

Análisis del Proyecto de la Ley de Presupuesto de la APN 2025

Segunda Parte

Equipo de Trabajo:

Claudio Lozano
Horacio Fernández
Agustina Haimovich
Alejandro López Mieres
Ana Rameri
Mariana Rivolta
Eugenia Ventura Flossi.



Índice

1) La Propuesta Presupuestaria 2025. El imperio de la deuda	2
2) Re-estimación con supuestos macro más verosímiles.....	8
3) Análisis de partidas del gasto público seleccionadas (APN)	10
4) Novedades del Articulado	16
5) Aspectos centrales en el área energética.	17
6) El gasto en el área de Defensa	21

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO 2025

-PARTE 2-

1) La Propuesta Presupuestaria 2025. El imperio de la deuda

El presidente de la Nación presentó el proyecto de presupuesto de la Administración Pública Nacional para el ejercicio fiscal 2025. El planteo fiscal enviado pone en primer plano el cumplimiento de los compromisos de la deuda pública como norma imperante a partir de la cual subordina los recursos y gastos. Para garantizar una clara señal a los acreedores, avanza en incluir como 1er artículo de la ley una regla fiscal que condiciona la evolución del gasto público al innegociable cumplimiento de los pagos de servicios de deuda.

Art 1.- Establécese como regla fiscal, que el Sector Público Nacional deberá obtener a partir del Ejercicio 2025 y en todos los ejercicios subsiguientes, un resultado financiero equilibrado o superavitario. La presente Regla Fiscal implica que frente a cualquier desvío en los ingresos proyectados que afecte negativamente el equilibrio financiero, los gastos deberán, como mínimo, recortarse en la misma proporción. Para ello, las partidas no sujetas a un monto de ejecución mínimo previsto legalmente, deberán ser recortadas en la proporción necesaria con el fin de restablecer el referido equilibrio financiero.

Debe quedar claro que esta regla otorga una **absoluta discrecionalidad al Poder Ejecutivo** en materia de gastos. Sin decirlo, esta regla que acomoda el gasto público a las necesidades del resultado financiero, permite modificar a gusto toda partida que no tenga una ley que regule su dinámica. Además, el proyecto avanza en suspender leyes que imponen cotas mínimas de gasto a ciertas partidas (como la educativa, el fondo de defensa, la movilidad de las asignaciones), dejando operativa sólo aquella que regula el comportamiento de los haberes jubilatorios (que, por cierto, estipula un mecanismo de congelamiento real).

Por lo tanto, es este un presupuesto absolutamente discrecional, que desarma toda discusión en relación a la necesidad de concederle al Poder Ejecutivo una ley que limite su discrecionalidad. Este presupuesto establece un mecanismo por el que todas las partidas del gasto pueden ser modificadas en función de los pagos de deuda que enfrente el SPN.

Un dato que resultó esclarecedor del discurso del Milei en ocasión a la presentación en el Parlamento fue la explicación de las razones que promueven el veto presidencial. Según expresó

“el único contexto en el que aceptaremos discutir el aumento de un gasto es cuando el pedido venga con una expresa explicación de qué partida hay que reducir para cubrirlo”. Nótese que la expresión no estaba indicando la necesidad de acompañar propuestas legislativas con una fuente de financiamiento correspondiente. No fue una imprecisión casual lo dicho sino una clara alusión al hecho de que blindar el resultado fiscal es la vía para el achicamiento del tamaño del Estado. Quedan así absolutamente descartadas, desde la perspectiva oficial, las iniciativas que contengan aumentos de impuestos para las grandes manifestaciones de riqueza a pesar de contar con el equilibrio fiscal exigido.

Sector Público Nacional (SPN)¹ - Presupuesto 2025.

En el ploteo enviado para el próximo ejercicio fiscal respeta la regla pro equilibrio fiscal proyectando gastos primarios por el equivalente a 15,2% del PBI y recursos totales por 16,5% PBI, que permiten alcanzar un superávit primario suficiente para hacer frente a los servicios de deuda por 1,3% PBI.

Importa mencionar que los supuestos macroeconómicos en que se basan los cálculos del Gobierno son en extremo optimistas, tanto para la previsión de desplome de la inflación en lo que resta de 2024 y en 2025, así como en la expectativa de crecimiento económico. Esto hará que ciertas variaciones reales positivas de las partidas no se verifiquen si, ante una evolución distinta a la esperada de la inflación, los montos nominales no se corrigen.

El cuadro a continuación presenta el Esquema Ahorro -Inversión del SPN en base caja, con las variaciones interanuales de las partidas y su peso en el PBI.

Cuadro 1. Sector Público Nacional. Esquema Ahorro-Inversión

En millones de pesos, variación % interanual (nominal y real) y como % del PBI.

SPN - AIF	En millones de \$			v.i. 2025/2024		v.i. Real 2025/ 2023	En % PBI				
	2023	2024	2025	Nom	Real		2023	2024	2025	Dif 25/24	Dif 25/23
RESULTADO PRIMARIO	-5.164.637	8.695.800	10.169.226				-2,7	1,5	1,3	-0,2	4,0
RESULTADO FINANCIERO	-8.418.468	1.679	192.335				-4,4	0,0	0,0	0,0	4,4
TOTAL RECURSOS	32.320.177	94.716.196	125.936.982	33,0%	4,4%	-2,8%	17,0	16,7	16,5	-0,2	-0,5
GASTO TOTAL	40.738.646	94.714.517	125.744.648	32,8%	4,2%	-23,0%	21,5	16,7	16,5	-0,2	-5,0
GASTO PRIMARIO	37.484.814	86.020.396	115.767.756	34,6%	5,6%	-23,0%	19,8	15,1	15,2	0,1	-4,6
Gasto Primario Corriente	34.414.460	82.375.819	110.266.612	33,9%	5,1%	-20,1%	18,1	14,5	14,5	0,0	-3,6
Gasto de Capital	3.070.354	3.644.577	5.501.144	50,9%	18,5%	-55,3%	1,6	0,6	0,7	0,1	-0,9
INTERESES	3.253.832	8.694.121	9.976.892	14,8%	-9,9%	-23,5%	1,7	1,5	1,3	-0,2	-0,4

¹ Incluye a la Administración Pública, PAMI, Fondos Fiduciarios y otros entes descentralizados.

En la comparación interanual real (que incorpora el supuesto de inflación del proyecto²) se observa un crecimiento de los recursos del 4,4% ia real apenas por encima del crecimiento de los gastos del 4,2% ia real. Se espera el gasto primario crezca 5,6% ia real, con un aumento mayor de los gastos de capital -que estarían recuperando 18,5% en la comparación real con respecto al cierre de 2024-. Para los intereses, se espera una caída real de 10% ia.

Tal como se expuso en el primer documento de análisis del Presupuesto 2025, la pauta inflacionaria proyectada por el Poder Ejecutivo resulta irrisoria, del 18%. Esto implicaría una tasa mensual promedio para el año que viene del 1,4%. No obstante, tomando por el momento como válido el supuesto oficial, lo cierto es que las recuperaciones reales que se proyectan deben ser leídas a la luz del feroz ajuste pretérito. En definitiva, el resultado primario que era del -2,7% del PBI en el 2023, mejora hasta el superávit de 1,5% en 2024 se consiguió por una reducción del gasto total de 4,8 puntos porcentuales. A esto se suma una nueva reducción del gasto público de -0,2 p.p. programada para 2025 que lleva el ajuste total del 5% del PBI.

El recorte principal está ocurriendo durante este año. Mientras en el 2023 el gasto primario (sin intereses) representaba el 19,8% del PBI, en 2024 el proyecto lo estima en 15,2%. Es decir, una caída del 4,6 pp que en nada recupera el 0,1 p.p proyectado. El análisis de la evolución real refleja la misma situación. El aumento real del 5,6% del gasto primario que sólo se produciría con una inflación fantástica, tiene incorporado un ajuste anterior significativo, del 29%. Ocurre con el gasto corriente (que en el 2024 cayó en un 25,2%) pero especialmente con el gasto de capital (que en 2024 se desplomó en un 63,3%).

