



Munich Personal RePEc Archive

**Inequities and Absence of Explicit
Sharing Criteria : The National Budget
distribution to the provinces in the post
crisis period (2004-2007)**

Uña, Gerardo and Cogliandro, Gisell and Bertello, Nicolas

Fundacion Siena

September 2009

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/21271/>
MPRA Paper No. 21271, posted 14 Jul 2010 05:05 UTC

**Inequidades y Ausencia de Criterios Explícitos de Reparto:
La distribución del Presupuesto Nacional a las provincias en el periodo post crisis
(2004-2007)**

Gerardo Uña, Gisell Cogliandro y Nicolás Bertello

Equipo de Investigación

Ariel Melamud: Elaboración de ejercicios econométricos

Lida Wang: Procesamiento de datos

Documento de Trabajo N° 07/09

Septiembre 2009



RESUMEN EJECUTIVO

En el marco de una discusión más amplia sobre federalismo fiscal en Argentina, el presente trabajo de investigación analiza el rol del Presupuesto Nacional como instrumento de asignación de recursos que tienen impacto localizable en las provincias. Para ello, se considera la evolución entre los años 2004 y 2007 de las transferencias y los programas presupuestarios desde el nivel nacional que tienen impacto geográfico, los cuales representaron en promedio un 75% del gasto primario del Presupuesto Nacional.

En una primera instancia se desarrolla una clasificación de los programas del Presupuesto Nacional de acuerdo a su impacto en el nivel subnacional. Se obtiene que el 25% se destina a funciones como Defensa, Servicios Diplomáticos o Justicia, cuyo impacto no es factible de ser distribuido geográficamente. Otro 7% se compone de transferencias directas a las provincias, generalmente establecidas por distintas leyes. Mientras tanto, el 68% restante del Presupuesto Nacional se asigna a distintos programas ejecutados desde el nivel nacional, pero cuyos beneficios son limitados geográficamente. Los bienes y servicios financiados de este modo, si bien para muchas provincias representan un monto mayor que lo recibido por el Régimen de Coparticipación Federal, suelen quedar fuera de los análisis de federalismo fiscal.

En una segunda instancia, se realiza un análisis detallado de los programas nacionales con impacto en el nivel subnacional, asociados a la finalidad Servicios Sociales. El objetivo es profundizar en los criterios de distribución y el grado en que esta distribución se encuentra en línea con la función esencial del Gobierno Nacional de garantizar niveles mínimos de equidad interregional. Para ello se realiza un análisis de los cambios producidos en la distribución de los programas sociales en el período considerado y se realizan ejercicios con datos empíricos con el fin de identificar el grado en que esta distribución se encuentra asociada a indicadores de la situación socioeconómica de cada provincia.

Como resultado del análisis se observa que si bien existe relación entre los fondos asignados y criterios objetivos como pobreza, desempleo o déficit habitacional de las provincias para la distribución de programas nacionales, esta relación presenta inequidades y ausencia de criterios explícitos de distribución. En líneas generales prevalece el criterio de cantidad de población. Esto ocurre especialmente con los programas de Promoción y Asistencia Social (salvo aquellos que por ley se distribuyen de acuerdo a NBI). En el caso de Vivienda y Urbanismo, función que se incrementó significativamente en el período analizado, con planes de vivienda importantes impulsados desde el Gobierno Nacional, el indicador de déficit habitacional explica en parte la evolución promedio de los recursos distribuidos por esta función entre 2004-2007, aunque con desvíos importantes, tanto positivos como negativos para algunas provincias. Por su parte, la asignación geográfica de los fondos de la función Trabajo responde en mayor medida al nivel de pobreza y a la cantidad de habitantes que a la tasa de desempleo de cada provincia. En todas las funciones existen casos relevantes de provincias particulares beneficiadas o perjudicadas en la distribución, sin relación con criterios asociados a su situación demográfica o socioeconómica.

Como principal conclusión se resalta la relevancia que debería tener el Presupuesto Nacional en el debate del federalismo fiscal. A diferencia del Régimen de Coparticipación Federal, el Presupuesto Nacional se discute cada año, situación que permite realizar discusiones sobre la distribución de fondos de forma periódica. En particular, se destaca la necesidad de debatir los criterios con los que se asignan directa o indirectamente recursos a las provincias, especialmente para los programas con mayor impacto social. En estos casos es necesario establecer criterios explícitos y transparentes de distribución, asociados en mayor medida a la situación social de las provincias, fortaleciendo de este modo el rol del Gobierno Nacional como garante de niveles mínimos en materia de equidad interregional.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
SECCIÓN I: MARCO DE ANÁLISIS.....	8
SECCIÓN II: EL PRESUPUESTO NACIONAL COMO MECANISMO IMPLÍCITO DE REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS.....	12
II.1. Clasificación de los Programas del Presupuesto Nacional según Tipos de Bienes y Beneficiarios.....	12
II.2. Evolución de la distribución del Gasto Primario del Presupuesto Nacional. Periodo 1998-2007.....	13
II.3. Relevancia del Presupuesto Nacional en el Federalismo Fiscal de Argentina.....	15
II.4. Finalidades de los Programas del Presupuesto Nacional con impacto en las provincias..	17
II.5. Programas con Beneficios Limitados Geográficamente (PBLG).....	18
II.6. Programas de Transferencias a las Provincias.....	21
SECCIÓN III: CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA GASTO SOCIAL A LAS PROVINCIAS.....	23
III.1. Redistribución de los programas de servicios sociales a las provincias.....	23
III.2. Promoción y Asistencia Social.....	25
III.3. Vivienda y Urbanismo.....	29
III.4. Trabajo.....	33
SECCIÓN IV: PRINCIPALES CONCLUSIONES.....	36
BIBLIOGRAFÍA.....	39
ANEXO.....	41

INTRODUCCIÓN

Una de las principales funciones del Estado Nacional es reducir las diferencias de ingresos que existen entre las distintas regiones que lo componen para lograr niveles de equidad en el desarrollo de todos sus ciudadanos, indispensables para sostener la unidad territorial amparada en principios comunes. Este objetivo se torna especialmente relevante cuando las brechas y las desigualdades entre regiones son significativas y cuando un porcentaje importante de la población de ciertas regiones se encuentra por debajo de la línea de pobreza, como es el caso de Argentina. Las elevadas brechas de ingresos entre provincias, que por un lado incrementan los costos de cualquier plan de nivelación, implican sin embargo, mayores beneficios marginales si se asignan eficazmente los recursos, con un impacto más significativo en la reducción de disparidades, en comparación con otros países que presentan mayores niveles de equidad interregional. En este sentido, la tarea redistributiva del Gobierno Nacional, la cual se realiza a través de la provisión directa de bienes y servicios públicos o mediante su financiamiento, cobra una importancia vital.

Existen múltiples estudios que focalizan su análisis en la distribución de los recursos entre niveles de gobierno, y en menor medida a la estructura de responsabilidades y las características de la provisión de los bienes públicos entre los mismos. Particularmente, gran parte de los análisis realizados en Argentina se enfocan sobre la distribución de los recursos mediante el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos y las transferencias automáticas directas que por distintas leyes realiza la Nación a las provincias. Sin embargo, suele quedar de lado, especialmente en análisis de índole cuantitativa, el Presupuesto Nacional como mecanismo implícito de redistribución de recursos hacia las provincias. Si bien estos gastos son ejecutados por el nivel central de gobierno, sus beneficios pueden ser asignados geográficamente dentro del territorio nacional en base a la clásica clasificación de bienes públicos puros, mixtos o privados utilizada en el ámbito de las finanzas públicas. Estos recursos, que financian bienes y servicios en paralelo al Régimen de Coparticipación y las transferencias automáticas, representan montos significativos.

Parte de los gastos del Presupuesto Nacional se canalizan a través de programas presupuestarios que financian los denominados bienes públicos puros, es decir aquellos que tienen como beneficiarios a todos los habitantes del país, no siendo posible su asignación a una área geográfica específica. Los ejemplos más comunes de este tipo de bienes son los gastos en Defensa y en Servicios Diplomáticos. Sin embargo, el gasto asociado a la provisión de bienes públicos puros representaba en el 2007 el 25% del gasto primario nacional, mientras que el 75% restante tiene beneficiarios que efectivamente pueden ser identificados en provincias o regiones del territorio nacional al corresponder a bienes públicos mixtos o preferentes. Estos recursos que explícita o implícitamente tienen un impacto en las provincias se asignan en forma paralela al Régimen de Coparticipación Federal. Más aun, los recursos distribuidos en el período 2004-2007 a las provincias mediante la distribución primaria del Régimen de Coparticipación Federal representan aproximadamente el 50% de los recursos del Presupuesto Nacional que pueden ser asignados geográficamente durante ese mismo período.

Teniendo esto en cuenta, el presente documento tiene como objetivo cuantificar y analizar la dinámica de distribución entre las provincias de los recursos que forman parte del Presupuesto Nacional destinados a financiar ciertos tipos de bienes y/o servicios a nivel local con el fin de brindar información detallada sobre uno de los aspectos menos analizados del federalismo fiscal de Argentina. Para ello, en la Sección I se describe el marco teórico relacionado con bienes públicos y nociones elementales de federalismo fiscal, que sirven como base teórica para el análisis. En la Sección II, se clasifican los programas del Presupuesto Nacional considerando si los mismos pueden ser asignados geográficamente o no, y en este último caso, si las asignaciones presupuestarias llegan a las provincias como transferencias directas de fondos o en forma indirecta, mediante programas ejecutados por

agencias del nivel nacional. Asimismo, se analizan las finalidades como por ejemplo, funcionamiento del estado, servicios económicos, a las que se destinan los recursos del Presupuesto Nacional con impacto geográfico, como una aproximación al estudio de los bienes públicos que se proveen en territorio provincial con estos fondos y se considera cuanto recibe cada provincia en particular. En la Sección III, se analizan en detalle los recursos del Presupuesto Nacional asignados a las funciones Promoción y Asistencia Social, Vivienda Urbanismo, y Trabajo, considerando, en que medida la lógica de asignación geográfica responde a criterios orientados a reducir la inequidad territorial, lo cual debería constituir una misión fundamental del Gobierno Central. Finalmente la Sección IV presenta las principales conclusiones del análisis realizado.

SECCIÓN I: MARCO DE ANÁLISIS

En toda economía existen diferentes tipos de bienes mediante los cuales se satisfacen necesidades diversas de los ciudadanos. De acuerdo a la teoría de las finanzas públicas, estos bienes pueden ser clasificados como *bienes privados*, *bienes públicos puros* y *bienes públicos mixtos*, los cuales presentan características claramente diferenciadas. Así, se denominan *bienes privados* cuando la persona que los consume se apropia individualmente de los beneficios del bien. Adicionalmente, como los bienes son escasos, rivalizan con otras personas en la adquisición de los mismos, estableciéndose el principio de exclusión por medio del sistema de precios.

En el extremo opuesto se encuentran los *bienes públicos puros* que, de acuerdo con la clásica definición de Musgrave (1959), son aquellos que presentan las características de no rivalidad en el consumo, es decir, el consumo de estos bienes por parte de un individuo no reduce el consumo que otros individuos pueden hacer de ellos. Una segunda característica de este tipo de bienes, conocida como de no exclusión, radica en que los beneficios de su consumo están a disposición de todos, sin interferencia mutua. La tercera característica está dada por la indivisibilidad de los beneficios, pues los bienes públicos benefician en mayor o menor medida a la sociedad en su conjunto. Considerando estas características, las personas no aceptarían financiar voluntariamente la provisión de los bienes públicos puros, ya que su negativa individual no perjudicaría su nivel de provisión. Esta situación obliga al Estado a asumir la provisión de estos bienes, decidiendo qué tipo de bien público puro proveer, en qué cantidad, así como la distribución de su financiamiento entre los distintos contribuyentes.

