igual que para el 2016, podemos observar el listado de los créditos asignados al Programa por Inciso – Partida Principal. En la partida 5.5.4 - Transferencias a fondos fiduciarios y otros entes del sector público nacional no financiero para financiar gastos corrientes se han asignado \$ 25.387.000.000 para el ejercicio 2017, monto que es correspondiente a transferencias corrientes del Tesoro Nacional previstas en el Presupuesto del Fideicomiso SISTAU detallado en la Planilla Anexa al Artículo 13.

## **Ejecución del presupuesto 2017 - Partida 5.5.4.964**

De acuerdo a lo expuesto en la página web de Presupuesto Abierto, se observa que el importe ejecutado de las transferencias corrientes destinadas al FFSIT es de \$ 37.122,75 millones<sup>28</sup>.

Se concluye a partir de este dato que se han tenido que realizar modificaciones presupuestarias por un importe de \$ 11.735,75 millones, a fin de cumplir con los objetivos de la política pública de dicho programa.

### *MECANISMOS PARA MODIFICAR EL PRESUPUESTO*

Del apartado anterior en nuestro diagnóstico surge que a lo largo de los cuatro ejercicios que se encuentran bajo análisis se han efectuado modificaciones en la partida presupuestaria **5.5.4.964 – Transferencias corrientes destinadas al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte** con el objetivo de cumplir con las necesidades del sector.

Dadas las potenciales razones de cambio en los créditos, y a partir de la necesidad de dotar de flexibilidad a la ejecución del presupuesto aprobado por Ley, buscando que el mismo sea un instrumento que contribuya a una gestión eficaz, es que existe un conjunto de normas específicas que regulan las facultades para promover modificaciones presupuestarias. Justamente, uno de los principios presupuestarios es la flexibilidad, que tiende al cumplimiento de los objetivos del Estado, para lo cual deben posibilitarse las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para su consecución.

Para ello la normativa vigente establece mecanismos para llevar adelante dichas modificaciones. La Ley N° 24.156 en su artículo 30 establece que *una vez promulgada la ley de presupuesto general, el Poder Ejecutivo Nacional decretará la distribución administrativa del presupuesto de gastos, la que consistirá en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la ley de presupuesto general. El dictado de este instrumento normativo implicará el ejercicio de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo para decretar el uso de las autorizaciones para gastar y el empleo de los recursos necesarios para su financiamiento.*

Luego, en el artículo 37 menciona que *el Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado.*

Luego, analizando el Decreto N° 1344 - Reglamento de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156, en su artículo 37 define que *al efectuar la distribución administrativa del Presupuesto de Gastos, el señor Jefe de Gabinete de Ministros establecerá los alcances y mecanismos para llevar a cabo las modificaciones al Presupuesto General, dentro de los límites que la Ley de Presupuesto le señala teniendo en cuenta lo siguiente:*

*a) Las solicitudes de modificación al Presupuesto General para la Administración Nacional deberán ser presentadas ante la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO, mediante la*

---

<sup>28</sup> <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/en-que-se-gasta>

*remisión del proyecto de acto administrativo que corresponda, acompañado de la respectiva justificación y de acuerdo a las normas e instrucciones que dicha Oficina establezca.*

*b) Para los casos en que las modificaciones sean aprobadas en las propias jurisdicciones y entidades, la decisión administrativa que establezca la distribución deberá fijar los plazos y las formas para la comunicación de los ajustes operados a la Oficina Nacional de Presupuesto.*

## **EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA**

Para poder hacer un análisis de la evaluación presupuestaria en estudio, invocaremos el Seguimiento de la Ejecución Físico-Financiera del Presupuesto de la Administración Nacional<sup>29</sup> (incorporado en la Cuenta de Inversión del Ejercicio que se remite al Congreso de la Nación, de año en año antes del 30 de junio del año siguiente al informado). Dicho informe, como lo dice al inicio del mismo, busca reflejar la evolución y desempeño de las políticas y programas presupuestarios de acuerdo al enfoque sectorial basado en la clasificación por finalidad y función del gasto. De esta forma, se agrupan los programas destinados a atender una misma naturaleza de servicios públicos, con independencia de la clasificación institucional (jurisdiccional) del organismo encargado de su ejecución.

Así en el informe correspondiente al ejercicio 2014, en el apartado que desarrolla la función transporte, se menciona que el 70,6% del gasto se destinó a Transferencias, y que el 36,2% de estas transferencias fueron orientadas principalmente al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT).