Los recursos del SPN caen 0,2% PBI toda vez que se proyectan pérdidas en los Ingresos Tributarios y en las Rentas de la Propiedad. La principal causa de caída de los recursos tributarios es el Impuesto PAIS que llegó a recaudar en 2024 el equivalente al 1% del PBI. Los aportes y contribuciones a la Seguridad Social es el rubro de los ingresos públicos que permitiría casi compensar la merma en los otros rubros: se espera, por mejoras en los salarios y puestos de trabajo, un extraordinario aumento de casi 15,8% ia real que aportaría al Tesoro recursos equivalentes al 0,5% del PBI extra, en relación a 2024. Este es otro de los supuestos que resultan en extremo optimistas.

Cabe mencionar que este año el presupuesto no incluyó la separata con la selección de partidas de Gastos Tributarios que en los últimos ejercicios se enviaba para el análisis del Congreso. En el cálculo de Gastos Tributarios que para 2025 se estima en \$27 billones, que equivale a 3,54%

² El proyecto de presupuesto 2025 estima un ipc diciembre 2025 18,3% mayor que diciembre 2024. Para un análisis completo de los supuestos macroeconómicos que subyacen la construcción del proyecto ver https://ipypp.org.ar/descargas/2024/Inconsistencias%20Presupuesto%202025_Documento%201_IPyPP.pdf

del PBI, no hay mención a los tributos que se dejarán de percibir en el marco del Régimen De Grandes Inversiones.

Cuadro 2. Sector Público Nacional. Recursos.

En millones de pesos, variación % interanual y como % del PBI.

SPN - RECURSOS	En millones de \$			v.i. 2025/2024		v.i. Real 2025/ 2023	En % PBI				
	2023	2024	2025	Nom	Real		2023	2024	2025	Dif 25/24	Dif 25/23
- INGRESOS TRIBUTARIOS	19.005.560	58.459.751	75.695.257	29,5%	1,6%	-0,7%	10,0	10,3	9,9	-0,4	-0,1
- APORTES Y CONTRIB A LA SEG SOC	9.619.766	28.764.257	42.440.739	47,5%	15,8%	10,0%	5,1	5,1	5,6	0,5	0,5
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.230.361	2.392.387	3.175.585	32,7%	4,2%	-35,6%	0,6	0,4	0,4	0,0	-0,2
- VENTAS DE BS.Y SERV.	53.299	142.569	311.938	118,8%	71,7%	46,0%	0,0	0	0	0,0	0,0
- RENTAS DE LA PROPIEDAD (*)	1.948.856	4.596.974	3.868.049	-15,9%	-34,0%	-50,5%	1,0	0,8	0,5	-0,3	-0,5
- OTROS RECURSOS	462.336	360.258	445.415	23,6%	-3,0%	-76,0%	0,2	10	10	0,0	9,8
RECURSOS TOTALES	32.320.177	94.716.196	125.936.982	33,0%	4,4%	-2,8%	17,0	16,7	16,5	-0,2	-0,5

(*) Excluye rentas de la propiedad generadas por activos del Sector Público Nacional en posesión del FGS y otros organismos de dicho universo.

En cuanto a los gastos, se proyectan aumentos reales para todas las partidas, con las excepciones de intereses de la deuda y Déficit Operativo de Emp. Públicas. Medido como % del PBI, el gasto total cae 0,2% PBI, en la misma proporción que los recursos públicos. Se proyectan aumentos en las remuneraciones, los gastos operativos, las prestaciones de la seguridad social y el gasto de capital. Estarían perdiendo peso en este esquema las transferencias corrientes³ y los intereses de la deuda.

Cuadro 3. Sector Público Nacional. Gastos.

En millones de pesos, variación % interanual y en % del PBI.

SPN - GASTOS	En millones de \$			v.i. 2025/2024		v.i. Real 2025/ 2023	En % PBI				
	2023	2024	2025	Nom	Real		2023	2024	2025	Dif 25/24	Dif 25/23
GASTOS TOTALES	40.738.646	94.714.517	125.744.648	32,8%	4,2%	-23,0%	21,5	16,7	16,5	-0,2	-5,0
Remuneraciones	5.037.827	12.151.541	16.830.922	38,5%	8,7%	-16,7%	2,7	2,1	2,2	0,1	-0,5
Otros gastos de operación	1.337.817	3.463.256	5.408.144	56,2%	22,6%	0,8%	0,7	0,6	0,7	0,1	0,0
Intereses y otras rentas de la prop (*)	3.254.177	8.721.803	9.984.429	14,5%	-10,1%	-23,5%	1,7	1,5	1,3	-0,2	-0,4
Prestaciones de la seg social	12.914.190	34.552.400	48.124.242	39,3%	9,3%	-7,0%	6,8	6,1	6,3	0,2	-0,5
Transferencias corrientes	13.853.615	29.473.346	38.066.804	29,2%	1,4%	-31,5%	7,3	5,2	5,0	-0,2	-2,3
Otros gastos corrientes	66.370	319.088	461.114	44,5%	13,4%	73,3%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Déficit Operativo de Emp Púb y Otros	1.204.295	2.388.506	1.367.848	-42,7%	-55,0%	-71,7%	0,6	0,4	0,2	-0,2	-0,4
Gastos de Capital	3.070.354	3.644.577	5.501.144	50,9%	18,5%	-55,3%	1,6	0,6	0,7	0,1	-0,9

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

³ Para el SPN, el rubro de transferencias corrientes no se presenta desagregado en las partidas que contiene que son, entre otras, subsidios económicos, planes sociales, transferencia a provincias y a universidades. Se analizará en el último apartado del documento la dinámica presupuestaria prevista para estas partidas (con base APN).

En los términos del proyecto, se estarían dando aumentos reales en varias partidas del gasto primario: Remuneraciones al personal estaría creciendo +8,7% i.a. real, las Prestaciones de la Seguridad Social en +9,3% i.a. real y el Gasto de Capital en +18,5% i.a. real.

Sin embargo, importa mencionar que estas proyecciones se sientan sobre **un ajuste muy potente que se operativizó durante 2024**, de modo que las ampliaciones que se muestran en 2025 son solo parciales y no recuperan los valores de 2023.

El cuadro a continuación muestra la pérdida real de valor de las partidas del gasto en 2024 respecto de 2023. El total del Gasto Primario perdió un insólito 29% i.a. real con caídas de las Remuneraciones del 24,5% i.a. real, las Prestaciones de la Seguridad Social del 17,2% i.a. real, de las Transferencias corrientes (incluyen partidas para provincias, universidades, subsidios y planes sociales) de más del 34% i.a. real y un desplome de la obra pública con una caída del gasto de capital del 63,3% i.a. real.

Si bien se observa una caída en el valor real de los intereses de deuda (del 17% i.a. real entre 2024 y 2023), esos servicios registrados como parte del gasto no agotan el total de los servicios de deuda pagados por el SPN. Como parte de las aplicaciones financieras del ejercicio el proyecto de presupuesto 2024⁴ disponía pagos por \$49 billones, equivalentes al 14% del PBI estimado al momento de la presentación del proyecto. En el mismo sentido, en 2025 se observa una caída real en el impacto del gasto por pago de intereses de deuda del 9,9% i.a. real. Sin embargo, las amortizaciones de deuda dispuestas para el ejercicio equivalen al 19,2% del PBI (\$146 billones).

Es, además, importante mencionar que no hay detalle de los intereses devengados por las LECAP y LEFI cuyos intereses estarían siendo capitalizados y/o registrados bajo la línea (es decir, sin acumular al gasto del ejercicio). Esto afecta subestimando la evolución interanual de las partidas de gasto en intereses del SPN.

Asimismo, es llamativo el crecimiento que los pagos de intereses de deuda pública en moneda extranjera registraron en agosto de 2024, con un valor de \$1,5 billones que duplica los vencimientos del mes con el FMI. Tal aumento no podría estar vinculado a la posición de LEFI y LECAP, ambas expresadas en moneda local. Una hipótesis es que tal monto esté vinculado a los pagos con vencimiento en enero próximo que el Gobierno se preocupó en inmovilizar como señal de solvencia con los acreedores extranjeros. No se cuenta con suficiente información oficial para analizar este dato pero en caso de verificarse sería otra de las razones que explican el espurio nivel de intereses presentado para el próximo año.