En un punto intermedio se encuentran los denominados *bienes públicos mixtos*, con características de los dos tipos de bienes mencionados anteriormente. Por ejemplo, se puede estar en presencia de beneficios delimitados territorialmente y, por lo tanto, ser bienes públicos para un área local, pero de características privadas a nivel nacional. El alumbrado público es para una ciudad un bien público puro, pero rivaliza con el consumo de energía del mismo bien público en otras ciudades. Esta característica determina que dicho bien público sea provisto por un determinado nivel de gobierno y no otro.

Teniendo en cuenta las definiciones anteriores, y desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia del gasto público, el principio de descentralización sugiere establecer cierta correspondencia entre el tipo de bien público que se provee y el nivel de gobierno, federal o subnacional, responsable de ejecutar el gasto requerido por dicha provisión. Básicamente, el criterio consiste en vincular la jurisdicción territorial del nivel de gobierno responsable con la residencia del grupo poblacional beneficiario del bien o servicio. (Oates, 1999)

En este mismo sentido, la teoría de las finanzas públicas establece como responsabilidades del Estado en materia fiscal las funciones de estabilización, distribución y asignación. Con respecto a esta última función de asignación de los bienes públicos, distribuye las responsabilidades entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. En una primera instancia, el gobierno central provee aquellos bienes públicos puros que abarcan todo el territorio nacional y que benefician por igual a todos los habitantes del país. Por su parte, a los gobiernos subnacionales proveen aquellos bienes destinados específicamente a los habitantes de sus territorios, que en la mayoría de los casos son bienes públicos mixtos. Esto último responde a la noción de que las políticas de los gobiernos subnacionales puedan diferir entre sí, con el objetivo de que reflejen las preferencias de sus residentes, y se basa en el supuesto que los gobiernos locales poseen mayor información acerca de estas necesidades que el gobierno central. Sin embargo, en una segunda instancia, el gobierno central tiene la responsabilidad de mantener equidad entre las provincias, garantizando un nivel mínimo de provisión de bienes públicos a lo largo del territorio nacional y haciéndose

cargo de la provisión de aquellos que, por generar efectos de derrame (*spillover*)¹, desincentivan su provisión a nivel subnacional.

En Argentina, actualmente los dos instrumentos principales relativos al financiamiento de la provisión de bienes y servicios con los que cuenta el gobierno central para cumplir con las funciones de asignación y de equidad entre las provincias son la coparticipación federal de impuestos, como mecanismo explícito y las asignaciones del Presupuesto Nacional² que directa o indirectamente atienden gastos locales o con beneficios locales. De esta forma, el Presupuesto Nacional contiene un mecanismo de redistribución implícito que financia en muchos casos la provisión de bienes públicos típicamente locales. En este punto es necesario señalar que el presupuesto es parte del ciclo de las políticas públicas, donde sus decisiones son el resultado de un proceso colectivo que incluye múltiples actores con diferentes incentivos, por lo tanto los criterios de distribución se encuentran fuertemente influenciados por el proceso de interacción de estos actores e intereses³.

En esta línea, una de las principales nociones que debería guiar el destino de las transferencias federales, deberían ser las disparidades en las variables económicas, sociales y demográficas que presenten las distintas provincias, con el objeto de generar igualdad de oportunidades a todos los habitantes, más allá de su lugar de residencia. Estas disparidades regionales, contempladas en el concepto de desequilibrio horizontal, se manifiestan en las finanzas públicas provinciales, dado que el nivel de actividad económica provincial determina la capacidad del gobierno de generar recursos propios. Por lo general las regiones más pobres no sólo son las que disponen de menor capacidad tributaria, sino también donde se demanda una mayor cantidad de bienes públicos, en relación a las provincias con mayor desarrollo económico⁴.

Cuadro N° 1: Producto Bruto Geográfico per cápita. Año 2006.

País	Promedio	Mínimo	Máximo	Relación max - min
Canadá	44.118 (*)	31.278	97.923	3,1
Australia	45.021 (**)	33.926	58.297	1,7
Argentina	16.793 (***)	3.935	55.500	14,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Argarañaz et al (2003) y actualizado con datos de Australia Bureau of Statistics. Statistics Canadá y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina

Notas: (*) En dólares canadienses (2006). Equivalente a US\$ 39.718 en 2006; (**) En dólares australianos de 2006. Equivalente a US\$ 33.910 en 2006; (***) En pesos corrientes (2006). Equivalente a US\$ 5.461 en 2006.

¹ Esta situación se presenta cuando un gobierno subnacional realiza obras cuyos beneficios traspasan sus fronteras. El problema radica en que es probable que las autoridades locales vean poco inclinados a realizar este tipo de obras, pagando un costo que producirá beneficios en otros. Por esta razón, muchas veces es necesario que el gobierno central financie este tipo de obras, transfiriendo fondos a los gobiernos subnacionales, con fines específicos y limitados a la realización de la obra en cuestión. En teoría, la cantidad de fondos transferidos debería ser proporcional al beneficio producido por el "spillover".

² Se emplea el concepto de Presupuesto Nacional en una acepción amplia que incluye los componentes del gasto nacional que tienen un tratamiento diferenciado, como por ejemplo el PAMI.

³ Para más detalles sobre la política económica del presupuesto ver Hallerberg, Scartascini y Stein (2009).

⁴ Los recursos de origen nacional representan más del 75% de los ingresos totales en el Chaco, Corrientes, Formosa y Santiago del Estero. Por su parte, las transferencias nacionales involucran menos del 30% de los ingresos de las provincias productoras de hidrocarburos (Santa Cruz, Chubut y Neuquén) y sólo el 11% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

La función redistributiva del gobierno central es especialmente relevante en Argentina, donde el grado de heterogeneidad social y económica entre regiones es muy elevado. Como ejemplo sirve señalar que al comparar la situación de la Argentina con otros países de características similares en cuanto a cantidad de población como Canadá y Australia, extensión geográfica y recursos naturales, se observa que los ciudadanos del distrito más rico de Argentina producen catorce veces el producto de los ciudadanos del distrito más pobre, mientras que la brecha en Canadá y Australia es de sólo tres a uno y dos a uno, respectivamente.

La divergencia en la estructura económica de las provincias impacta significativamente en sus indicadores sociales. Las provincias del norte tienen indicadores de pobreza superiores al 40% de su población (Jujuy, Formosa y Santiago del Estero) y participan solamente con el 1,4% del producto total del país. Por el contrario, en la Ciudad de Buenos Aires se produce el 25,7% del PIB y presenta una tasa de pobreza equivalente al 10,1% de su población⁵.

Un indicador importante al momento de evaluar la capacidad fiscal de un gobierno es la densidad poblacional, ya que las provincias con mayor densidad de población en su territorio aventajan a las de menor densidad cuando se aplican impuestos sobre las personas y la actividad económica. Asimismo, las provincias con mayor población disponen del beneficio de contar con economías de escala en la provisión de bienes públicos, ya que sus costos fijos por habitante para la provisión de bienes públicos son menores y, por lo tanto, requieren de menos recursos por habitante para garantizar cierto nivel mínimo de provisión. En el caso de Argentina, la diferencia entre la región con mayor y menor densidad poblacional es de 72 veces; 2,5 veces mayor a Australia y 4,2 veces más que Canadá.

Cuadro N° 2: Densidad demográfica (excluidos los territorios y la Capital). Año 2007(*)

País	Promedio	Mínimo	Máximo	Relación máx - min
Canadá	5,4	1,4	23,9	17,1
Australia	3,3	0,8	22,9	28,6
Argentina	12,9	0,9	63,9	71,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Argarañaz et al (2003) y actualizado con datos de Australia Bureau of Statistics, Statistics Canadá y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina.

Nota: (*) Personas por KM².

Por otra parte, otro motivo relevante por el cual se producen las transferencias federales del gobierno central a los subnacionales es el desequilibrio vertical que caracteriza a la estructura de ingresos y gastos de los diferentes niveles de gobierno en los países federales, que generalmente presentan una alta concentración de la recaudación de impuestos en la órbita del nivel federal y una gran proporción de gastos descentralizados hacia los subnacionales. La principal razón de la centralización tributaria es la simplificación del sistema tributario. Las tareas del fisco y los contribuyentes son más sencillas con pocos impuestos, recaudados por un nivel de gobierno. Como señalan Cetrángolo y Jiménez (2004:121), en el caso de Argentina los principales impuestos en orden de magnitud presentan limitaciones para su recaudación en las provincias. Por ejemplo, para el Impuesto a las Ganancias, al tener una base imponible móvil (ya sea personas o empresas), no se recomienda su recaudación en el nivel provincial ya que esto llevaría probablemente a competencias territoriales que perjudicarían la recaudación del conjunto. En el caso del IVA, la dificultad de

⁵ EPH.2° Semestre de 2006. INDEC.

su recaudación en el nivel provincial ocurre por cuestiones de escala y por los problemas de gestión tributaria que surgirían de ser necesario realizar conciliaciones de este impuesto entre provincias.

En los casos de los países analizados, el desequilibrio vertical es más notorio en Argentina y Australia. En ambos países, en promedio, el nivel federal recauda más del 72% y eroga aproximadamente el 50% del gasto consolidado, neto de las transferencias a los niveles estadales y locales. Por su parte el nivel provincial recauda y gasta alrededor del 20% y 40% del consolidado, respectivamente, mientras que los gobiernos locales recaudan entre un 5% y un 6% y gastan entre un 6% y un 8% del consolidado. A pesar de que Canadá no presenta desequilibrio vertical a nivel subnacional (recauda el 46% y eroga el 48% del consolidado), sí lo presenta a nivel local, recaudando el 11% y gastando el 20% del consolidado. En este país, las transferencias federales a las provincias son redireccionadas prácticamente en su totalidad para financiar a los gobiernos locales.

Cuadro N° 3: Participación de los distintos niveles de gobierno en el total de ingresos y gastos (en %). Año 2006.

País	Nivel Federal		Provincial		Local	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
Canadá	42,3	32,1	46,4	48,1	11,3	19,8
Australia	72,2	53,3	21,9	40,5	5,9	6,2
Argentina	75	50,9	20,2	40,3	4,8	8,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Argañaz et al (2003) y actualizado con datos de Australia Bureau of Statistics, Statistics Canadá y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina.

En síntesis, los sistemas de transferencias fiscales entre niveles de gobierno pretenden, no sólo devolver parte de los recursos recaudados por el gobierno central, que han sido delegados por los gobiernos subnacionales, a favor de la eficiencia recaudatoria, sino también subsanar las diferencias demográficas, económicas y sociales. Según Argañaz et al (2003), si el objetivo fuera solamente nivelar variables económicas, sería suficiente con un sistema de transferencias de tipo devolutivo, que cubra la brecha vertical en función del aporte que cada jurisdicción hace a la masa impositiva de la jurisdicción que centraliza la recaudación. Por el contrario, la nivelación de la capacidad y necesidad fiscal requiere que las transferencias tengan en cuenta otras variables, como el producto bruto, el tamaño de la población, la densidad poblacional, los niveles de pobreza y desocupación, etc.

Una vez presentada en forma breve las principales razones de los sistemas de transferencias de recursos en los distintos niveles de gobierno, a continuación se centrará el análisis en uno de los principales mecanismos utilizados para la redistribución implícita de recursos, el Presupuesto Nacional, instrumento pocas veces analizado en el ámbito del federalismo fiscal de Argentina.

SECCIÓN II: EL PRESUPUESTO NACIONAL COMO MECANISMO IMPLÍCITO DE REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Con el objetivo de analizar el Presupuesto Nacional como mecanismo implícito de redistribución de recursos, en base a los distintos tipos de bienes públicos que financia, a continuación se clasifican los programas presupuestarios que lo componen en tres grandes categorías de acuerdo a la localización geográfica de los beneficiarios a los que alcanzan.

II.1. Clasificación de los Programas del Presupuesto Nacional según Tipos de Bienes y Beneficiarios.