En el informe del 2015 menciona que 71,1% de los gastos destinados a la función Transporte fueron transferencias, y dentro de ellas el 37,6% fueron al FFSIT.

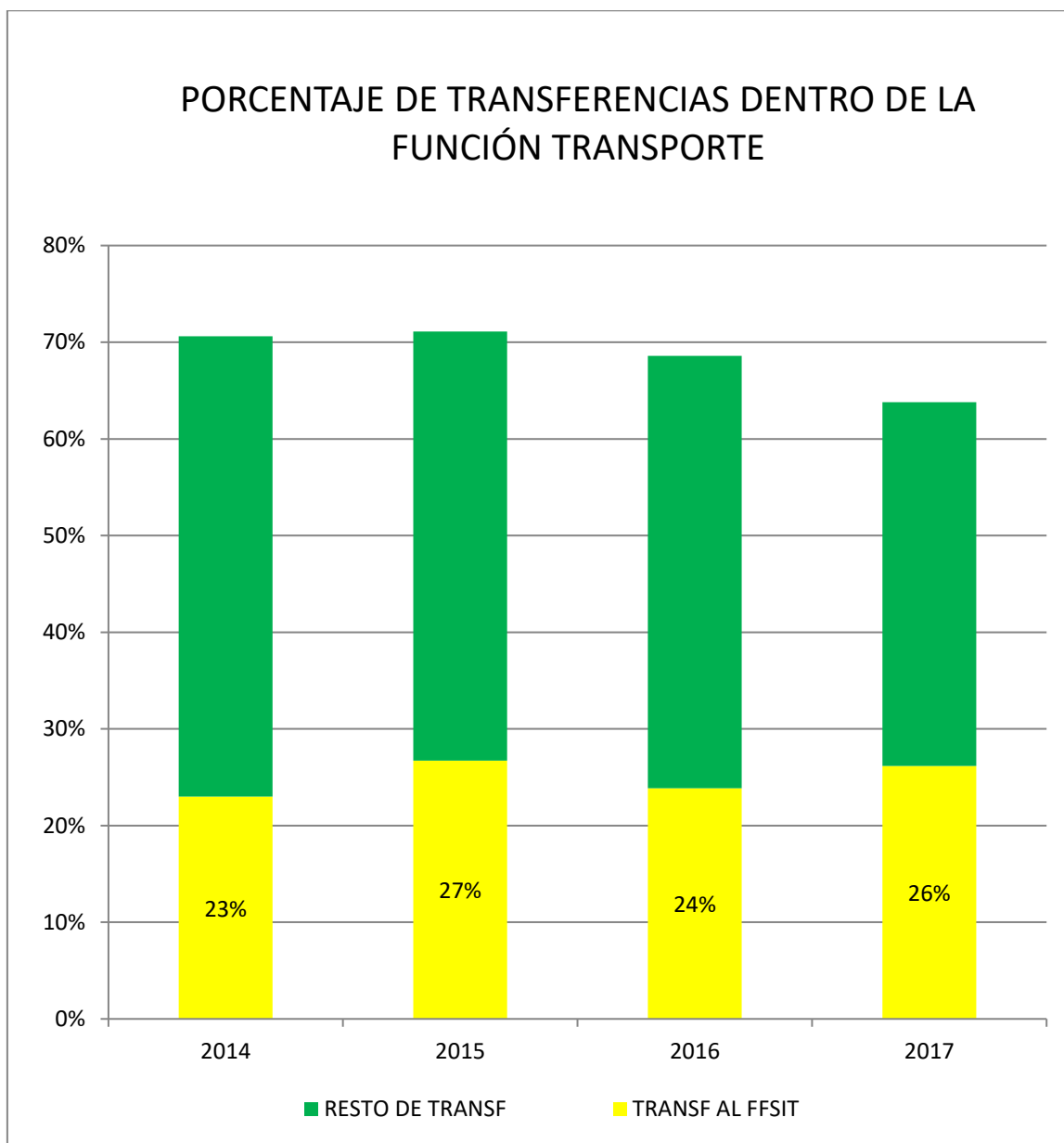
En el informe del 2016 menciona que 68,6% de los gastos destinados a la función Transporte fueron transferencias, y dentro de ellas el 34,8% fueron al FFSIT.

En el informe del 2017 menciona que 63,8% de los gastos destinados a la función Transporte fueron transferencias, y dentro de ellas el 41,0% fueron al FFSIT.