⁴ No aprobado.

Cuadro 4. Sector Público Nacional. Gastos 2023, 2024 y 2025.

En millones de \$ y variación interanual (%)

CONCEPTO	en millones de \$			v.i. real (%)	
	2023	2024	2025	2024/2023	2025/2024
GASTO PRIMARIO	37.484.814	86.020.396	115.767.756	-29,0%	5,6%
Remuneraciones	5.037.827	12.151.541	16.830.922	-25,4%	8,7%
Gastos de Consumo	1.337.817	3.463.256	5.408.144	-19,9%	22,6%
Prestaciones Seg Social	12.914.190	34.552.400	48.124.242	-17,2%	9,3%
Transferencias corrientes	13.853.615	29.473.346	38.066.804	-34,2%	1,4%
Gastos de Capital	3.070.354	3.644.577	5.501.144	-63,3%	18,5%
Otros Gastos	66.715	346.770	468.651	60,8%	6,1%
Intereses	3.253.832	8.694.121	9.976.891	-17,3%	-9,9%
GASTO TOTAL	40.738.646	94.714.517	125.744.648	-28,1%	4,2%

Finalmente, en cuanto a las necesidades de financiamiento del ejercicio el cuadro a continuación muestra las fuentes y aplicaciones financieras de la Administración Pública Nacional (para la cual se presenta mayor detalle que para el SPN).

Es posible verificar que en 2025 se enfrentan vencimientos de deuda de largo plazo en pesos y en moneda extranjera por \$40 billones y \$17 billones, respectivamente. La propuesta de Colocación de deuda en moneda extranjera a largo plazo por \$27,5 millones entre las fuentes financieras indican que en 2025 se estaría esperando colocar nueva deuda pública en moneda extranjera por usd 10.000 millones, posiblemente a través de la emisión de títulos públicos.

Resulta llamativo, entre las aplicaciones financieras, el aumento de la inversión financiera por \$10,4 billones: en particular, de la cuenta de Disponibilidades que crece en casi \$3 billones y Cuentas a cobrar que se incrementa en \$5,7 billones.

Cuadro 5. Administración Pública Nacional 2025. Fuentes y Aplicaciones Financieras En millones de \$

Concepto	2025
FUENTES FINANCIERAS	158.623.971
DISMINUCIÓN DE INVERSIÓN FINANCIERA	246.645
ENDEUDAMIENTO PÚBLICO E INCREMENTO DE OTROS PASIVOS	158.377.326
Colocación de deuda en moneda nacional a corto plazo	83.609.571
Obtención de préstamos a corto plazo	1.264.741
Incremento de otros pasivos	4.776.100
Colocación de deuda en moneda nacional a largo plazo	25.742.649
Colocación de deuda en moneda extranjera a largo plazo	27.508.306
Obtención de préstamos a largo plazo	15.475.959
APLICACIONES FINANCIERAS	156.297.163
INVERSIÓN FINANCIERA	10.419.249
Adquisición de títulos y valores	1.208.239
Incremento de otros activos financieros	9.211.010
Incremento de disponibilidades	2.924.695
Incremento de cuentas a cobrar	5.782.931
Incremento de activos dif. y adel. a proveed. y contratista	503.384
AMORTIZACIÓN DE DEUDAS Y DISMINUCIÓN DE OTROS PASIVOS	145.877.914
Amortización de deuda colocada en moneda nacional a corto plazo	66.253.810
Amortización de préstamos a corto plazo - del SPN	1.245.411
Disminución de otros pasivos	4.953.430
Disminución de cuentas a pagar	177.330
Disminución de documentos a pagar	685.000
Devolución de anticipos del Banco Central de la República Argentina	4.091.100
Amortización de deuda colocada en moneda nacional a largo plazo	40.583.090
Amortización de deuda colocada en moneda extranjera a largo plazo	17.526.447
Amortización de préstamos a largo plazo	14.488.568
Cancelación de deuda no financiera	827.158

2) Re-estimación con supuestos macro más verosímiles

Tal como expusimos en nuestra primera entrega del análisis del proyecto 0012-JGM-2024 -“[Discurso para los acreedores y Presupuesto para la gilada](#)”- los supuestos macroeconómicos que dan base a los cálculos presupuestarios 2025 son en demasía optimistas. Las previsiones del REM relevadas por el BCRA dan cuenta de una proyección de inflación de +38,4% dic 24/dic 25 y una expectativa de crecimiento de la economía de 3,5%, ambas menos auspiciosas que las del Ministerio de Economía.

Cuadro 6. Supuestos macroeconómicos 2025.

PROYECCIONES MACROECONÓMICAS	ipc	pbi
	var dic /dic	% var real
PROYECTO DE PRESUPUESTO 2025	18,3%	+5%
REM BCRA AGOSTO 2024	38,4%	+3,3%

Revisando las estimaciones presupuestarias de 2025 a la luz de los supuestos macroeconómicos REM encontramos que el equilibrio que contiene el proyecto oficial solo se alcanzaría a nivel primario, pero **no es suficiente para hacer frente a los pagos de intereses de deuda que alimenta un déficit financiero de 0,2% PBI.**

La estimación propia respetó las nominalidades enviadas por el Poder Ejecutivo pero re-estimó la partida de jubilaciones y pensiones a la luz del nuevo supuesto de variación del ipc y la proyección nominal del PBI. En la nueva estimación se verifica una merma en la captura de recursos de 2,3 puntos porcentuales del PBI (p.p) mientras los gastos no caen en igual proporción ya que la fórmula jubilatoria congela el valor real de los haberes. Pierden participación las Remuneraciones (-0,3 p.p.), los gastos de consumo (-0,1 p.p.), las prestaciones de seguridad social (-0,7 p.p.) por la suspensión de la movilidad para las asignaciones familiares, las transferencias corrientes (-0,7 p.p.) y los gastos de capital (-0,1 p.p.).

Es importante también tener en cuenta que hay una parte de los compromisos por pago de intereses de deuda pública que resultan impactados por una previsión de inflación superior a la del proyecto de presupuesto. Esto es así por la indexación en los Bonos CER que se ajustan con la evolución del IPC. La información provista por el PEN no permite determinar ese impacto, pero se puede afirmar que su dinámica hace a un empeoramiento del resultado financiero en contextos de mayor inflación.

Cuadro 7. Esquema Ahorro Inversión SPN. 2023⁵, 2024 y 2025. Estimación 2025.

En % PBI

SECTOR PÚBLICO NACIONAL	IMIG MECON	PROYECTO 2025		EST PROPIA
En % PBI. Base Caja	2023	2024	2025	2025
TOTAL RECURSOS	17	16,7	16,5	14,2
INGRESOS TRIBUTARIOS	10	10,3	9,9	8,5
APORTES y CONTRIB SEG. SOCIAL	5,1	5,1	5,6	4,8
OTROS	1,9	1,3	1	0,9
GASTOS PRIMARIOS	19,8	15,1	15,2	13,2
Remuneraciones	2,7	2,1	2,2	1,9
Otros gastos de consumo	0,7	0,6	0,7	0,6
Prestaciones Seguridad Social	6,8	6,1	6,3	5,6
Transferencias Corrientes	7,3	5,2	5	4,3
Gastos de Capital	1,6	0,6	0,7	0,6
INTERESES	1,7	1,5	1,3	1
TOTAL GASTOS	21,5	16,7	16,5	14,3
RESULTADO PRIMARIO	-2,7	1,5	1,3	0,9
RESULTADO FINANCIERO	-4,4	0	0	-0,2

Fuente: elaboración propia en base a MECON, INDEC y BCRA

⁵ Informe Mensual de Ingresos y Gastos del SPN base caja publicado por MECON.