El Presupuesto Nacional se elabora acorde a la técnica de presupuesto por programas, mediante la cual se asignan a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios, destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad (Ministerio de Economía y Producción, 2003).

Considerando una clasificación de los programas de acuerdo a la ubicación geográfica de los beneficiarios de los bienes y servicios provistos, en primer lugar, es posible identificar los programas destinados a la provisión de **bienes públicos con beneficios nacionales**. En su mayor parte, estos programas presupuestarios proveen bienes públicos puros y los beneficiarios de los mismos no pueden, o resulta en extremo difícil, ser diferenciados a lo largo del territorio nacional, ya que los bienes públicos puros tienen impacto en la población en su conjunto. Este tipo de bienes generalmente es provisto en forma directa por el gobierno nacional. Algunos ejemplos de programas presupuestarios que financian estos bienes son los destinados a proveer el servicio de defensa del territorio nacional por parte de las Fuerzas Armadas o los servicios diplomáticos que representan al país en el exterior.

El resto de los programas del Presupuesto Nacional son destinados a financiar la provisión de bienes públicos generalmente mixtos, los cuales tienen un impacto que directa o indirectamente puede ser asociado a beneficiarios localizables geográficamente. Dentro de esta categoría pueden diferenciarse dos tipos de programas. Por un lado, se encuentran aquellos que si bien son ejecutados por dependencias nacionales, tienen impacto en distintas provincias y complementan los bienes públicos que se proveen en las mismas. Denominamos a estos programas como programas presupuestarios que proveen **bienes públicos con beneficios limitados geográficamente**. Un ejemplo lo constituye el Plan Jefas y Jefes de Hogar que transfiere recursos a personas desempleadas, a lo largo del territorio nacional. Por otro lado, se encuentran dentro del Presupuesto Nacional los programas que consisten en **transferencias a las provincias** en forma adicional a los fondos coparticipables. En este caso, si bien los fondos se incluyen en el Presupuesto Nacional, estos son transferidos para su ejecución a las provincias y estas últimas los computan como recursos en sus respectivos presupuestos. Un ejemplo típico son las transferencias realizadas mediante el Fondo de Desarrollo Vial.

De ésta forma, los programas que componen el Presupuesto Nacional se pueden clasificar, según el bien público que presten, sus beneficiarios y su destino, en tres grandes grupos:

- 1) Programas con Beneficios Nacionales (PBN).
- 2) Programas con Beneficios Limitados Geográficamente (PBLG).
- 3) Programas de Transferencias a las Provincias (PTP).

Cuadro N° 4: Ejemplos de Programas Presupuestarios por tipo de bien público que prestan.

Tipos de Programas Presupuestarios	Ejemplos de Programas Presupuestarios
Programas con Beneficios Nacionales (PBN)	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de Defensa y Seguridad. • Educación Universitaria. • Formulación de la política energética (ENARSA, Yacypretá y CAMESA).
Programas con Beneficios Limitados Geográficamente (PBLG)	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Jefas y Jefes de Hogar. • Familias para la Inclusión Social. • Prestaciones Previsionales (Jubilaciones y Pensiones). • Desarrollo Urbano y Vivienda.
Programas de Transferencias a las Provincias (PTP)	<ul style="list-style-type: none"> • FONAVI. • Asistencia Financiera para el Gasto Social (incluye las transferencias dispuestas por Ley N° 24.621 de Impuesto a las Ganancias) • Fondo de Desarrollo Vial.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez clasificados los programas presupuestarios en las tres grandes categorías antes señaladas, y dado que el propósito del estudio es analizar los fondos destinados a la provisión de bienes públicos que tienen como beneficiarios a los ciudadanos que se encuentran en las provincias, en las secciones siguientes el análisis se centrará en los programas con beneficios limitados geográficamente y los programas de transferencias a las provincias. Sin embargo con el propósito de poner en contexto la evolución de este tipo de gasto, en el próximo punto se presenta la evolución del Presupuesto Nacional según las tres categorías de programas definidos para el período 1998-2007 en valores reales del año 2001⁶.

II.2. Evolución de la distribución del Gasto Primario del Presupuesto Nacional. Periodo 1998-2007⁷.

En el período 1998-2007 el Presupuesto Nacional destinó en promedio el 67,5% de los fondos a financiar programas que proveen bienes públicos con beneficios limitados geográficamente (PBLG), y el 7,4% a programas de transferencias a las provincias (PTP). De

⁶ Para que la serie sea homogénea se incluyeron los recursos correspondientes a la AFIP, INCAA, que habían salido del presupuesto en el año 2002; las transferencias de ANSES al PAMI que se excluyeron del Presupuesto Nacional en el año 2004 y las transferencias automáticas que salieron del Presupuesto Nacional 2007.

⁷ El análisis de la distribución de los programas presupuestarios según los beneficiarios que lo reciben se realiza en base al Gasto Primario (excluido de los servicios de intereses de la deuda pública) ya que el objetivo es determinar fondos destinados a la provisión de los bienes públicos.

esta forma, cerca del 75% del gasto primario del Gobierno Nacional se destinó a financiar bienes públicos cuyos beneficiarios son los habitantes de la provincia donde se provee el mismo. Por otra parte, el Presupuesto Nacional destinó en promedio el 25% a programas que tienen como beneficiarios a todos los habitantes de la Nación, sin importar su ubicación geográfica, en este período.

Sin embargo, estas participaciones en el Presupuesto Nacional presentan variaciones a lo largo del período 1998-2007. Entre 2002-2004 se observa una mayor participación de PBLG, alcanzando su máximo nivel en el año 2002 (70%) durante la crisis social y económica. Esta situación se explica, principalmente, por el incremento de programas sociales asistenciales y de transferencia directa a las provincias, destinadas a la población más vulnerable para revertir los críticos indicadores de pobreza. También influye la mayor rigidez relativa de la seguridad social.

En relación a los PBN, su mayor participación se produce en el año 1999 (26,5%), por un mayor incremento de los servicios económicos con respecto al año 1998. Posteriormente, a partir del año 2005, especialmente en el 2007 alcanza casi el 26% del gasto primario. Esto se explica principalmente por un incremento en estos años de los programas relacionados con la política energética a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Con respecto a los PTP, presentan una tendencia estable y su mayor nivel de participación se alcanza en el año 2001 -8,5% del Presupuesto Nacional- como consecuencia del incremento de los programas Asistencia Financiera para el Gasto Social Provincial y el FONAVI. El primero directamente relacionado con la inclusión dentro de éste programa de fondos destinados al financiamiento de Programas de Empleo Provinciales, mientras que el segundo se relaciona con un incremento en los aportes que realizó el Tesoro Nacional.

Cuadro N° 5: Evolución de la Distribución del Gasto Primario del Presupuesto Nacional. Período 1998-2007.

(En millones de pesos de 2001)

Programas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Beneficios Nacionales	10.411	11.001	9.983	10.119	6.528	7.181	6.973	8.244	9.575	11.427
(PBN)	25,5%	26,5%	25,3%	24,9%	23,6%	25,3%	23,9%	24,8%	25,2%	25,7%
Beneficios Limitados Geográficamente	27.297	27.319	26.385	27.121	19.357	19.404	19.988	22.358	25.570	29.845
(PBLG)	66,8%	65,8%	66,8%	66,6%	70,1%	68,5%	68,6%	67,3%	67,1%	67,1%
Transferencia a las Provincias	3.131	3.183	3.147	3.446	1.750	1.766	2.185	2.629	2.932	3.214
(PTP)	7,7%	7,7%	7,9%	8,5%	6,3%	6,2%	7,5%	7,9%	7,7%	7,2%
Total Gasto Primario	40.839	41.503	39.515	40.686	27.635	28.351	29.146	33.232	38.076	44.486
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuesto Nacional 1998-2007.

Notas: El período 2002-2007 incluye el presupuesto de la AFIP y del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.

El período 2004-2007 incluye transferencias realizadas por ANSES al PAMI.

Al analizar la evolución a lo largo de todo el período es posible observar que tanto los PBLG como los PBN, recuperaron a partir del Presupuesto 2007 sus valores reales originales del año 1998, luego de una fuerte caída de sus valores en el período 2002-2003, recuperándose de esta forma de la crisis de inicio de esta década, mostrando una tendencia procíclica del gasto público en Argentina.

Una vez presentada la distribución del Presupuesto Nacional de acuerdo a las categorías analizadas en este estudio, y antes de continuar con el análisis más desagregado, vale la pena detenerse para considerar la relevancia que tienen los programas nacionales en la provisión de bienes públicos a lo largo del territorio nacional. Para ello, a continuación se compara el peso que tienen los fondos del presupuesto con beneficiarios localizables con respecto a las transferencias por el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

II.3. Relevancia del Presupuesto Nacional en el Federalismo Fiscal de Argentina.

Es frecuente al examinar el gasto que se realiza en cada provincia para la provisión de distintos bienes públicos considerar los recursos disponibles provenientes de tres fuentes: ingresos tributarios provinciales, ingresos por coparticipación e ingresos por transferencias directas que realiza el gobierno nacional establecidas por ley. Precisamente, estas tres fuentes de ingresos son las que agrupan la gran mayoría de los recursos que se incorporan a los presupuestos provinciales y sobre los cuales las provincias asignan sus gastos. Sin embargo este análisis resulta incompleto si se busca conocer la magnitud de los bienes públicos que se proveen en cada provincia, ya que no se están considerando los gastos asociados a programas nacionales que, a pesar de ser ejecutados desde el gobierno central, tienen un impacto claramente localizable en los territorios provinciales. Esto resulta altamente relevante si se considera el peso que pueden llegar a tener los PBLG en la cantidad de bienes y servicios disponibles en una determinada provincia, tal como se observa en el Cuadro N° 6.

Al comparar la participación de los recursos coparticipados y los PBLG destinados a cada provincia surgen conclusiones interesantes que permiten considerar la dinámica del federalismo fiscal en Argentina desde una perspectiva distinta. En primer lugar, se observa que los recursos de los PBLG superan aquellos distribuidos por Coparticipación en un 38%. Esto se explica porque para las provincias más grandes, los PBLG representan una suma más significativa que los fondos de Coparticipación. Los casos más evidentes en este sentido se observan en la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, las cuales reciben una elevada proporción de transferencias implícitas a través de los PBLG del Presupuesto Nacional. En el caso de Santa Fe y Córdoba también con peso significativo, estas reciben un 52% de PBLG contra un 48% de Coparticipación.

En el extremo opuesto, provincias más chicas como Chaco, San Juan, Corrientes, Misiones, Río Negro, San Luis y Tierra del Fuego, reciben más del 60% de sus recursos por Coparticipación en relación a los PBLG. Para el resto de las provincias, en general la distribución entre los dos tipos de fuentes de recursos para la provisión de bienes públicos se es relativamente equilibrada, tendiendo a ser levemente superior lo recibido por Coparticipación.

De esta forma se confirma el peso significativo que tiene el Presupuesto Nacional para determinar la cuantía y calidad de los bienes públicos que se ofrecen en cada provincia. A esto se suma que la influencia de los programas del Presupuesto Nacional difiere entre provincias, favoreciendo en mayor medida a las más grandes, las cuales justamente suelen ser señaladas como las “perjudicadas” por el Régimen de Coparticipación vigente.

Cuadro N° 6: Participación de PBLG y Coparticipación Primaria por provincia (Año 2007)*.