A continuación se muestra el impacto interanual de las transferencias dentro de los gastos que corresponden a la función transporte. A su vez, se grafica la proporción que han tenido, dentro de dichas transferencias, los montos destinados al Fondo Fiduciario del Sistema de Transporte:

---

<sup>29</sup> <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion>



Del gráfico expuesto podemos concluir que en el periodo de análisis se observa que el periodo donde hubo mayor incidencia de las transferencias al subsidio en estudio es el 2015.

Por su parte, se observa que las partidas ejecutadas en concepto de Transferencias fueron disminuyendo, aunque levemente, a lo largo del periodo de estudio. Es decir, que se verifica una disminución del porcentaje de gasto en transferencias en el periodo que comprende el segundo bienio.

No obstante, también se desprende del análisis del gráfico, que la proporción destinada al FFSIT mantiene un nivel a lo largo de los cuatro ejercicios estudiados. Es decir que, a pesar del cambio de gobierno, se registra una continuidad de la ejecución de las transferencias al FFSIT, oscilando entre un 23 y un 27 por ciento del total de la función transporte.

Por otro lado, en relación a la ejecución física de las metas programadas por la unidad ejecutora, se puede extraer del informe de evaluación presupuestaria el siguiente detalle de ejecución:

| Año  | Tipo de Producción: Servicios o Bienes  | Unid. Med.     | Meta Prog. | Meta Vig. | Meta Ejec. | % Ej. |
|------|---|----------------|------------|-----------|------------|-------|
| 2014 | Antigüedad Promedio de las Unidades de Transporte Público de Pasajeros - Área Metropolitana de Buenos Aires | Años           | -          | -         | 3,78       | -     |
|      | Promedio de Pasajeros Pagos por Unidad Durante Hora Pico - Área Metropolitana de Buenos Aires               | Pasajeros      | -          | -         | 49,00      | -     |
| 2015 | Antigüedad Promedio de las Unidades de Transporte Público de Pasajeros - AMBA                               | Años           | 3,21       | 3,21      | 3,94       | 122,7 |
|      | Promedio de Pasajeros Pagos por Unidad Durante Hora Pico - AMBA   | Pasajeros      | -          | -         | 48,00      | -     |
| 2016 | Antigüedad Promedio de las Unidades de Transporte Público de Pasajeros - AMBA                               | Años           | 2,8        | 2,8       | 4,0        | 139,1 |
| 2017 | Promedio de Pasajeros Pagos por Unidad Durante Hora Pico - AMBA   | Pasajeros      | 45         | 45        | 47         | 104,4 |
|      | Cobertura de la Tarifa Social sobre Población Plausible del Beneficio                                       | % de Cobertura | 80,00      | 80,00     | 82,00      | 102,5 |
|      | Implementación de SUBE en Ciudades con más de 100.000 Habitantes  | Ciudad         | 16         | 12        | 10         | 83,3  |

Del cuadro precedente se puede concluir lo siguiente:

En relación al indicador “Antigüedad promedio de las Unidades de Transporte Público de Pasajeros - Área Metropolitana de Buenos Aires” se observa que si bien se ha intentado, no se ha logrado reducir los años de antigüedad, siendo que en 2014 la misma arrojaba un valor de 3,78 años y en 2016 la ejecución física fue de 4 años.

Luego, en relación al “Promedio de Pasajeros Pagos por Unidad Durante Hora Pico - Área Metropolitana de Buenos Aires”, surge del análisis que dicho indicador se redujo a lo largo de los cuatro años de estudio, ya que en 2014 eran 49 pasajeros, luego en 2015 48 pasajeros y en 2017 47 pasajeros.

Asimismo, en 2017 se observa la incorporación de dos indicadores adicionales: la “Cobertura de la Tarifa Social sobre Población Plausible del Beneficio”, cuya ejecución para ese ejercicio resulto favorablemente mayor a la meta programada; y la “Implementación de SUBE en Ciudades con más de 100.000 Habitantes”, en la que si bien fueron programadas 16 ciudades para 2017, finalmente solo hubo ejecución física de 10 ciudades.

## CONCLUSIONES

El desarrollo del presente trabajo tiene como objetivo fundamental destacar la importancia de la política de subsidios al transporte automotor en Argentina. Dichos subsidios han sido implementados con el propósito de brindar acceso equitativo al transporte público, reducir los costos de desplazamiento para los ciudadanos y fomentar la inclusión social al permitir que todas las personas puedan acceder a servicios de transporte de manera igualitaria.