3) Análisis de partidas del gasto público seleccionadas (APN)

En este apartado se analizarán partidas seleccionadas, importantes en la materialización de políticas públicas de áreas claves a las que no es posible llegar al nivel SPN. En adelante, los valores refieren al gasto de la Administración Pública Nacional, base devengado.

Para comenzar, analizaremos la estructura del gasto por jurisdicción de ejecución del cuadro 9. Si bien en el agregado total del gasto, el crecimiento real es del 4% ia, el aumento se concentra en la jurisdicción Obligaciones a Cargo del Tesoro que más que duplica su valor real (+145% ai real). Con menor impacto, se destacan también los aumentos reales del presupuesto de Presidencia de la Nación (+14% ai real) y del Poder Judicial (+7,5% ai real).

En el otro extremo, las jurisdicciones que más valor real pierden son el Ministerio de Economía (-26,5% ai real), el Ministerio de Salud (-16,7% ai real), los intereses de deuda (-9,1% ai real) y los Ministerios de Defensa (-6,5% ai real), de Seguridad (-5,9% ai real) y de Justicia (-4,6% ai real).

El mega ministerio de Capital Humano se encuentra entre las jurisdicciones cuyos presupuestos crecen en términos reales, aunque solo lo hace en un 6,6% ia real. Este ministerio contiene entre otros entes a ANSES y concentra las competencias de educación, las políticas sociales y las políticas vinculadas al empleo.

El cuadro a continuación muestra las evoluciones reales de ciertos programas seleccionados del Mega Ministerio por su alcance e importancia presupuestaria. de cara a 2025, se verifican crecimientos reales potentes en la prestación AUH (+66% real respecto de 2023), en el programa 1.000 días (+403% real respecto de 2023), en la prestación Alimentar (+5% real respecto de 2023) y en el seguro de desempleo(+147% real respecto de 2023). Por el contrario, pierden alcance real las becas Progresar (-63% real respecto de 2023), las pensiones no contributivas (-9% real las PNC para madres de 7 hijos o + y -48% real las PNC por invalidez laborativa) y las asignaciones familiares contributivas (-6% real). El programa Potenciar muta a los programas Volver al Trabajo y Acompañamiento Social: la potencia presupuestaria conjunta de dichos programas pierde 68% de su valor real respecto de 2023 en la proyección 2025. El análisis de la política social de esta gestión permite identificar un patrón de ajuste global en el gasto, con una redistribución de los recursos que prioriza las transferencias de ingresos destinadas a los hogares con niños y niñas, mientras se recortan otras partidas. En este sentido, prevalece el desfinanciamiento de otras políticas con impacto en NNA (principalmente vinculadas con infraestructura educativa, conectividad, programas del área de salud, entre otros) así como también un fuerte recorte en programas de transferencia destinados a la población en edad de trabajar, en un contexto recesivo con aumento del desempleo y derrumbe de los ingresos laborales. Si bien los alarmantes niveles que alcanzó la pobreza infantil durante 2024 fundamentan el refuerzo de políticas como la AUH y Alimentar, tales refuerzos no resultan suficientes debido a la magnitud de la crisis en curso, al tiempo que la retirada del Estado de otras políticas sociales claves profundiza la desintegración del tejido social y agrava las perspectivas futuras.

PROGRAMAS SOCIALES SELECCIONADOS del MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO

EN MILLONES DE PESOS	devengado	vigente	proyecto	% var real	
	2023	2024	2025	2025/2024	2025/2023
AUH	694.180	3.355.425	4.610.585	8%	66%
Asignaciones familiares contributivas	854.636	2.231.134	3.217.157	13%	-6%
Prestación Alimentar	693.965	1.813.290	2.910.359	26%	5%
PNC Madres de 7 o más hijos	244.714	685.225	896.272	3%	-9%
Acciones de Nutrición - Programa 1.000 Días	16.255	198.120	327.792	30%	403%
PNC Invalidez	1.124.689	3.034.873	2.355.823	-39%	-48%
POTENCIAR + VOLVER AL TRABAJO + ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL	985.224	995.352	1.263.107	0%	-68%
Potenciar Trabajo	985.224	521.554	sin detalle		
Volver al Trabajo	-	473.799	902.500	50%	
Seguro de Desempleo	46.683	235.137	462.616	55%	147%
Otorgamiento de Becas Educativas: Progresar	289.532	427.075	428.707	-21%	-63%
Acciones vinculadas con el Programa ACOMPAÑAR	67.755	21.517	sin detalle		

Cuadro 8. Administración Pública Nacional. Gasto por Jurisdicción.

En millones de pesos y variación % interanual.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL COMPOSICIÓN DEL GASTO POR JURISDICCIÓN JURISDICCIÓN	en millones de \$		v.i. (%)	
	2024	2025	nominal	real
Ministerio de Economía	8.217.205	7.699.573	-6,30%	-26,50%
Ministerio de Salud	4.942.797	5.247.840	6,20%	-16,70%
Servicio de la Deuda Pública (*)	10.071.817	11.667.601	15,80%	-9,10%
Ministerio de Defensa	3.700.327	4.410.125	19,20%	-6,50%
Ministerio de Seguridad	4.460.093	5.345.974	19,90%	-5,90%
Ministerio de Justicia	145.031	176.329	21,60%	-4,60%
Poder Legislativo Nacional	477.380	594.312	24,50%	-2,30%
Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado	17.000	21.261	25,10%	-1,80%
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	494.907	621.119	25,50%	-1,50%
Jefatura de Gabinete de Ministros	1.657.811	2.119.360	27,80%	0,30%
Ministerio Público	531.231	706.603	33,00%	4,40%
Ministerio de Capital Humano	47.611.527	64.683.354	35,90%	6,60%
Poder Judicial de la Nación	1.285.974	1.760.504	36,90%	7,50%
Presidencia de la Nación	253.687	368.841	45,40%	14,10%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	3.368.406	10.501.398	211,80%	144,70%
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	87.235.193	115.924.196	32,90%	4,30%

En la caracterización del gasto por funciones se puede observar un crecimiento del peso presupuestario de la finalidad Administración Gubernamental que aumenta su peso en 0,11 puntos porcentuales del PBI (p.p.): la función relaciones interiores acumula el total de ese aumento en partidas para transferencias a provincias, donde se incorporan los fondos a ser transferidos a la CABA en el marco del “Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de Facultades y Funciones de Seguridad en todas las materias no

federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, celebrado entre el Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobado por la Ley N° 27.606.

Los aumentos presupuestarios de 2025 se relativizan a la luz del fuerte ajuste operado en 2024: a pesar del marginal aumento, la función pierde entre 2023 y 2025 0,27 p.p. con la mayor incidencia en la función Relaciones interiores que en 2 años perdió 0,18 p.p.

También la finalidad Servicios de Seguridad y Defensa registran aumentos en el peso de presupuesto en producto con crecimientos del 0,01 p.p. las funciones de Seguridad y de Defensa interior hacia 2025. También se verifica en esta finalidad, que la variación total con relación a 2023 es negativa por 0,07 p.p. con principal incidencia en Seguridad Interior.

La finalidad Servicios Económicos pierde entre 2024 y 2025 un potente 0,43 p.p. por la caída de la función Energía, combustibles y minería (-0,53 p.p.) combinada con un aumento de 0,1 p.p. en la función Transporte.

Esta pérdida se acumula a la registrada en 2024, haciendo a un total en 2 años de 1,41 p.p. con especial potencia sobre Energía, Combustible y Minería (-0,94 p.p.) y transporte (-0,34 p.p.)

Entre las Funciones Sociales se esperan crecimientos de la función Salud (+0,21 p.p.), Trabajo (+0,04 p.p.) y Seguridad Social (+0,12 p.p.) y, en menor magnitud, en Educación, Promoción y asistencia social y Ciencia y tecnología (+0,01 p.p., respectivamente). Se observan pérdidas en las funciones más vinculadas a la obra pública como Vivienda y urbanismo (-0,07 p.p.) y Agua potable y alcantarillado (-0,01 p.p.).

Se verifica que en la comparación con 2023, esta finalidad es la más castigada con una pérdida en 2 años de 1,91 p.p. Las principales pérdidas se verifican en Promoción y asistencia social (-0,63 p.p.), Seguridad Social (-0,83 p.p.) y Educación y Cultura (-0,48 p.p.).