(En millones de pesos del 2001)

Provincia	PBLG (1)	Coparticipación (2)	PBLG + Copart (3) = (1)+(2)	%PBLG (1)/(3)	% Copart. (2)/(3)
Buenos Aires	6.371	3.277	9.648	66%	34%
C de Buenos Aires	5.800	367	6.167	94%	6%
Córdoba	1.506	1.363	2.869	52%	48%
Santa Fe	1.480	1.377	2.857	52%	48%
Tucumán	584	730	1.314	44%	56%
Entre Ríos	557	755	1.312	42%	58%
Mendoza	556	634	1.190	47%	53%
Salta	442	584	1.026	43%	57%
Sgo del Estero	435	636	1.071	41%	59%
Chaco	376	770	1.146	33%	67%
San Juan	339	525	864	39%	61%
Jujuy	338	437	775	44%	56%
Corrientes	324	570	894	36%	64%
Catamarca	314	427	741	42%	58%
Misiones	298	499	797	37%	63%
La Rioja	296	320	616	48%	52%
Chubut	249	242	491	51%	49%
Río Negro	225	389	614	37%	63%
Formosa	217	566	783	28%	72%
Santa Cruz	214	248	462	46%	54%
La Pampa	209	292	501	42%	58%
San Luis	196	355	551	36%	64%
Neuquén	183	265	448	41%	59%
Tierra del Fuego	91	196	287	32%	68%
Total	21.802	15.823	37.625	58%	42%
No asig / Admin.	3.768				

Fuente: Elaboración propia.

*Nota: Los valores de Coparticipación corresponden a las transferencias por Ley N° 23.548 (Ley de Coparticipación) ajustados a valores del 2001, de acuerdo al Boletín Fiscal 2007, ONP, Ministerio de Economía de la Nación. No se incluyen las sumas transferidas por leyes especiales ni Ley de Financiamiento Educativo. Si se suma estas transferencias a la Coparticipación, el total que reciben las provincias asciende a \$21.322,4 millones.

Así, considerar la distribución geográfica de los bienes provistos por el Presupuesto Nacional permite, entre otras cosas, sumar otra perspectiva a la discusión aun pendiente de la pertinencia del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Pero esto es sólo una base de discusión. Para generar conclusiones de mayor utilidad sobre el impacto geográfico del Presupuesto Nacional en el nivel subnacional es necesario estudiar en mayor detalle sobre cuales son los criterios para su distribución geográfica. Con el objetivo de avanzar en este sentido, en el resto de esta sección se estudia la distribución por finalidad y función del gasto público.

II.4. Finalidades de los Programas del Presupuesto Nacional con impacto en las provincias.

Las finalidades y funciones del gasto constituyen una clasificación del Presupuesto Nacional que permite analizar a grandes rasgos el destino de los recursos de acuerdo al tipo de servicio que se brinda a la sociedad. El Manual de Clasificaciones Presupuestarias (Ministerio de Economía, 2003) establece las siguientes cinco finalidades y funciones:

- **Administración Gubernamental** (Legislativa, Judicial, Dirección Superior Ejecutiva, Relaciones Exteriores, Relaciones Interiores, Administración Fiscal, Control de la Gestión Pública, e Información y Estadísticas Básicas.)
- **Servicios de Defensa y Seguridad** (Defensa, Seguridad Interior, Sistema Penal e Inteligencia.)
- **Servicios Sociales** (Seguridad Social, Educación y Cultura, Ciencia y Técnica, Salud, Trabajo, Promoción y Asistencia Social, Vivienda y Urbanismo y Agua Potable y Alcantarillado)
- **Servicios Económicos** (Energía, Combustibles y Minería; Comunicaciones; Transporte; Ecología y Medioambiente; Agricultura; Industria; Comercio, Turismo y Otros Servicios; Seguro y Finanzas).
- **Deuda Pública** (Servicios de la Deuda Pública).

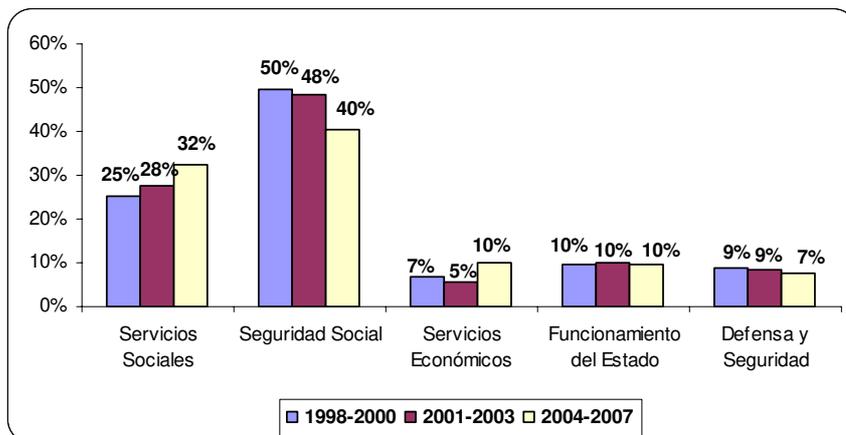
Con respecto a esta clasificación es necesario realizar dos aclaraciones sobre su aplicación en este estudio. En primer lugar, en el análisis no se tienen en cuenta los fondos destinados a Deuda Pública ya que se considera solamente el gasto primario. Por otra parte, dada su magnitud, la función Seguridad Social (principalmente el gasto destinado al pago de jubilaciones y pensiones), que se encuentra dentro de la finalidad Servicios Sociales, se analiza por separado, como una finalidad adicional.

Utilizando en forma combinada la clasificación por finalidad de los programas del Presupuesto Nacional y la clasificación utilizada en este documento relativa a los programas que tienen impacto geográfico (PBLG y PTP), es posible obtener una primera aproximación del tipo de bienes públicos financiados por la Nación, que complementan aquellos provistos en cada provincia. Cabe destacar que en el caso de los PBLG el Poder Ejecutivo Nacional dispone de mayor libertad para su asignación, mientras que en el caso de los PTP, su distribución y cuantía suele estar establecida en leyes específicas, donde se determinan coeficientes de distribución entre las provincias.

El Gráfico N° 1 muestra la evolución de la participación sobre el Presupuesto Nacional entre las distintas finalidades entre 1998 y 2007, considerando tres períodos: 1998–2000, 2001–2003 y 2004–2007. Como puede observarse, los cambios más importantes se producen en los incrementos de la participación de las finalidades Servicios Económicos y Servicios Sociales. Por el contrario, las finalidades Seguridad Social y Defensa y Seguridad presentan una reducción de la participación, en especial la Seguridad Social que pasó del 50% al 40% sobre el total, y la finalidad Funcionamiento del Estado se mantiene prácticamente constante.

Teniendo en cuenta que las principales variaciones en términos porcentuales en el período 1998–2007 se produjeron a partir del año 2004, y en especial en las finalidades de servicios sociales, servicios económicos y seguridad social, a continuación se estudia en detalle la evolución particular de los PBLG y PTP para estas finalidades en el período 2004–2007.

Gráfico N° 1: Participación de las Finalidades sobre el gasto primario (1998- 2007).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de leyes de Presupuesto Nacional 1998-2007.

Notas: El período 2002-2007 incluye el presupuesto de la AFIP y del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales. El período 2004-2007 incluye transferencias realizadas por ANSES al PAMI.

II.5. Programas con Beneficios Limitados Geográficamente (PBLG)

Al considerar la distribución entre finalidades de los PBLG se observa que la finalidad Seguridad Social involucra la mayor parte de los recursos (58%), alcanzando más de la mitad de los fondos asignados en el período 2004-2007 (Cuadro N° 7). Los aumentos en los niveles de inflación⁸ evidenciados luego de la crisis de fines de 2001, como así también las políticas de ajuste fiscal implementadas a fines de los 90, erosionaron significativamente el valor real de las jubilaciones y pensiones, disminuyendo su peso significativo sobre el gasto total. Es por ello que la recomposición del poder adquisitivo de las prestaciones previsionales pasó a ser una prioridad del gobierno. Particularmente se destaca el aumento que experimentó en el período 2006-2007, el cual representó más de la tercera parte de la variación del gasto primario nacional con impacto geográfico⁹. Sin embargo, este aumento, sumado a mayores incrementos en otras finalidades, provocó que en términos porcentuales esta función no recuperara su nivel de participación sobre el total. Teniendo en cuenta que las asignaciones a Seguridad Social constituyen un gasto rígido, en el sentido que su financiamiento representa un compromiso que debe ser sostenido en el tiempo, se obtiene una primera apreciación sobre los PBLG. Si bien este tipo de programas proporciona cierto grado de flexibilidad al Gobierno Nacional en la definición de su distribución, lo cierto es que a priori, más de la mitad de los recursos son asignados a Seguridad Social, los cuales no cuentan con grados de flexibilidad para su asignación.

⁸ La inflación promedio de precios minoristas y mayoristas ascendió al 159,5% entre 2001-2007.

⁹ El gasto previsional destinado a las provincias creció en términos reales un 42,2% entre 2004 y 2007.

Cuadro N° 7: Evolución de los PBLG por Finalidad y Función, periodo 2004-2007.

(en millones de pesos de 2001)

Finalidad - Función	2004	2005	2006	2007	Promedio 2004 - 2007	Particip.
Funcionamiento del Estado	563	559	465	517	526	2,2%
Seguridad Social	12.292	12.806	14.391	17.476	14.241	58,3%
Servicios Sociales	4.711	5.697	5.928	6.815	5.787	23,7%
Promoción y Asistencia Social	540	621	644	879	671	2,7%
Educación y Ciencia y Técnica	675	934	1.017	1.164	947	3,9%
Salud	1.583	1.786	2.076	2.543	1.997	8,2%
Trabajo	1.854	1.640	1.315	1.054	1.466	6,0%
Vivienda y Urbanismo	51	708	859	1.105	681	2,8%
Agua Potable	8	7	17	70	25	0,1%
Servicios Económicos	519	645	1.018	1.022	801	3,3%
Energía	0	0	11	2	3	0,0%
Transporte	427	627	980	984	755	3,1%
Otros	92	18	27	36	43	0,2%
Subtotal	18.084	19.706	21.802	25.829	21.355	87,4%
No Asignado / Administración	1.904	2.652	3.768	4.016	3.085	12,6%
Total	19.988	22.358	25.570	29.845	24.440	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuestos 2004-2007. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía.

Por el contrario, la segunda finalidad en orden de magnitud de recursos asignados a PBLG, Servicios Sociales, presenta mayor flexibilidad en su distribución. Los elevados índices de pobreza e indigencia ocasionados por la profunda recesión económica, evidenciada hacia fines del régimen de convertibilidad, determinaron que la finalidad Servicios Sociales comience a ocupar un espacio más importante en la provisión de bienes públicos a las provincias, sumando en promedio aproximadamente la cuarta parte de los recursos totales del período y experimentando un crecimiento cercano al 45%. Los índices de pobreza e indigencia alcanzaron en mayo de 2002 elevados niveles, un 53% el primero y un 24,8% el segundo, para el total de aglomerados urbanos¹⁰. Sin embargo, el panorama era sumamente heterogéneo entre las distintas regiones del territorio. El 69,8% y 63,5% de los habitantes de las provincias del noreste y noroeste se encontraba por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 38,8% y 29,5% estaba en un nivel inferior a la indigencia, respectivamente. Por el contrario, los índices de pobreza eran del 39,1% y 49,7% en la Patagonia y el Gran Buenos Aires, mientras que los de indigencia involucraban al 15,4% y 22,7% de sus ciudadanos, respectivamente. La situación de emergencia y el deterioro del tejido social demandaban una activa participación del Estado en término de sus programas sociales para atenuar y mejorar las condiciones de vida de los habitantes. En este contexto, como principal medida de asistencia social, en el 2002 se creó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que consistía básicamente en transferencia de ingresos condicionados al cumplimiento de ciertos compromisos en materia de salud y educación de sus beneficiarios. Este programa que forma parte de la función Trabajo, posteriormente comenzó a ser suplantado por el Programa Familias por la Inclusión Social, que forma parte de la función Promoción y Asistencia Social. Estos dos programas son ejemplos relevantes de la respuesta del Estado frente a la crisis.

¹⁰ La Encuesta Permanente de Hogares del INDEC correspondiente a junio de 2007 indica que la pobreza e indigencia descendió significativamente de la mano de la reactivación económica al 23,4% y 8,2% de las personas para el total de aglomerados urbano del país.