Desde una perspectiva económica, los subsidios al transporte pueden tener impactos positivos y negativos. Por un lado, estos subsidios pueden ayudar a mantener tarifas más bajas para los usuarios, lo que a su vez puede incentivar el uso del transporte público en lugar de vehículos particulares, contribuyendo así a la reducción de la congestión vehicular y la contaminación atmosférica en las ciudades. Además, un transporte público asequible puede facilitar la movilidad de la fuerza laboral y contribuir al desarrollo económico.

En los siguientes párrafos nos vamos a centrar en dar respuesta a los interrogantes que nos han surgido en el planteamiento del problema que estudia el presente trabajo.

En primer lugar, hemos visto en el diagnóstico desarrollado los procedimientos para formular, ejecutar y evaluar las transferencias que el Tesoro destina al FFSIT. En relación a la formulación, es el Poder Ejecutivo, en este caso puntualmente la Secretaría o el Ministerio de Transporte, quien ha tenido a lo largo del periodo en estudio, entre sus metas desarrollar políticas de subsidio a las empresas de colectivos a fin de lograr un acceso equitativo al transporte automotor público.

Para esto, el Servicio Administrativo Financiero dependiente de la Jurisdicción de Transporte, realiza una proyección del gasto que considera que esta política presupuestaria demanda a fin de satisfacer las necesidades de la misma. Se realiza entonces, un anteproyecto de presupuesto que va a contener la partida presupuestaria correspondiente a la transferencia que recibirá el Fondo Fiduciario del Sistema de Transporte Automotor.

Justamente el art 3° del Decreto 678/2006 establece que, con el objeto de efectuar la distribución de los fondos del régimen establecido por el Artículo 1° del presente decreto, la Secretaría de Transporte tomará como referencia para la base del cálculo, la diferencia entre los montos que se abonen por el SISTAU a las empresas beneficiarias correspondientes a cada mes y los incrementos de costos que estas afrontan, priorizando los costos de personal, de renovación del parque móvil afectado a los servicios a fin de reducir la antigüedad media del mismo y de los costos de formación y capacitación obligatoria del personal del sector. Asimismo, establece que los fondos del Presupuesto Nacional que se asignen para el cumplimiento de las compensaciones tarifaras serán transferidos al Fideicomiso creado por el Artículo 12 del Decreto N° 976/2001.

Cabe aclarar, que si bien se considera como gasto presupuestario la transferencia que realiza el Poder Ejecutivo al Fideicomiso, éste último no está regido por la Ley N° 24.156, sin perjuicio de las facultades que otorga a la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.

La proyección del gasto que demanda la transferencia al FFSIT es puesta en análisis y consideración de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), quien se encarga de

confeccionar el proyecto de ley de presupuesto general y elevarlo al Congreso para su debate y eventual aprobación.

Asimismo, nos ha surgido el interrogante en relación a los antecedentes que forman la base a partir de la cual surge la estimación para la elaboración del presupuesto de los subsidios a las empresas de colectivo.

En este sentido, hemos visto que los documentos de “Presupuesto Abierto” estudiados se ha hecho mención a la importancia que reviste el rubro de subsidios. Así pues, por ejemplo en el periodo 2015 en el mensaje de remisión del presupuesto se menciona el fortalecimiento de acciones para el control eficiente de las compensaciones tarifarias al transporte automotor del AMBA y el financiamiento para la provisión de combustible a precio diferencial.

Luego en el ejercicio 2016 se hace referencia a los subsidios indirectos, reforzando la idea de que los mismos permiten mejorar los ingresos de la población y tienen impacto en el acceso a este servicio fundamental para los trabajadores y los sectores de menores ingresos.

En el mensaje de remisión del presupuesto 2017 se pone de manifiesto también el objetivo de avanzar hacia la Pobreza Cero y en este marco se incluyen los subsidios indirectos, especialmente en materia de transporte que se traducen en menores tarifas para los usuarios.

Por otro lado, se plantea la pregunta si los procedimientos apuntan al nuevo modelo de administración. En principio podemos decir que el objeto de nuestro estudio se encuentra atravesado por la Ley 24.156 – Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Dicha norma justamente se promulga comenzando un proceso de modernización, en el ámbito gubernamental, de la administración financiera, con el objetivo de crear una administración pública eficiente, utilizando los recursos públicos correctamente y ofreciendo servicios adecuados a las necesidades de los usuarios y de la comunidad.