Esto se ve con potencia en la compasión de los valores reales de los presupuestos asignados a las funciones, que muestra el real poder de intervención de las cifras descontando el efecto de la inflación. Desde 2023, las funciones sociales pierden en conjunto un 14,6% real de cara a 2025. Sólo Salud y Trabajo muestran aumentos, todas las demás partidas son sujeto de un ajuste muy fuerte: la más castigada es Promoción y asistencia social con una caída de más de 53% real que se vicuña con el desarme de programas sociales que pasan a computarse en la función Trabajo, le siguen Agua potable y alcantarillado (-62,2% real) y Vivienda y Urbanismo (-47,1% real) explicado por la eliminación de la obra pública del presupuesto. No es menor la pérdida en Educación y Cultura (-35,1% real), ni en Ciencia, Tecnología e Innovación (-18,3% real).

Cuadro 9. Administración Pública Nacional. Gasto por Finalidad y Función.

En millones de pesos, variación % interanual y como % PBI.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL COMPOSICIÓN DEL GASTO POR FINALIDAD-FUNCIÓN									
APN - FINALIDAD-FUNCIÓN	En Mill \$	v.i. 25/24		v.i. Real	En % PBI				
	2025	Norm	Real	2025/ 2023	2023	2024	2025	Dif 25/24	Dif 25/23
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	6.728.324	53,8	20,7	-23,2	1,15	0,77	0,88	0,11	-0,27
Legislativa	432.900	31,7	3,4	-28,7	0,08	0,06	0,06	0,00	-0,02
Judicial	2.659.001	34,6	5,6	-8,2	0,38	0,35	0,35	0,00	-0,03
Dirección Superior Ejecutiva	341.602	34,3	5,4	-48,9	0,09	0,04	0,04	0,00	-0,04
Relaciones Exteriores	888.179	34,2	5,3	8,1	0,11	0,12	0,12	0,00	0,01
Relaciones Interiores	2.178.309	122,8	74,9	-38,3	0,46	0,17	0,28	0,11	-0,18
Administración Fiscal	87.741	28,5	0,9	11,7	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
Control de la Gestión Pública	96.697	30,3	2,3	-4,4	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
Información y Estadística Básicas	43.893	30,3	2,3	-20,7	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	6.068.630	38,6	8,8	-7,9	0,87	0,77	0,79	0,02	-0,07
Defensa	2.424.342	39,9	9,8	0,6	0,32	0,31	0,32	0,01	0,00
Seguridad Interior	2.822.024	38,7	8,9	-15,7	0,44	0,36	0,37	0,01	-0,07
Sistema Penal	468.200	34,2	5,3	-18,3	0,08	0,06	0,06	0,00	-0,01
Inteligencia	354.062	35,6	6,4	38,2	0,03	0,05	0,05	0,00	0,01
SERVICIOS SOCIALES	82.405.975	38,9	9,0	-14,6	12,68	10,46	10,77	0,31	-1,91
Salud	6.541.589	78,8	40,4	30,7	0,66	0,65	0,66	0,21	0,20
Promoción y Asistencia Social	4.173.459	37,8	8,1	-53,2	1,17	0,53	0,55	0,01	-0,63
Seguridad Social	60.815.653	36,8	7,4	-8,9	8,78	7,84	7,95	0,11	-0,83
Educación y Cultura	6.685.127	35,7	6,5	-35,1	1,35	0,87	0,87	0,01	-0,48
Ciencia, Tecnología e Innovación	1.696.706	41,7	11,2	-18,3	0,27	0,21	0,22	0,01	-0,05
Trabajo	1.166.719	82,9	43,5	152,5	0,06	0,11	0,15	0,04	0,09
Vivienda y Urbanismo	707.530	-23,4	-39,9	-47,1	0,18	0,16	0,09	-0,07	-0,08
Agua Potable y Alcantarillado	619.192	24,6	-2,2	-62,2	0,22	0,09	0,08	-0,01	-0,13
SERVICIOS ECONOMICOS	10.663.348	3,0	-19,2	-50,1	2,81	1,83	1,39	-0,43	-1,41
Energía, Combustibles y Minería	5.040.402	-25,2	-41,3	-58,5	1,60	1,19	0,66	-0,53	-0,94
Comunicaciones	494.214	25,6	-1,4	-31,9	0,10	0,07	0,06	0,00	-0,03
Transporte	3.948.073	66,6	30,8	-39,7	0,86	0,42	0,52	0,10	-0,34
Ecología y Desarrollo Sostenible	363.484	28,9	1,2	-14,8	0,06	0,05	0,05	0,00	-0,01
Agricultura, Ganadería y Pesca	421.248	49,7	17,5	-39,3	0,09	0,05	0,06	0,01	-0,04
Industria	194.405	38,1	8,4	-46,0	0,05	0,02	0,03	0,00	-0,02
Comercio, Turismo y Otros Servicios	110.203	48,9	16,9	-64,4	0,04	0,01	0,01	0,00	-0,03
Seguros y Finanzas	91.318	24,9	-1,9	-43,1	0,02	0,01	0,01	0,00	-0,01
DEUDA PUBLICA	10.057.920	14,2	-10,3	-27,8	1,83	1,55	1,31	-0,24	-0,52
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL (*)	115.924.196	32,9	4,3	-21,2	19,34	15,30	15,20	-0,10	-4,14

(*)Excluye los intereses pagados a activos de la Administración Nacional en posesión de organismos de la Administración Nacional.

En el cuadro a continuación se ordenan las funciones del gasto de la Administración Pública Nacional según su participación en el gasto total (GT). Seguridad Social surge como la principal

partida concentrando el 52,5% del GT, seguida de los Servicios de la Deuda Pública con el 8,7% y Educación y Cultura y Salud con el 5,8% y el 5,6%, respectivamente.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL - COMPOSICIÓN DEL GASTO POR FUNCIÓN				
FUNCIÓN		2025	% GT	% PBI
1°	Seguridad Social	60.815.653	52,5%	7,9%
2°	Servicio de la Deuda Pública (*)	10.057.920	8,7%	1,3%
3°	Educación y Cultura	6.685.127	5,8%	0,9%
4°	Salud	6.541.589	5,6%	0,9%
5°	Energía, Combustibles y Minería	5.040.402	4,3%	0,7%
6°	Promoción y Asistencia Social	4.173.459	3,6%	0,5%
7°	Transporte	3.948.073	3,4%	0,5%
8°	Seguridad Interior	2.822.024	2,4%	0,4%
9°	Judicial	2.659.001	2,3%	0,3%
10°	Defensa	2.424.342	2,1%	0,3%
11°	Relaciones Interiores	2.178.309	1,9%	0,3%
12°	Ciencia, Tecnología e Innovación	1.696.706	1,5%	0,2%
13°	Trabajo	1.166.719	1,0%	0,2%
14°	Relaciones Exteriores	888.179	0,8%	0,1%
15°	Vivienda y Urbanismo	707.530	0,6%	0,1%
16°	Agua Potable y Alcantarillado	619.192	0,5%	0,1%
17°	Comunicaciones	494.214	0,4%	0,1%
18°	Sistema Penal	468.200	0,4%	0,1%
19°	Legislativa	432.900	0,4%	0,1%
20°	Agricultura, Ganadería y Pesca	421.248	0,4%	0,1%
21°	Ecología y Desarrollo Sostenible	363.484	0,3%	0,0%
22°	Inteligencia	354.062	0,3%	0,0%
23°	Dirección Superior Ejecutiva	341.602	0,3%	0,0%
24°	Industria	194.405	0,2%	0,0%
25°	Comercio, Turismo y Otros Servicios	110.203	0,1%	0,0%
26°	Control de la Gestión Pública	96.697	0,1%	0,0%
27°	Seguros y Finanzas	91.318	0,1%	0,0%
28°	Administración Fiscal	87.741	0,1%	0,0%
29°	Información y Estadística Básicas	43.893	0,0%	0,0%
	GASTO TOTAL (GT)	115.924.196	100%	15,2%

(*)Excluye los intereses pagados a activos de la Administración Nacional en posesión de organismos de la Administración Nacional.