A su vez, los recursos destinados a la función Promoción y Asistencia Social reflejan, en gran medida, la dinámica de los gastos en Servicios Sociales. El gasto destinado a programas sociales creció de manera continua entre 2004 y 2007. No obstante, es importante destacar que su mayor incremento se produjo en el 2007 con una tasa del 37% con la implementación masiva del Plan Familias por la Inclusión Social, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Por otra parte, las funciones Educación y Salud también tuvieron un impacto significativo en el crecimiento de la finalidad Servicios Sociales, ya que ambas crecieron más del 50% entre 2004 y 2007¹¹. El principal programa presupuestario en la función Educación es el Fondo Nacional de Incentivo Docente, que involucra \$ 2.142 millones en promedio, la mitad de los recursos de ésta función. Por su parte, Transferencias y Contribuciones del PAMI es el programa más relevante en Salud, sumando \$ 8.759 millones en promedio y representando el 76% del gasto de la función. Mientras tanto, la función Trabajo se redujo en términos reales y nominales, a pesar de los elevados índices de inflación observados en el período. El principal factor que explica dicha disminución fue el traspaso, llevado a cabo a partir de 2006, de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados al Plan Familias por la Inclusión Social incluido en la función Promoción y Asistencia Social, como fue señalado anteriormente. Asimismo, los mayores niveles de actividad económica contribuyeron, en gran parte, para que aumente el empleo, requiriéndose menores recursos para atender a la población desempleada.

Las fuertes restricciones fiscales de fines de la década del noventa y principios de ésta, generaron, entre otras cosas, que el Estado disminuya los recursos destinados a la inversión pública. No obstante la recuperación económica, iniciada en 2003, como así también la creación de nuevos tributos, contribuyó para que el Estado revierta y redefina su rol, en términos de inversión. La inversión pública pasó a tener mayor presencia en áreas de infraestructura y el gasto de capital comenzó a recuperar sus niveles históricos. La función Vivienda y Urbanismo, que también forma parte de la finalidad servicios sociales, se convirtió en un área de creciente relevancia en el Presupuesto Nacional, a través de la implementación de los Planes Federales de Vivienda que comenzaron a ejecutarse en el 2005 desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Es por ello que ésta función determinó el 28% de la variación de los PBLG en el 2005. Los recursos asignados a la construcción de viviendas continuaron aumentando en los años siguientes al 21% y 29%, respectivamente.

A partir de lo mencionado anteriormente, la finalidad Servicios Económicos también se convirtió en un área de vital importancia para la gestión iniciada en el año 2003, con la decisión del Estado de intervenir en los mercados energéticos y participar activamente en la conducción de la infraestructura vial y la política de transportes. En este sentido, las transferencias de esta finalidad casi se duplicaron entre 2004-2007, a pesar que ello representa sólo el 3,3% de las transferencias totales. Su principal función es Transporte, que cubre gastos destinados a la construcción y mantenimiento de rutas, así como al subsidio de las tarifas del transporte automotor, alcanzando el 94,2% de los fondos involucrados en Servicios Económicos.

Por otra parte, la finalidad Funcionamiento del Estado, que involucra una parte menor de las transferencias presupuestarias nacionales a provincias se mantuvo estable durante el período analizado. Sus principales programas son la Asistencia Financiera a provincias dentro de la función Administración Gubernamental y Justicia Federal dentro de la función Justicia. Entre ambas involucran el 61% de los recursos asignados por la finalidad durante el período 2004-2007.

¹¹ Las dos funciones representaron en promedio el 63% del gasto social y adquirieron mayor atención durante el período analizado: salud pasó del 34% al 37% del gasto social y educación del 14% al 17%.

Los PBLG, además de los fondos destinados a la provisión de bienes y servicios, contienen un porcentaje de fondos destinados a tareas de administración y un porcentaje no asignado geográficamente mediante la Ley de Presupuesto. A los fines del presente análisis, estos dos conceptos se detraen de los fondos destinados a la provisión de bienes públicos por dos razones diferentes. En el caso del gasto administrativo, el mismo queda en la órbita nacional, para cubrir las tareas operativas de los organismos ejecutores. En el caso de los fondos no distribuidos geográficamente por el Presupuesto Nacional, los mismos también se asignan al gobierno nacional, pero se realiza la aclaración que estos fondos durante la ejecución serán asignados a las provincias. Al respecto, el gobierno nacional cuenta con un mayor grado de discrecionalidad en su distribución.

El gasto no asignado o de administración de los programas nacionales distribuidos a las provincias, no sólo involucró montos considerables, sino también que se duplicó entre 2004-2007, incrementándose de \$ 1.904 millones a \$ 4.016 millones en valores constantes. La mayor relevancia de estos conceptos puede explicarse por una creciente preferencia por parte del gobierno nacional por mantener una parte de los recursos sin anticipar su distribución geográfica en el Presupuesto Nacional de cada año, contando de este modo con mayor libertad para su asignación durante la ejecución del mismo. Esta tendencia es complementaria a la cada vez mayor utilización de los denominados “superpoderes” presupuestarios, los cuales también impactan directamente sobre la distribución del gasto entre finalidades y funciones y sobre su distribución geográfica¹². Esta dinámica afecta sobre la representatividad y previsibilidad del gasto público.

II.6. Programas de Transferencias a las Provincias

Los programas presupuestarios de transferencias a las provincias, los cuales son financiados principalmente con la afectación de impuestos representan, en promedio, el 11% de los gastos en programas nacionales (Cuadro N° 8). El mecanismo directo de distribución de estos recursos supone que su evolución responde al comportamiento que tenga la recaudación de los impuestos afectados a su financiamiento. En este sentido, la composición y dinámica de las transferencias automáticas no presenta similitudes, en su lógica de distribución, con respecto a los PBLG.

La finalidad Funcionamiento del Estado incluye los fondos transferidos a la CABA y a Tierra del Fuego por coparticipación federal de impuestos, que aumentaron al ritmo de la actividad económica y del incremento de la masa coparticipable. Dentro de la finalidad Servicios Sociales se destaca la función Promoción y Asistencia Social, que abarca más de la mitad de las transferencias automáticas totales, y está conformado por el programa Asistencia Financiera para el Gasto Social Provincial. Asimismo, la función Vivienda y Urbanismo, cuyo principal componente es Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), no ha tenido una variación destacada. Esto se explica por la baja recaudación del impuesto a los combustibles líquidos y gas natural que la financian, como así también porque en el año 2004 fueron asignados fondos del Tesoro Nacional de manera extraordinaria, que luego se suplieron por la recaudación de los impuestos señalados. Por su parte, la dinámica de la finalidad Servicios Económicos, compuesta por Energía y Transportes, también estuvo influenciada por las bajas tasas de crecimiento de la recaudación del impuesto a los combustibles que las financian. En cambio, el fuerte aumento de las transferencias automáticas de Energía en 2005 se debe a la inclusión del proyecto Fondo Unificado Eléctrico por \$500 millones al programa de la función, que hasta entonces no estaba presupuestado.

¹² Para más detalles sobre la dinámica de funcionamiento de los “superpoderes” presupuestarios, ver Uña et al (2005) y Uña (2009).

Cuadro N° 8: Evolución de los PTP desagregadas por Finalidad y Función. Periodo 2004-2007.

(en millones de pesos de 2001)

Finalidad - Función	2004	2005	2006	2007	Promedio 2004 - 2007	Particip.
Funcionamiento del Estado	302	389	437	445	393	14,4%
Servicios Sociales	1.552	1.666	1.961	2.244	1.856	67,7%
Promoción y Asistencia Social	1.092	1.411	1.715	1.920	1.535	56,0%
Vivienda y Urbanismo	460	255	246	324	321	11,7%
Servicios Económicos	330	575	534	525	491	17,9%
Energía	162	416	382	392	338	12,3%
Transporte	169	159	151	134	153	5,6%
Total	2.184	2.630	2.932	3.214	2.740	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ley de Presupuesto 2004-2007 y Boletín Fiscal del I y II trimestre de 2007. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En síntesis, la mayor participación que tienen los programas con beneficios limitados geográficamente con respecto a los que se distribuyen automáticamente estaría en parte confirmando el papel que cumple el Presupuesto Nacional, como mecanismo de redistribución de recursos hacia las provincias. Si bien casi el 70% de los gastos que efectúan estos programas corresponde a destinos que pueden ser considerados rígidos, especialmente Seguridad Social, gastos en salud efectuados por el PAMI y gastos en la función Educación, en el 30% del gasto restante en programas con beneficios limitados geográficamente, porcentaje que incluye por ejemplo, a los programas de lucha contra la pobreza y a los programas de construcción de viviendas, el gobierno nacional cuenta con mayor poder de decisión para determinar su criterio de distribución. Particularmente se destaca el gasto en Promoción Social, Trabajo y Vivienda, incluidos en la finalidad Servicios Sociales, cuyos criterios de distribución geográfica se analizan en la sección siguiente.

SECCIÓN III: CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA GASTO SOCIAL A LAS PROVINCIAS

III.1. Redistribución de los programas de servicios sociales a las provincias

Como ya fue señalado, una de las principales funciones del gobierno central en el marco del federalismo fiscal es asegurar niveles mínimos de equidad entre las distintas regiones que componen el territorio nacional. De acuerdo a esta lógica, una parte significativa del Presupuesto Nacional debería estar destinada a complementar la provisión de bienes públicos en provincias con mayores carencias relativas, particularmente en materia social y económica. Con el objetivo de evaluar en que medida esto sucede efectivamente en el Presupuesto Nacional de Argentina, la presente sección centra el análisis en los programas presupuestarios incluidos dentro de la finalidad Servicios Sociales que tienen impacto geográfico, es decir, los PBLG y PTP. De esta forma se estudia su distribución entre las diferentes regiones, intentando identificar si esta distribución contempla indicadores relativos a la situación socioeconómica de las provincias.

El análisis se realiza para el período 2004-2007, en el cual se producen las mayores variaciones del Presupuesto Nacional luego de la crisis de 2001-2002, considerado en detalle la finalidad Servicios Sociales, compuesta por las siguientes funciones: Educación y Cultura, Ciencia y Técnica, Salud, Promoción y Asistencia Social, Agua Potable y Alcantarillado, Vivienda y Urbanismo, y Trabajo. En todos los casos el análisis se realiza sobre la base de la Clasificación Geográfica de los Programas de la Ley de Presupuesto Nacional. Sobre esto último, es necesario señalar que en algunos programas, existe un porcentaje de fondos que se asignan a la órbita nacional y están contemplados en dos conceptos diferentes.

En primer lugar, existen gastos que no se distribuyen entre las provincias al aprobarse la Ley de Presupuesto y son asignados posteriormente durante la etapa de ejecución de acuerdo a las necesidades y prioridades que fije el gobierno. De esta manera el Gobierno Nacional puede distribuir discrecionalmente un porcentaje del gasto público. Estos montos se denominan gastos no asignados.

En segundo lugar, se encuentran gastos asociados a la administración y coordinación de los organismos que ejecutan los programas presupuestarios. De acuerdo a la apertura del Presupuesto Nacional, en su mayoría, estos gastos son asignados a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por constituir la sede geográfica del Gobierno Nacional. En estos casos, si se computan en dicha jurisdicción se estaría sobredimensionando los fondos para la provisión de bienes públicos que efectivamente esta recibe. Por tal motivo dichos gastos fueron reasignados en la medida en que la apertura de la información disponible lo permitió. No obstante, existen partidas en las cuales no fue posible realizar esta diferenciación, por lo que presumiblemente el gasto destinado a proveer bienes públicos en la Ciudad de Buenos Aires se encuentra sobreestimado en algunos programas como consecuencia de esta situación.

A continuación, se analiza la distribución de todos los programas del gasto social del Presupuesto Nacional para luego, examinar en detalle las funciones Promoción y Asistencia Social, Vivienda y Urbanismo y Trabajo, las cuales presentaron el mayor dinamismo en este período.