A su vez, de acuerdo a lo mencionado en los párrafos anteriores se puede ver que el presupuesto público se utiliza como instrumento de fijación de políticas y de asignación de recursos. En el estudio del diagnóstico verificamos que el presupuesto se formula en virtud de la normativa vigente cumpliendo con la centralización normativa y la descentralización operativa. Es la Oficina Nacional de Presupuesto la que dicta las normas que van a regir para la formulación de los anteproyectos de presupuesto, pero es el Ministerio o la Secretaria de Transporte quien realiza la proyección de gasto necesario para cumplir con la política pública de subsidios al transporte automotor.

Es decir, que existe la administración presupuestaria y esto es un principio fundamental para poder concluir que los procedimientos de nuestro estudio apuntan al nuevo modelo de administración.

Siguiendo con los procedimientos, también hemos visto que han surgido diferencias entre lo que se ha presupuestado y lo que efectivamente se ha devengado en los periodos involucrados en el presente trabajo. Para cumplir con las necesidades presupuestarias existen mecanismos que han sido utilizados para modificar el crédito de la partida correspondiente a las transferencias al FFSIT. En este sentido el procedimiento consiste en detectar, para nuestro caso de estudio, la insuficiencia en el crédito vigente y evaluar los mecanismos posibles para lograr un aumento del mismo. Esta tarea se encuentra a cargo de la

Subsecretaría de Transporte Automotor, siendo la misma la unidad ejecutora del programa quien tiene como objetivo intervenir en la elaboración, ejecución y control de las políticas referidas al transporte automotor. Entonces, esta Secretaría como unidad requirente, se encarga de, a través del Servicio Administrativo Financiero del área, elevar el requerimiento con la necesidad de crédito explicando los motivos que la sustentan. Luego, en función de las facultades que el Jefe de Gabinete de Ministros delega para cada modificación presupuestaria, el pedido de crédito se resolverá dentro de la jurisdicción o se derivará a la Oficina Nacional de Presupuesto para su consideración y eventual aplicación. Con lo analizado precedentemente podemos decir que hay una integración e interrelación entre las áreas que intervienen en los procedimientos necesarios para una correcta formulación y ejecución del presupuesto destinado a los subsidios al transporte.

Por su parte, como hemos estudiado, el transporte público recibe doble subsidio. Una parte a través del precio del combustible y otra como transferencias directas que realiza el FFSIT a las empresas de transporte. Es la población con ingresos bajos la que con mayor frecuencia utiliza un transporte público subsidiado. La eliminación de subsidios obligaría a las empresas a incrementar sus tarifas, lo cual impactaría muy fuertemente en el bolsillo de los usuarios.

Hemos visto, en el apartado de evaluación presupuestaria, que a pesar del cambio de gobierno ocurrido en el periodo de análisis, se ha verificado una continuidad en la ponderación de cumplir con la política pública relacionada con los subsidios que administra el FFSIT.

Volviendo a la cuestión macro que ha incentivado la elaboración del presente estudio, es importante resaltar la imperiosa necesidad de que exista dentro de la administración pública una correcta política de subsidios al transporte porque su impacto es indiscutible para la equidad para los sectores más vulnerables.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional
- Ley N° 24.430.
- Ley N° 24.156. Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. República Argentina. (Infoleg.gob.ar).
- Sitio Web de la Oficina Nacional de Presupuesto ([www.economia.gob.ar/onp/](http://www.economia.gob.ar/onp/))
- ¿Qué es el Presupuesto? [https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto\\_ciudadano](https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano)
- Transporte: Desafíos de una Política Pública Compleja. Ozlak, 2013.
- Decreto 678/06 - Sistema Integrado de Transporte Automotor - Régimen de Compensaciones Complementarias.
- De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. Artículo publicado en la revista Nueva Sociedad 160, Marzo. Ozlak, 1999.
- Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública. Michael Barzelay.
- XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público. Gestión por resultados en Argentina – Lecciones y Aprendizajes. Makon, 2002.
- Decreto N° 976/01.- Tasa sobre el gasoil. Constitución del Fideicomiso. Bienes Fideicomitidos. Destino de los Bienes Fideicomitidos. (Infoleg.gob.ar)
- Libro: El sistema presupuestario en la administración nacional de la república argentina ([www.economia.gob.ar/onp/](http://www.economia.gob.ar/onp/))
- Aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto por programas orientado a resultados. Makon, 2020.
- Presupuesto Base Cero, Pyhrr Peter, 1977.
- Manual de Clasificaciones Presupuestarias, Edición 2016.
- “El ABC de los subsidios al transporte”, Castro y Szenkman, 2012.
- Cuenta de Inversión Tomo II, CGN.
- Informes trimestrales ejecución físico financiera, Dirección de Evaluación Presupuestaria, ONP.