Si al total del Gasto de la Administración le sustraemos los ingresos propios de ANSES podemos ordenar las funciones según los recursos que le insumen a la Administración Pública. En tal comparación, los intereses de deuda se revelan como la partida a la que se vuelcan más

recursos públicos con el 17,5% del total. Mientras que en Seguridad Social se vuelca por encima del financiamiento propio el 4.1% de los recursos.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL - COMPOSICIÓN DEL GASTO POR FUNCIÓN				
FUNCIÓN		2025	% GT	% PBI
1°	Servicio de la Deuda Pública (*)	10.057.920	17,5%	1,3%
2°	Educación y Cultura	6.685.127	11,6%	0,9%
3°	Salud	6.541.589	11,4%	0,9%
4°	Energía, Combustibles y Minería	5.040.402	8,8%	0,7%
5°	Promoción y Asistencia Social	4.173.459	7,3%	0,5%
6°	Transporte	3.948.073	6,9%	0,5%
7°	Seguridad Interior	2.822.024	4,9%	0,4%
8°	Judicial	2.659.001	4,6%	0,3%
9°	Defensa	2.424.342	4,2%	0,3%
10°	Seguridad Social (**)	2.331.396	4,1%	0,3%
11°	Relaciones Interiores	2.178.309	3,8%	0,3%
12°	Ciencia, Tecnología e Innovación	1.696.706	3,0%	0,2%
13°	Trabajo	1.166.719	2,0%	0,2%
14°	Relaciones Exteriores	888.179	1,5%	0,1%
15°	Vivienda y Urbanismo	707.530	1,2%	0,1%
16°	Agua Potable y Alcantarillado	619.192	1,1%	0,1%
17°	Comunicaciones	494.214	0,9%	0,1%
18°	Sistema Penal	468.200	0,8%	0,1%
19°	Legislativa	432.900	0,8%	0,1%
20°	Agricultura, Ganadería y Pesca	421.248	0,7%	0,1%
21°	Ecología y Desarrollo Sostenible	363.484	0,6%	0,0%
22°	Inteligencia	354.062	0,6%	0,0%
23°	Dirección Superior Ejecutiva	341.602	0,6%	0,0%
24°	Industria	194.405	0,3%	0,0%
25°	Comercio, Turismo y Otros Servicios	110.203	0,2%	0,0%
26°	Control de la Gestión Pública	96.697	0,2%	0,0%
27°	Seguros y Finanzas	91.318	0,2%	0,0%
28°	Administración Fiscal	87.741	0,2%	0,0%
29°	Información y Estadística Básicas	43.893	0,1%	0,0%
GASTO TOTAL (GT)		57.439.935	100%	7,5%

(*)Excluye los intereses pagados a activos de la Administración Nacional en posesión de organismos de la Administración Nacional.

(**) Se extrae de la función Seguridad Social los recursos propios de ANSES.

4) Novedades del Articulado

En cuanto a las novedades introducidas en el articulado se destaca la ya mencionada incorporación de la regla fiscal que dispone el imperio de la deuda por sobre las demás funciones del gasto público. Esto se encuentra en el artículo 1 del proyecto. Posteriormente, el artículo 70 avanza en incorporar esta regla fiscal a la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Asimismo, en el marco de la emergencia pública declarada por la Ley de Bases y Puntos de partida para la Libertad de los Argentinos, se propone suspender en el ejercicio 2025 el cumplimiento de ciertas leyes que garantizan un mínimo de inversión pública en competencias seleccionadas:

i. suspender el artículo que establece que el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las provincias y CABA destinado a educación debe ser de al menos el 6% del PBI.

En 2023, la función del gasto “Educación y Cultura” del gobierno nacional fue equivalente a 1,35% del PBI y el acumulado de las provincias de 4,5%. En 2024, solo se cuenta con la información proyectada en el Mensaje para el gobierno nacional, que la ya da una cifra menor a 2023: 0,9% del PBI en 2024, y lo mismo se estipula para 2025 (0,9% PBI).

ii. suspender los artículos de la Ley Nº 27.614 de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación que establecen que el presupuesto destinado a la función ciencia y técnica se incrementará progresivamente hasta alcanzar, en el año 2032, como mínimo, una participación del 1% del PBI de cada año.

iii. el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional que dispone su financiación con un monto anual no inferior al 0,2% del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el SPN.

iv. suspender en 2025 la integración al Fondo Nacional de la Defensa con el 0,35% del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado por el SPN.

Otra modificación muy importante propone la derogación de los artículos 1º, 3º y 4º de la Ley Nº 27.160 que disponen que las asignaciones familiares serán móviles y que ANSES tendrá a su cargo el cálculo de la movilidad.

En cuanto a la movilidad de los beneficios previsionales, el artículo 69 del proyecto ratifica la fórmula de las prestaciones establecida en el artículo 1º del Decreto Nº 274 del 22 de marzo de 2024.

v. El artículo 54 sustituye el artículo 55 de la Ley Nº 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto que faculta a las Sec de HACIENDA y de FINANZAS para realizar operaciones de administración de pasivos y dispone las condiciones. La modificación incluida en el artículo implica eliminar la obligación de cumplimentar con el art. 65 de la Administración Financiera y de los Sistemas de Control el SPN que dispone que el PEN puede realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública mediante su consolidación, conversión o

renegociación, en la medida que ello implique un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales. La modificación propuesta permite que las reestructuraciones obtengan como resultado un perfil de deuda con peores condiciones que las originalmente transadas.

Al respecto, importa mencionar que el PEN publicó días después de presentado el Proyecto de Presupuesto el Decreto 846/2024 por el cual dispone que las futuras operaciones de canje de deuda no estarán alcanzadas por las mencionadas limitaciones del artículo 65 de la Ley N° 24.156. Esto con aplicación al universo de la deuda en moneda local. El objetivo es arrogarse la posibilidad de reestructurar o canjear deuda sin pasar por el Congreso y sin cumplir con los requisitos que fija la ley de Administración Financiera. La razón principal que motiva este conjunto de maniobras es las limitaciones para afrontar los vencimientos con reservas negativas, y con un riesgo país de 1300 puntos, que convierte a todo intento de tomar deuda nueva para cancelar deuda vieja, en una situación perniciosa para el país. Si Argentina tomara deuda con este riesgo-país, debería hacerlo al 17,5% anual en dólares. En ningún caso podrían mejorar la deuda en monto, plazos o tasa de interés.

5) Aspectos centrales en el área energética.

En lo que hace a la política energética, en el mensaje del proyecto de presupuesto 2025, la Administración sostiene que, en el capítulo de subsidios económicos, se tomaron importantes medidas para reducir los mismos, tanto por el lado de transporte de pasajeros como de energía, logrando una baja durante los primeros meses de 34% real i.a. para los primeros y 40% real i.a. para los últimos. En ambos casos, se manifiesta cínicamente que el foco estuvo en mejorar la asignación de los mismos, midiendo el impacto para no castigar a los sectores más vulnerables.

En efecto, el ajuste practicado en los primeros meses del año en materia de servicios públicos fue muy significativo. El hecho que se haya ajustado en subsidios energéticos un 40% interanual, tomando las referencias del primer semestre de 2024 contra el primer semestre de 2023, habla de la magnitud del proceso de ajuste en marcha. Asimismo, esto ha seguido su marcha en el tercer trimestre del año, a tal punto que, cuando concluya el 2024, probablemente se materialice un ajuste de esas proporciones o aún un poco mayor.

Es importante tener en cuenta que los subsidios energéticos disminuyeron -23,7% real interanual y los destinados al sector transporte -14,8% real interanual en el año 2023. Por ende, el ajuste practicado se ha acelerado en el avance del 2024.

Por su parte, al observar la planilla de gastos por finalidad y función previstos para 2025 y su comparativa con 2024, la función Energía, Combustibles y Minería dentro de los Servicios Económicos, es la única que registra una drástica reducción, del orden del 25,2 %, comparando 2025 con 2024.