Con respecto a la distribución entre las provincias de los montos asignados a la finalidad Servicios Sociales incluidos en PBLG, el sostenimiento de las políticas iniciadas con la crisis de 2001 determinó un crecimiento sostenido durante los años siguientes de su nivel de recursos. Sin embargo, el mayor incremento en estos programas se produjo en los años electorales del período: en el año 2005 con las elecciones legislativas nacionales y provinciales, y en el año 2007 con las elecciones presidenciales. En el 2005, las asignaciones a

PBLG de servicios sociales representaron el 42% de la variación total de los programas nacionales destinados a provincias, mientras que en el 2007 representaron el 21% del total de variación de estos fondos, evidenciándose cierta influencia del ciclo electoral en el gasto público.

Cuadro N° 9 - Evolución de los PBLG de Servicios Sociales desagregados por Provincia. Periodo 2004-2007.

(en millones de pesos de 2001)

Provincia	2004	2005	2006	2007	Promedio	Particip. (promedio)	Población (%)	Pobreza
Buenos Aires	1.521	1.746	1.724	1.984	1.744	24,3%	37,8%	30,2%
C. de Buenos Aires	970	884	1.144	1.251	1.062	14,8%	7,0%	10,1%
Santa Fe	370	434	420	477	425	5,9%	8,1%	28,6%
Chaco	268	343	364	413	347	4,8%	2,8%	25,3%
Tucumán	162	212	212	291	219	3,1%	3,8%	37,4%
Córdoba	169	209	185	213	194	2,7%	8,4%	48,1%
Mendoza	133	171	180	240	181	2,5%	4,4%	20,3%
Salta	127	169	155	202	163	2,3%	3,1%	41,4%
Entre Ríos	118	158	166	177	155	2,2%	3,2%	27,0%
Chubut	116	151	141	171	145	2,0%	1,2%	46,0%
Jujuy	102	146	156	167	143	2,0%	1,7%	40,0%
Misiones	94	139	134	164	133	1,8%	2,8%	43,6%
Santiago del Estero	90	123	127	138	120	1,7%	2,3%	44,2%
San Juan	67	108	115	147	109	1,5%	1,8%	37,8%
Formosa	86	125	118	107	109	1,5%	1,4%	43,7%
Río Negro	54	92	95	106	87	1,2%	1,5%	27,3%
Corrientes	39	75	92	93	75	1,0%	2,6%	20,6%
Catamarca	52	75	81	85	73	1,0%	1,0%	37,2%
Neuquén	43	72	55	86	64	0,9%	1,4%	20,4%
La Rioja	39	63	58	82	60	0,8%	0,9%	29,9%
San Luis	33	53	50	85	55	0,8%	1,1%	27,0%
Santa Cruz	16	55	68	60	50	0,7%	0,6%	5,8%
La Pampa	33	62	49	51	49	0,7%	0,8%	24,5%
Tierra del Fuego	11	33	37	26	27	0,4%	0,3%	7,6%
No Asignado/Admin.	1.183	1.163	1.803	1.407	1.389	19,4%	n.a	n.a
Total	5.894	6.859	7.731	8.222	7.177	100,0%	100,0%	26,9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuestos 2004-2007, Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía.

Nota: Población - Proyección 2006, Censo 2001 del INDEC.

En el Cuadro N° 9, se observa que las provincias con mayor población, como es el caso de la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Ciudad de Buenos Aires, se ubican entre las que reciben mayores recursos en términos absolutos. A su vez, el orden de las 20 jurisdicciones restantes está fuertemente ligado a su cantidad de habitantes y niveles de pobreza. No obstante, algunos casos deben ser remarcados, ya que indicarían la existencia de cierto desvío respecto a estos criterios de asignación. En primer lugar, Misiones recibe una cantidad menor de recursos que Entre Ríos, con una población similar, aunque la pobreza es un problema mucho más grave en la primera. Por su parte, Misiones, Santiago del Estero y Corrientes obtuvieron, en promedio, montos cercanos y en algunos casos inferiores, a los de Jujuy, a pesar de que todas poseen no sólo más pobreza sino también más habitantes. Por su parte, San Luis recibe una cifra similar que Santa Cruz, a pesar de tener niveles de pobreza 6 veces superiores.

Respecto al gasto no asignado de administración, éste representa en promedio cerca del 20%, generando para el Gobierno Nacional cierto nivel de flexibilidad para distribuir

geográficamente estos recursos durante la ejecución del presupuesto, al no determinarse su destino en la Ley de Presupuesto.

Si bien estos datos constituyen una primera aproximación acerca de la distribución del gasto social, lo cierto es que al considerar globalmente la finalidad Servicios Sociales se están asimilando distintas funciones con objetivos diversos, las cuales a su vez tienen una dinámica diferente de financiamiento y funcionamiento. Por este motivo, a los fines de comprender la tendencia en los criterios de distribución por provincia, se analizan las funciones Promoción y Asistencia Social, Vivienda y Urbanismo y Trabajo en detalle, las cuales representaron las mayores variaciones en el período analizado, como ya fuera señalado. Las variables consideradas para caracterizar los criterios de distribución a través del análisis empírico y las regresiones econométricas son indicadores demográficos (tamaño de población), e indicadores socioeconómicos (nivel de pobreza, déficit habitacional y tasa de desempleo). Cabe destacar que el análisis se realiza en base a la distribución geográfica que se establece en la Ley de Presupuesto Nacional para cada programa presupuestario. Esta asignación es solamente a título indicativo, por lo cual puede que sufra modificaciones durante la etapa de ejecución presupuestaria. La decisión de utilizar la Ley de Presupuesto en lugar del presupuesto ejecutado, radica en que la información sobre la ejecución de los programas presupuestarios de la Cuenta de Inversión no combina la clasificación de distribución geográfica con la clasificación por objeto del gasto, no siendo posible de esta forma realizar este análisis.

III.2. Promoción y Asistencia Social

Para analizar la función Promoción y Asistencia Social se presenta en forma separada el estudio de los PBLG y los PTP. Al contener estos programas distintas dinámicas de distribución y financiamiento, dicho esquema de exposición se aplica al resto de las funciones analizadas, con el fin de exponer en detalle sus características.

a) Programas con Beneficios Limitados Geográficamente

Los Programas con Beneficios Limitados Geográficamente más destacados de la función son Emergencia Alimentaria y Familias por la Inclusión Social, los cuales representan aproximadamente el 80% del total de sus asignaciones. A su vez, estos programas presentaron un crecimiento sostenido y continuo, equivalente al 63% durante el período analizado. Por otra parte, se destaca la variación del gasto no asignado o de administración durante el año 2006 (87%), el cual representó el 51% del aumento de la función para luego regresar en los años posteriores a su nivel. Como se indicó, hasta cierto punto esto implica una mayor flexibilidad para el gobierno nacional para asignar geográficamente estos recursos durante el año.

Con el fin de identificar los criterios de distribución del gasto en Promoción y Asistencia Social, a continuación se relacionan el nivel de asignaciones con la cantidad de habitantes que tiene cada provincia y, dado que su objetivo es generar mejores condiciones sociales, a su vez se consideran los índices de pobreza de cada provincia. Con este enfoque, al examinar la distribución de recursos es posible observar que las provincias que cuentan con mayor población reciben mayor cantidad de recursos. A esta lógica responden los fondos asignados a las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (Cuadro N° 10).

Sin embargo, al analizar provincias con características socioeconómicas similares, es posible observar ciertos desvíos en relación a una distribución asociada a su cantidad de habitantes y niveles de pobreza. El caso más destacado a nivel general es Santiago del Estero, provincia que recibe la menor cantidad de recursos en relación a su cantidad de habitantes y niveles de

pobreza en términos comparativos con respecto al resto de las provincias. Por su parte, en la región patagónica, Chubut, recibe en promedio casi 3 veces más recursos que Neuquén, a pesar que ambas provincias tienen relativamente similar cantidad de habitantes e iguales niveles de pobreza. Así mismo, en la región noreste, Catamarca recibe en promedio menores fondos que San Luis y La Rioja, a pesar de contar con mayor población y pobreza.

Cuadro N° 10: Evolución de los PBLG de Promoción y Asistencia Social desagregados por Provincia. Periodo 2004-2007.

(en millones de pesos de 2001)

Provincia	2004	2005	2006	2007	Promedio	Población (%)	Pobreza (%)
Buenos Aires	199	114	87	191	148	37,8%	30,2%
C. de Buenos Aires	31	42	62	115	63	7,0%	10,1%
Córdoba	39	45	61	92	59	8,4%	25,3%
Santa Fe	66	38	41	55	50	8,1%	28,6%
Mendoza	22	28	38	69	39	4,4%	20,3%
Tucumán	25	27	26	64	35	3,8%	37,4%
Misiones	14	31	35	48	32	2,8%	43,6%
Salta	19	31	25	49	31	3,1%	41,4%
Corrientes	16	31	38	32	29	2,6%	46,0%
Chaco	18	33	37	19	27	2,8%	48,1%
Formosa	12	26	32	12	21	1,4%	43,7%
Entre Ríos	10	25	20	22	19	3,2%	27,0%
Jujuy	13	18	21	19	18	1,7%	40,0%
Río Negro	6	16	23	16	15	1,5%	27,3%
Chubut	4	18	23	12	14	1,2%	20,6%
San Juan	7	13	8	23	13	1,8%	37,8%
San Luis	4	17	16	8	11	1,1%	27,0%
La Rioja	6	15	14	8	11	0,9%	29,9%
Santiago del Estero	8	10	9	8	9	2,3%	44,2%
Catamarca	6	10	7	5	7	1,0%	37,2%
La Pampa	5	12	4	4	6	0,8%	24,5%
Neuquén	6	9	5	2	5	1,4%	20,5%
Tierra del Fuego	3	6	9	2	5	0,3%	7,6%
Santa Cruz	2	5	3	4	4	0,6%	5,8%
No Asignado/Administ.	105	114	212	171	151	n.a	n.a
Total	645	735	856	1.050	821	100,0%	26,9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuestos 2004-2007, Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía.

Nota: Dato de pobreza correspondiente a los 31 aglomerados urbanos del país de la EPH 2° semestre de 2006. Población: Proyección 2006, Censo 2001 del INDEC.

Una vez presentados los datos relativos a la distribución de fondos a cada jurisdicción en relación a su cantidad de habitantes y niveles de pobreza, a continuación se profundiza el análisis de dicha relación para identificar las relaciones entre estas variables.

Para cumplir este objetivo se realizaron estimaciones econométricas que intentan determinar el grado de relevancia, o aceptación de las variables pobreza y cantidad de habitantes por provincia para explicar el comportamiento de los recursos distribuidos mediante los Programas con Beneficios Limitados Geográficamente de la función Promoción Social y Asistencia Social (Anexo). Los resultados obtenidos señalan que la variable cantidad de población es significativa para explicar las transferencias de esta función. Los signos de los

coeficientes estimados corresponden con los esperados, ya que indican que una variación del 1% en la cantidad de habitantes de una provincia genera, en promedio, un aumento entre 0,57% y 1,1% de las transferencias con destino a Promoción y Asistencia Social, dependiendo del año¹³. Sin embargo, la variable pobreza no es significativa en ningún año para explicar el comportamiento de las transferencias de la función. Los datos anuales por provincia respaldan estos resultados, ya que hemos mencionado que las provincias grandes reciben más recursos, como así también identificamos ciertas inequidades en la distribución por provincia. Por ejemplo, la desfavorable situación de Santiago del Estero, a pesar de tener niveles de pobreza cercanos al 45%, y la situación favorable de Chubut en relación a Neuquén. Los estimadores R^2 son altos en 2004 y 2005 y señalan que entre el 80% y 90% de los recursos distribuidos por Promoción y Asistencia Social se explica por la población de cada jurisdicción¹⁴. El test global sostiene que la regresión es válida para explicar las transferencias de esta función.

b) Programas de Transferencias a las Provincias

El programa que corresponde a la función Promoción y Asistencia Social es Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial. Las transferencias automáticas de recursos a las provincias se realizan de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 24.621 del Impuesto a las Ganancias, que destina el 10% de dicho tributo para este fin. De estos recursos hasta un monto máximo de \$ 650 millones se destina a la Provincia de Buenos Aires. La diferencia entre el 10% recaudado y el tope para la Provincia de Buenos Aires se distribuye entre las restantes provincias, de acuerdo a los coeficientes del Régimen de Coparticipación. Adicionalmente, otro 4% de lo recaudado por Impuesto a las Ganancias se distribuye entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida la provincia de Buenos Aires, conforme al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

¹³ Las transferencias son inelásticas respecto a la población entre 2004 y 2006 y son elásticas en 2007. La elasticidad estaría dada a partir de que una variación del 1% de la variable independiente genera, en promedio, una variación mayor al 1% de la variable dependiente.

¹⁴ El estimador R^2 ajustado indica el porcentaje de la variación de la variable dependiente que es explicado por las variables independientes en conjunto. No obstante, los test individuales indicarían que el modelo se debe replantear excluyendo la variable pobreza.

Cuadro N° 11: Evolución de los PTP de Promoción y Asistencia Social desagregadas por Provincia. Periodo 2004-2007.

(en millones de pesos de 2001)

Provincia	2004	2005	2006	2007	Promedio	Particip. (promedio)	Población (%)	NBI (%)
Buenos Aires	329	296	273	250	287	18,7%	37,8%	13,0%
Santa Fe	92	134	174	196	149	9,7%	8,1%	11,9%
Córdoba	85	125	162	111	121	7,9%	8,4%	11,1%
Tucumán	57	84	108	109	90	5,8%	3,8%	20,5%
Chaco	54	79	102	118	88	5,7%	2,8%	27,6%
Entre Ríos	47	69	89	122	82	5,3%	3,2%	14,7%
Santiago del Estero	45	66	85	99	74	4,8%	2,3%	26,2%
Salta	44	64	83	101	73	4,8%	3,1%	27,5%
Mendoza	44	64	83	97	72	4,7%	4,4%	13,1%
Corrientes	43	64	82	95	71	4,6%	2,6%	24,0%
Misiones	38	56	72	88	63	4,1%	2,8%	23,5%
Formosa	30	43	56	77	51	3,4%	1,4%	28,0%
Jujuy	30	44	57	68	50	3,2%	1,7%	26,1%
San Juan	27	39	51	64	45	3,0%	1,8%	14,3%
Río Negro	24	35	45	51	39	2,5%	1,5%	16,1%
Catamarca	19	28	36	50	33	2,2%	1,0%	18,4%
San Luis	15	23	29	41	27	1,8%	1,1%	13,0%
Neuquén	16	23	30	37	26	1,7%	1,4%	15,5%
La Rioja	14	20	26	39	25	1,6%	0,9%	17,4%
Chubut	15	21	28	32	24	1,6%	1,2%	13,4%
La Pampa	12	17	22	31	21	1,3%	0,8%	9,2%
Santa Cruz	9	13	17	26	16	1,1%	0,6%	10,1%
Tierra del Fuego	3	5	6	19	8	0,5%	0,3%	15,5%
C. de Buenos Aires	0	0	0	0	0	0,0%	7,0%	7,1%
Total	1.092	1.411	1.715	1.921	1.535	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuestos 2004-2006 y Boletín Fiscal del II trimestre de 2007, Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía. Datos de NBI corresponde al Censo Nacional 2001, INDEC. Población: Proyección 2006, Censo 2001 del INDEC.

Estas transferencias aumentaron considerablemente durante el período analizado, cerca del 76%, y son en promedio un 87% mayor que los PBLG de la misma función (Cuadro N° 11). Esto se explica a partir de que la recuperación económica iniciada en 2003, la cual contribuyó significativamente en el crecimiento de la recaudación por Impuesto a las Ganancias. En este sentido, el conjunto de las provincias se favoreció con este crecimiento un 46% en 2005 y un 29% en 2006, con la excepción de la Provincia de Buenos Aires, para la cual las transferencias descendieron un 10% y un 7% en dichos ejercicios, respectivamente. Esta disminución se debe a que el 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias superó el monto máximo a transferir de \$ 650 millones, durante todo los años, lo cual determinó que se le transfiera el monto fijo máximo, que se fue desvalorizando (en valores reales de 2001) por el efecto inflacionario¹⁵.

En la distribución del PTP se observa que existe una mayor correspondencia con la cantidad de habitantes y pobreza estructural reflejada en el indicador NBI que en el caso de los PBLG en esta función. Esto se explica porque los porcentajes a distribuir entre las jurisdicciones

¹⁵ Es importante mencionar que las transferencias efectuadas por el programa no se encuentran en el Presupuesto Nacional a partir del año 2007, ya que el Gobierno Nacional dispuso excluir del presupuesto todas las transferencias automáticas distribuidas a las provincias, a través de regímenes especiales de coparticipación. Lo cual implicó que deban estimarse los montos anuales distribuidos a través de las transferencias efectuadas durante el primer semestre. A pesar de la necesidad de recurrir a otra fuente de información, se observa que la proyección de las transferencias para 2007 continúa siendo favorable para las provincias, con la excepción ya mencionada de Buenos Aires.

provinciales se determinan en base a los indicadores de NBI según su marco normativo. Cabe destacar que la Provincia de Buenos Aires se perjudica considerablemente por recibir un monto fijo que no se actualiza por la creciente inflación y que alcanzó su tope ya en el año 1997. Por su parte, el nivel de pobreza, al no formar parte del indicador NBI, no es significativo para explicar los recursos distribuidos con los PTP en esta función durante el período 2004-2007.

En síntesis, con relación a los recursos destinados a programas de lucha contra la pobreza, el Gobierno Nacional continuó otorgándole un papel primordial a la política de contención social y alivio de la pobreza, tal como lo venía haciendo desde 2002, luego de la crisis económica. En términos de asignación geográfica del gasto, las provincias grandes, con mayor población, son las que reciben más recursos para esta función. En cambio, no se observa que el nivel de pobreza sea un criterio relevante para la asignación de fondos entre las diferentes provincias al comparar jurisdicciones con características socioeconómicas similares, identificándose inequidades en la distribución de recursos.

III.3. Vivienda y Urbanismo.

a) *Programas con Beneficios Limitados Geográficamente*

Tal como se ha señalado anteriormente, la obra pública en general, y la construcción de viviendas en particular, pasó a ser una de las funciones de mayor crecimiento desde 2004. Por lo tanto, los recursos administrados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se incrementaron significativamente. El punto de inflexión en la gestión del mejoramiento habitacional se produjo en el año 2005, con el lanzamiento del Plan Federal de Vivienda I (PFVI) mediante el cual se previó la construcción de 120 mil viviendas por un monto de \$ 3.875 millones. Posteriormente el PFV II dispuso la construcción de 300 mil viviendas por un monto equivalente a \$ 17.402 millones, y comenzó a implementarse a partir del año 2006.¹⁶

De esta forma, el programa más importante de la función Vivienda y Urbanismo a comienzos del período, en el 2004, era el programa de Mejoramiento de Barrios, representando el 72% del total. Posteriormente, a partir del 2005 pasa a ser el programa Desarrollo Urbano y Vivienda, a través del cual se implementan los PFV I y II, ocupando el 93% de los recursos que pueden ser distribuidos geográficamente en esta función. Esto a su vez originó un gran aumento, un 40% aproximadamente, en los montos presupuestados del área en 2005, mientras que lo hicieron en menor medida en 2006 y 2007, al 21% y 29%, respectivamente. A pesar del fuerte impulso otorgado por medio de éste programa de viviendas, cabe destacar que los montos presupuestados sólo representan el 14% de la ejecución comprometida en los dos Planes Federales de Vivienda.

Con respecto a la distribución geográfica de este gasto, las provincias grandes son las que tienen presupuestadas mayores transferencias para la función Vivienda y Urbanismo. Estos son los casos de la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, y Córdoba. Una distribución que contemple criterios explícitos implicaría que las jurisdicciones que presenten los niveles de déficit habitacional más elevados deberían ser las más favorecidas¹⁷. En líneas generales, las

¹⁶ El objeto de los programas es impulsar la política nacional destinada a solucionar el problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad en los centros poblacionales con un mayor déficit de viviendas, con especial énfasis en la población con NBI. Las 24 jurisdicciones suscribieron ambos planes.

¹⁷ El porcentaje de déficit habitacional está calculado en base a la participación que tiene cada provincia en términos del total de viviendas del país que presentan: i) materiales resistentes en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislamiento en todos sus componentes, o bien presenta techos o paredes de chapa; ii)

provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Tucumán, que tienen los mayores niveles de déficit habitacionales son las que mayores recursos reciben. No obstante, el criterio de distribución entre el resto de las provincias presenta ciertos desvíos, ya que se observa que jurisdicciones con altos niveles de déficit habitacional, como por ejemplo Formosa, Corrientes, Salta y Chaco, reciben menores recursos que otras que presentan relativamente mejores indicadores de vivienda, como por ejemplo Santa Cruz, Chubut, Catamarca y Río Negro (Cuadro N° 12).

Cuadro N° 12: Evolución de los PBLG de Vivienda y Urbanismo desagregados por Provincia. Periodo 2004-2007.

(en millones de pesos de 2001)

Provincia	2004	2005	2006	2007	Promedio	Particip.	Déficit Habitac.	Promedio per cápita
Buenos Aires	2	217	200	269	172	25,1%	31,1%	12
Santa Fe	9	65	66	92	58	8,5%	8,0%	18
Córdoba	3	44	49	53	37	5,4%	3,9%	11
Tucumán	0	23	52	63	34	5,0%	6,7%	25
Jujuy	3	18	42	49	28	4,0%	3,4%	43
Santiago del Estero	0	21	43	40	26	3,8%	4,7%	31
Chubut	4	19	34	44	25	3,7%	0,8%	58
Santa Cruz	0	29	41	32	25	3,7%	0,2%	121
Mendoza	1	23	22	44	23	3,3%	3,6%	14
Catamarca	0	16	33	37	21	3,1%	1,3%	60
Río Negro	2	24	23	36	21	3,1%	1,3%	37
Chaco	4	16	16	48	21	3,1%	6,5%	21
San Juan	0	26	48	9	21	3,0%	3,0%	32
Entre Ríos	2	17	37	25	20	2,9%	3,1%	17
C. de Buenos Aires	14	27	35	4	20	2,9%	0,8%	7
Salta	2	12	18	42	19	2,7%	5,6%	16
Neuquén	0	18	9	39	17	2,4%	0,8%	32
Misiones	0	15	15	29	15	2,2%	5,0%	15
San Luis	0	5	5	45	14	2,0%	0,7%	34
Corrientes	0	14	11	28	14	2,0%	4,5%	14
La Rioja	3	11	10	29	13	1,9%	0,8%	42
La Pampa	1	17	16	15	12	1,8%	0,4%	39
Tierra del Fuego	0	16	18	14	12	1,8%	0,0%	109
Formosa	0	14	16	17	12	1,8%	3,6%	23
No Asignado/Admin.	2	3	4	5	4	0,5%	n.a	n.a
Total	53	711	863	1.110	684	100,0%	100,0%	18

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuestos 2004-2007. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía. Dato de población correspondiente a proyección 2004, Censo 2001 del INDEC.

Por otra parte, si se considera el promedio de transferencias per cápita, este muestra que las provincias con menor densidad adquieren mayores recursos, lo cual se debe a las fuertes economías de escala que existen para la construcción de viviendas. Sin embargo, nuevamente es posible observar ciertos desvíos en este criterio. El ejemplo más destacado es Santa Cruz, que septuplica el promedio del país en términos per cápita. También es posible observar que Catamarca que tiene presupuestados elevados montos per cápita, en especial con respecto a las provincias de la región noroeste.