Durante 2024, los Servicios Económicos representan un 12,5% del total del gasto, y la Función Energía, combustibles y minería es la fundamental con un 8,2% del total, mientras que la Función Transporte representa un 3,0%. Es en la Función Energía donde se concentra la severidad de los ajustes para el 2025.

Por ende, se consolida la mirada abiertamente fiscalista que se ha implementado en 2024 con fuertes recortes de subsidios para distintos usuarios finales de la energía, combinado con

aumentos significativos tanto en los precios mayoristas como en los segmentos de transporte y distribución, que son servicios regulados.

Asimismo, esto se complementa con lo expuesto en el proyecto de presupuesto 2025 en lo que hace a la trayectoria de lo que se denomina cobertura del costo real de generación de energía expresado en las facturas de los distintos usuarios del servicio eléctrico. En tal sentido, en el análisis que se efectúa sobre este aspecto, en el mensaje del proyecto de presupuesto 2025 se publica un indicador, que es el porcentaje de cobertura del costo mayorista eléctrico por medio de la tarifa abonada por los usuarios.

La evolución estimada de ese indicador para 2025, señala que el porcentaje de cobertura del costo expresado en la tarifa final, llegaría a un promedio de 84,83 % del total. Ello supone una suba en torno de los 20 puntos comparado con el estimado de cobertura que el gobierno nacional calcula para el final de 2024, que está en el orden del 64,78 %.

Desde ya, esto permite inferir que durante 2025 se planifican nuevos y fuertes aumentos en las tarifas de usuarios residenciales de energía eléctrica. Estos ajustes muy probablemente estén en línea con lo realizado en los primeros nuevos meses de 2024, cuando se combinaron fuertes aumentos del precio mayorista de la energía eléctrica con ajustes importantes en los segmentos de transporte y distribución de energía.

A su vez, si bien esto no está desagregado, es muy probable que los ajustes previstos para 2025, recaigan fuertemente sobre el segmento de usuarios de mayores ingresos N1, que representan aproximadamente el 35% del total, y sobre el segmento de usuarios de ingresos medios N3, que representa aproximadamente el 30% del total de usuarios.

Es más, luego de los primeros nueve meses de 2024, los usuarios N3 de ingresos medios, pagan en sus facturas casi el 45% del costo mayorista, mientras que los usuarios N2, que corresponden a los hogares de ingresos más bajos y que suman aproximadamente el 35% del total de usuarios, pagan un 28% de ese costo mayorista. Mientras tanto, el ajuste del costo mayorista ha recaído fuertemente sobre el bloque de usuarios de mayores ingresos, quienes pagan por encima del 85 al 90 % de ese costo mayorista.

Respecto de esto, es importante señalar algunos aspectos relevantes. En primer lugar, la segmentación ha sido mal confeccionada, ya que hay significativa cantidad de usuarios que, en su momento, no pudieron registrarse debidamente y que, por defecto, fueron incorporados como usuarios en la categoría N1 de mayores ingresos. Sobre esta situación no se ha aclarado, en ningún momento, si se ha procedido a realizar una revisión. Por su parte, es importante señalar que los aumentos de los costos fijos en las distintas categorías de usuarios fueron muy importantes, al tiempo que respecto del costo variable, se incorporaron topes de consumo, de modo tal que los ajustes finales en las tarifas resultaron significativos en buena parte de los casos. Por ende, se suma una segmentación defectuosa, aumentos exorbitantes en los cargos fijos, más topes de consumo variable, todo lo cual derivó en que el grueso de los usuarios afrontaran ajustes muy importantes. Así, el criterio de progresividad en los ajustes realizados se vio profundamente vulnerado, como también se omitió información vinculada a que el ajuste en los cargos fijos fue parte de la estrategia de recomposición de ingresos de las empresas distribuidoras. En concreto, se construyó un verdadero ajustazo con aumentos finales en las tarifas que se han ubicado en valores por encima del 300% y aún más.

Por ende, en 2025, es muy probable que los usuarios de mayores ingresos y los de ingresos medios, soporten los ajustes más severos, teniendo en cuenta que un aumento de cobertura de 20 puntos de los costos mayoristas previsto para 2025, resulta un ajuste muy significativo. Aquí, la duda está en saber hasta dónde están dispuestos a trasladar ese costo a los hogares de menores ingresos. Allí es factible que se decida moderar estos ajustes, concentrando los mismos en los otros dos grupos de usuarios, es decir, en el universo del 65% de consumidores del servicio eléctrico.

En la descripción de la Función Energía, Combustibles y Minería se afirma que la misma representa el 4,3% del gasto de la Administración Nacional. Es importante tener en cuenta que los programas más importantes en materia presupuestaria son el de Formulación y Ejecución de Políticas de Energía Eléctrica, asociado a las transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A (CAMMESA), que concentra el mayor gasto en subsidios, en el orden del 75% del total.

Asimismo, respecto de la ejecución presupuestaria al mes de junio de 2024, entre los principales conceptos que explican las variaciones en el gasto primario se destacan los siguientes:

- Asistencia financiera para la ejecución de políticas energéticas a través de la Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista S.A. (CAMMESA) y la Empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA) (\$1.499.602,2 millones).
- Transferencias a ENARSA (\$218.346,0 millones) destinadas a la ejecución de la obra Reversión del Gasoducto Norte Grande que permite llevar el gas de Vaca Muerta al norte del país.

Esta última obra, es el gasto de capital más relevante que ha quedado en pie teniendo en cuenta la poda generalizada que se ha registrado en materia de obra pública.

Asimismo, el programa Formulación y Ejecución de la Política de Hidrocarburos, que incluye la asistencia a la oferta y demanda del mercado de hidrocarburos, ha sufrido un ajuste importante en 2024. En efecto, respecto de los estímulos a la oferta de gas natural, se proyectan 8.280,9 millones de metros cúbicos subsidiados para 2025. Ello implica una reducción muy sustancial en los estímulos a la oferta de gas natural.

La contracara de esto, es que los precios mayoristas del gas natural, que a septiembre de 2024 se ubican en promedio en los 3,3 dólares por millón de btu, constituyen la referencia y/o señal de precio fundamental que se toma en cuenta para la elaboración de políticas sobre la cuestión gasífera. En tal sentido, en el mercado del gas natural, se está profundizando el proceso de desregulación y liberalización de todos los segmentos, al tiempo que los usuarios de mayores ingreso sa pagan en sus boletas el precio de referencia antes indicado y los subsidios que persisten son los relacionados con las tarifas bonificadas que rigen en las zonas frías del país- que son entre un 30% y un 50% menores-, aunque también se han aplicado topes anualizados al consumo. Por tanto, resulta muy complejo dar cuenta del modo en que el conjunto de usuarios del país está siendo afectado por la dinámica de ajustes en las tarifas de gas natural.

Sobre la cuestión del gas natural, es importante señalar que los costos de los proyectos gasíferos se ubican entre los 1,8 y 2 dólares por millón de btu. Ello implica que hay entre 1,3 y 1,5 dólares por millón de btu que son apropiados como renta por el sector gasífero concentrado en Vaca Muerta, si se tiene en cuenta la brecha existente entre los costos de explotación y los precios vigentes a septiembre de 2024.

Asimismo, se establece en 4,3 millones la cantidad de hogares beneficiarios del Programa Hogar para el ejercicio 2025, que son aquellas familias que reciben gas envasado con precio subsidiado. En este caso, hay que tener en cuenta que los ajustes producidos sobre el precio del gas en garrafas han sido muy importante en 2024. En lo que va del año, las garrafas de 10, 12 y 15 kilos se han ajustado en niveles mayores al 200%, luego de aquel primer ajuste realizado en febrero de 2024. Posteriormente, hacia agosto, se tomó la decisión de liberar el precio de las garrafas en el marco del avance de las políticas de desregulación y liberalización, mientras que la cobertura del subsidio que reciben más de cuatro millones de hogares- que estaba en promedio en el 80% del total del valor del producto-, ha comenzado a achicarse en forma sostenible. Habrá que ver hacia fines de 2024, cuál es el nivel de cobertura que el programa garantiza para los usuarios que están bajo el Programa Hogar.

Por último, en lo que respecta a la performance productiva, el sector de Minas y Canteras creció 7,6% interanual y acumula trece trimestres consecutivos en alza, ubicándose en el máximo nivel desde el inicio de la serie en 2004. En materia de hidrocarburos, la producción de petróleo sigue en alza, con un aumento de 9,0% promedio anual en 2023 y de 8,4% interanual acumulado al mes de julio de 2024. Por su parte, la producción de gas natural registró una caída de -0,7% promedio anual en 2023, pero en los primeros siete meses de 2024 acumula un crecimiento anual de 5,9%. En ambos casos, la producción no convencional proveniente de Vaca Muerta es el motor principal del crecimiento. En el mes de julio de 2024 la producción no convencional representó el 57% del petróleo y el 67% de gas producido a nivel nacional. A modo de comparación, a fines de 2022 estos valores se ubicaban en 45% y 55%, respectivamente.

Respecto del articulado presentado por el gobierno nacional para someterlo a debate en el Congreso de la Nación, se destaca una mención vinculada a las obligaciones que es Estado nacional debe cumplir en lo que respecta a los pagos por la energía eléctrica efectivamente generada y entregada al Sistema Argentino de Interconexión por parte de aquellos actores del sistema en los que la jurisdicción nacional tiene competencia en materia regulatoria y de decisión estratégica.

En efecto, la referencia está ligada a las centrales de generación hidroeléctrica binacionales Yacyretá- compartida con Paraguay- y Salto Grande- compartida con Uruguay. Además, este artículo comprende la situación del sector nucleoelectrico argentino, confirmado por Atucha I, Atucha II y la Central Embalse Río Tercero.

El Artículo 21 del proyecto de ley dice lo siguiente:

ARTÍCULO 21.- El Estado nacional toma a su cargo las obligaciones generadas en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) por aplicación de la Resolución N° 406 del 8 de septiembre de 2003 de la Secretaría de Energía, entonces dependiente del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, correspondientes a las acreencias de Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA), de la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), de Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), de las regalías a las Provincias

de Corrientes y Misiones por la generación de la Entidad Binacional Yacyretá y a los excedentes generados por el Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande, estos últimos en el marco de las leyes Nros. 24.954 y 25.671, por las transacciones económicas realizadas hasta el 31 de diciembre de 2025.

En el caso de los excedentes generados por el Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande mencionados en el párrafo anterior, las transferencias de esos fondos -incluidos los derivados de las transacciones económicas realizadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2025- se depositarán mensualmente y de manera automática, del 1° al 10 de cada mes, en las cuentas correspondientes al Fondo Especial de Salto Grande, en base al cálculo de los excedentes generados por las transacciones económicas realizadas durante el mes inmediato anterior. Las transferencias indicadas se harán a través del Banco de la Nación Argentina (BNA), entidad que no percibirá retribución de ninguna especie por los servicios que preste conforme al presente artículo.

Este articulado, tal como está redactado, implica que, hacia el 2025, el gobierno nacional solo asegura el pago automático de la energía generada por el Complejo Hidroeléctrico Salto Grande. En los restantes casos, no se detalla el momento y la forma de pago de las acreencias por la generación de energía producida y entregada al sistema nacional por las empresas. En este caso, la situación de preocupante incertidumbre, se circunscribe a las tres centrales nucleoelectricas y a la central binacional Yacyretá.

6) El gasto en el área de Defensa

Uno de los aspectos críticos en la Función Defensa en los últimos años, ha sido el denominado Fondo para la Defensa Nacional, más conocido como FONDEF, que es el instrumento a través del que se intentó planificar la recomposición paulatina de las capacidades con las que cuenta el instrumento militar en nuestro país.

Este fondo de asignación específica, fue establecido por la Ley N.º 27565, sancionada en 2020 durante la administración de Alberto Fernández.

En esta ley, se establecía un piso de financiamiento para el mejoramiento de las capacidades de la función Defensa que crecía desde el 0,35% de los recursos de la Administración Pública Nacional desde el 2020 hasta el 0,8% que estaría vigente en el 2023. Luego, desde 2024 en adelante, el Estado debía garantizar el piso mínimo de 0,8% destinado exclusivamente el equipamiento y modernización de capacidades del instrumento militar en los distintos dominios, terrestre, naval y aéreo.

Este piso mínimo se garantizaba en la legislación independientemente de las asignaciones presupuestarias para el área de Defensa y para la cobertura de las distintas actividades profesionales de las Fuerzas Armadas.

Ahora, en el Artículo 276 del proyecto de presupuesto 2025 presentado por el gobierno nacional, se incorpora una referencia al financiamiento del sistema de Defensa Nacional a través del FONDEF.

En efecto, al observar el listado de programas y categorías del Ministerio de Defensa, en el caso del FONDEF, cuya Unidad Ejecutora es la Secretaría de Investigación, Política Industrial y Producción para la Defensa⁷, se propone una asignación de fondos de 35.230 millones de pesos,

⁶ Proyecto de Presupuesto 2025.

⁷ Planillas de recursos previstos para los programas de la Función Defensa.

lo que equivaldría a menos del 4% del total que debería haber sido asignado, si se tiene en cuenta el piso de 0,8% del PBI asegurado por la mencionada ley. De haberse cumplimentado esto, deberían asegurarse más de 950.000 millones de pesos.

De todo ello, se desprende una duda preocupante que remite a la misma política de Defensa. Si se desfinancia el FONDEF, ¿con qué recursos se pagarán los ingentes gastos previstos para los próximos años?.

Entre ellos, la compra de los 24 aviones supersónicos caza multipropósito F-16 realizados a Dinamarca y los 4 aviones de reconocimiento y vigilancia marítima P-3 Orion cuatrimotor de largo alcance para control de pesca ilegal, cuya adquisición a Noruega se ha confirmado en agosto de 2024.

Asimismo, en el mensaje del proyecto de presupuesto 2025 se asegura que se invertirá en la recuperación de material aéreo para reforzar las acciones de la Fuerza Aérea Argentina, en la incorporación de un sistema de mantenimiento y apoyo logístico para los Patrulleros Oceánicos Multipropósito OPV-87 que realizan tareas de vigilancia y control de las aguas jurisdiccionales y en la incorporación de helicópteros navales livianos con el objetivo de mejorar la capacidad operacional de la flota de mar⁸.

Puntualmente, en referencia a buena parte de estas adquisiciones, existe la posibilidad que buena parte de este gasto sea rotulado como secreto. En esta línea, se habrían concluido compromisos de compra de municiones que serían provistas por Fabricaciones Militares a partir de un convenio de cooperación en materia de defensa firmado recientemente entre la República Argentina y la República Checa. Estas compras serían finalmente destinadas a las fuerzas ucranianas para alimentar el conflicto bélico con la Federación Rusa, vigente desde febrero de 2022. Sobre ello, hasta el momento, no hay información que pueda chequearse y/o corroborarse adecuadamente.

Finalmente, lo que parece corroborarse en todos los objetivos de adquisiciones de sistemas de armas para los dominios marítimo y aéreo, es un claro alineamiento con los Estados Unidos y las fuerzas de la OTAN, teniendo en cuenta que países como Dinamarca y Noruega, potencias medias que forman parte del sistema de defensa estratégica euroatlantista, suelen ser mercados de origen de transacciones de diversos tipos y sistemas de armas destinados a países que revistan en la condición de aliados regionales.

En tal sentido, la República Argentina ha consolidado su situación como aliado Extra OTAN, más allá de lo que ello significa en términos de la incertidumbre estratégica que incorpora a la luz de la vigencia del conflicto del Atlántico Sur, donde nuestro país afronta la efectiva ocupación de nuestras Islas Malvinas y amplios territorios marítimos por parte de Gran Bretaña, potencia militar central de la OTAN que ha consolidado una fortaleza militar en Malvinas con proyección efectiva hacia los territorios antárticos.

⁸ Mensaje del Presupuesto. Función Defensa.