Con respecto al análisis en base a datos empíricos de los criterios de distribución, la regresión econométrica realizada intenta verificar si las transferencias de la función Vivienda

materiales no resistentes al menos en uno de sus parámetros; iii) falta de inodoros o de descarga en los mismos y iv) inodoros con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo excavación en la tierra.

y Urbanismo están asociadas a los niveles de déficit habitacional de cada provincia¹⁸ (Anexo). El test individual indica que la variable déficit habitacional es significativa para explicar el comportamiento de estas transferencias. El signo del coeficiente estimado es el esperado, ya que señala que las provincias con mayor participación en el déficit habitacional total (Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Tucumán) reciben más recursos. En este sentido, las transferencias para atender problemas habitacionales aumentan, en promedio, un 0,29% ante una variación del 1% en la participación provincial en el total de viviendas con problemas habitacionales del país. El test global indica que la regresión es válida en su conjunto para explicar el comportamiento de la variable dependiente. No obstante el R² es bajo (30%), lo cual indicaría que un alto porcentaje de la variación de estas transferencias sería explicado por variables que no fueron consideradas en el modelo. La situación favorable de Santa Cruz, Chubut, Catamarca y Río Negro y desfavorable de Formosa, Corrientes, Salta y Chaco estaría respaldando la hipótesis que los recursos transferidos en la función Vivienda y Urbanismo no dependen exclusivamente del indicador déficit habitacional.

b) Programas de Transferencias a las Provincias

El programa que conforma esta categoría es el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) que pertenece al programa Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Sus recursos se distribuyen automáticamente a las Direcciones de Vivienda provinciales, para que estas ejecuten los programas de construcción de viviendas. El mecanismo de financiamiento es mediante el 42% del 79% de la recaudación del Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas (naftas y gasolinas)¹⁹ que se distribuye entre las provincias y el Tesoro Nacional. La Ley N° 24.464 que crea el Sistema Federal de Vivienda, integrado por el FONAVI, los organismos provinciales de vivienda y el Consejo Federal de Vivienda, establece, en su artículo quinto, los índices de distribución de cada jurisdicción. Estos índices deberán actualizarse cada dos años en base a una ley, que tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

1. La correcta utilización que se haga de los fondos;
2. El nivel de recuperos y de inversión realizado específicamente en cada obra;
3. Los dictámenes del Consejo Federal de Vivienda; y
4. La variación del déficit habitacional.

No obstante, las cifras del Cuadro N° 13 indican que el coeficiente de distribución por provincia fue fijo durante todos los años del período, con la excepción del 2004²⁰. En dicho año se incorporaron recursos extraordinarios provenientes del Tesoro Nacional que no se distribuyeron de acuerdo a los índices del FONAVI²¹. Esto significa que la cuantía de las transferencias se realiza con criterios definidos hace más de diez años, los cuales no han sido

¹⁸ Las estimaciones se realizaron con el promedio de transferencias del período 2004-2007, ya que sólo se dispone de datos del déficit habitacional del Censo 2001. No se incluyó la población a partir de que plantea multicolinealidad entre las variables explicativas, que refiere a la existencia de correlación entre las variables explicativas y genera estimaciones inconsistentes. Esto se manifiesta en las provincias grandes que tienen más viviendas con problemas habitacionales en el total de viviendas con problemas habitacionales del país.

¹⁹ Ley N° 23.966 de Combustibles, Gas Natural y Jubilaciones Especiales (de 1991). El 21% restante se destina al ANSES.

²⁰ Por su parte, la exclusión de todas las transferencias automáticas del Presupuesto Nacional a partir del año 2007 generó que los datos de ese año se estimen en base al Boletín Fiscal.

²¹ En términos generales, la distribución de estos recursos aportados por el Tesoro Nacional, que no se originaron por recursos con afectación específica, no correspondió con los coeficientes de FONAVI, ya que favoreció significativamente a Santa Cruz aumentando su coeficiente de 3,2% al 7,4%. De este modo fue la segunda provincia que recibió más fondos en el 2004, luego de Buenos Aires. Es posible que estos aportes se hayan efectuado a través de transferencias automáticas para impulsar la política habitacional iniciada en el 2005 con los PFV, incluidos en los programas con beneficios limitados geográficamente.

actualizados para captar la evolución de las necesidades existentes en las provincias en materia habitacional.

Por otra parte, el aumento de los recursos afectados y distribuidos automáticamente por el FONAVI durante el período no fue muy relevante, ya que el crecimiento del impuesto que lo financia fue significativamente inferior al resto de los impuestos nacionales. Su comportamiento debajo de la media se explica, en su mayor parte por la política de precio de los combustibles establecidas por el Gobierno Nacional, generando que la variación de la recaudación anual del Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural aumentara a tasas equivalentes al 50% de las tasas de crecimiento de la recaudación tributaria nacional total²².

A partir de lo mencionado, la dinámica experimentada por las transferencias del FONAVI fue superada por los niveles de inflación en el año 2006. La caída que experimentaron todas las provincias en dicho año fue del 4% en valores reales. Por su parte, el descenso de 2005 responde a que las jurisdicciones recibieron en el año 2004, de manera excepcional, \$ 377 millones del Tesoro Nacional para ser distribuidos entre las provincias con un criterio diferente al establecido en los índices del fondo, además de los recursos afectados que alcanzaron \$ 531 millones²³.

La lógica detrás del criterio de distribución indicaría que, en general, las provincias con mayor déficit habitacional tienden a recibir más fondos a través del FONAVI. No obstante, las asignaciones por provincia reflejadas en el Cuadro 13 indican que existen ciertos criterios que no se encuentran claramente explicitados en el mecanismo de distribución de los bienes públicos en Vivienda y Urbanismo, criterios que parecen relacionarse con economías de escala. Esto genera que en casos de provincias con baja densidad poblacional, como Santa Cruz, Neuquén y Río Negro, estarían obteniendo más que si se considera sólo su indicador de déficit habitacional. Por el contrario, Formosa, Jujuy, Santiago del Estero y Salta, con mayor densidad poblacional sufren la situación inversa, con transferencias menores a las que corresponderían si se considerara sólo la información de déficit habitacional.

En forma resumida, si bien en la distribución de los PBLG de Vivienda y Urbanismo se observa cierta relación con el indicador de déficit habitacional de las provincias, también influyen otros factores sobre el criterio de distribución. Las provincias con mayor población son, en general, las que reciben más recursos. No obstante, existen provincias con menor densidad poblacional, que obtienen más fondos que ciertas provincias más habitadas y con mayores niveles de déficit habitacional. Asimismo, se identificaron ciertas inequidades en las asignaciones del programa financiado con transferencias automáticas. En este sentido, la falta de actualización de los coeficientes del FONAVI podría provocar dificultades para una asignación efectiva y eficiente de sus recursos en la actualidad.

²² Esta aumentó un 20%, 23% y 29% y el impuesto a los combustibles y gas natural lo hizo al 12%, 9% y 17% en 2005, 2006 y 2007, respectivamente.

²³ Valores nominales 2004.

Cuadro N° 13: Evolución de los PTP de Vivienda y Urbanismo desagregadas por Provincia. Periodo 2004-2007.

(en millones de pesos de 2001)

Provincia	2004	2005	2006	2007	Promedio	Déficit Habitacional
Buenos Aires	61	37	35	48	45	31,3%
Santa Fe	33	14	14	18	20	8,0%
Misiones	30	12	11	15	17	5,0%
Corrientes	21	13	12	16	15	4,5%
Chaco	24	12	11	15	15	6,5%
Córdoba	15	14	14	18	15	3,9%
Santa Cruz	34	8	8	10	15	0,2%
Neuquén	24	11	10	14	15	0,8%
Tucumán	23	11	10	14	14	6,7%
Río Negro	16	11	11	15	13	1,3%
Mendoza	19	10	10	13	13	3,6%
Salta	17	10	10	13	12	5,6%
San Juan	18	9	9	12	12	3,0%
Santiago del Estero	12	11	10	14	12	4,7%
Formosa	13	10	10	13	11	3,6%
Entre Ríos	13	10	10	13	11	3,1%
Chubut	17	8	8	10	11	0,8%
San Luis	10	9	9	12	10	0,7%
Jujuy	15	8	7	10	10	3,4%
Tierra del Fuego	7	7	6	9	7	0,0%
La Pampa	12	5	5	6	7	0,4%
La Rioja	10	5	5	6	7	0,8%
Catamarca	9	5	5	7	7	1,3%
C. de Buenos Aires	7	5	5	4	5	0,8%
Total	459	255	246	324	321	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuestos 2004-2006 y Boletín Fiscal I trimestre 2007. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía. Dato de población correspondiente a proyección 2004, Censo 2001 del INDEC.

III.4. Trabajo

El análisis de la función Trabajo solamente incluye los programas de tipo PBLG, ya que esta función no posee ningún programa clasificado como PTP.

La función Trabajo adquirió suma importancia a partir del deterioro del mercado laboral ocasionado por la crisis económica de 2001-2002, la cual provocó que la tasa de desocupación alcance su pico máximo de 21,5% en Mayo de 2002. La respuesta del Gobierno Nacional fue la implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados²⁴ (PJJHD), el cual consiste en una transferencia monetaria a desocupados jefes

²⁴ El presupuesto del programa involucró, en promedio, el 98,9% del financiamiento total dispuesto por la función.

o jefas de hogar, la cual se ha mantenido fija en \$ 150 mensuales desde su creación a la actualidad.

Cuadro N° 14: Evolución de los PBLG de Trabajo desagregados por Provincia. Periodo 2004-2007.

(en millones de pesos de 2001)

Provincia	2004	2005	2006	2007	Promedio	Participación (promedio)	Desempleo	Población (%)
Buenos Aires	613	596	502	383	524	34,9%	10,9%	37,8%
Santa Fe	143	145	116	96	125	8,4%	8,4%	8,1%
Chaco	101	96	76	67	85	5,7%	4,4%	2,8%
C. de Buenos Aires	239	37	33	25	84	5,6%	6,6%	7,0%
Córdoba	95	94	73	58	80	5,3%	6,9%	8,4%
Tucumán	79	90	62	53	71	4,7%	9,4%	3,8%
Jujuy	59	70	57	48	59	3,9%	7,7%	1,7%
Salta	65	69	54	42	58	3,8%	11,6%	3,1%
Corrientes	62	59	44	39	51	3,4%	5,8%	2,6%
Santiago del Estero	52	50	39	34	44	2,9%	4,6%	2,3%
Formosa	50	51	37	33	43	2,9%	4,0%	1,4%
Entre Ríos	45	46	35	29	39	2,6%	7,1%	3,2%
Mendoza	46	40	34	23	36	2,4%	3,5%	4,4%
Misiones	44	41	30	24	35	2,3%	4,1%	2,8%
San Juan	34	34	26	20	29	1,9%	6,3%	1,8%
Catamarca	30	28	22	18	24	1,6%	11,6%	1,0%
Río Negro	20	19	15	12	17	1,1%	7,9%	1,5%
La Rioja	17	18	15	14	16	1,1%	7,2%	0,9%
Neuquén	17	17	14	11	15	1,0%	8,5%	1,4%
San Luis	16	13	11	9	12	0,8%	1,8%	1,1%
Chubut	11	10	8	5	9	0,6%	8,8%	1,2%
La Pampa	9	9	7	6	8	0,5%	5,2%	0,8%
Santa Cruz	3	3	2	2	2	0,2%	1,2%	0,6%
Tierra del Fuego	2	2	1	1	2	0,1%	5,2%	0,3%
No Asignado/Admin.	40	31	33	26	32	2,2%	n.a	n.a
Total	1.894	1.671	1.348	1.080	1.498	100,0%	8,7%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ley de Presupuesto 2004-2007. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía.

Dato de desempleo correspondiente a los 31 aglomerados urbanos del país de la EPH 2° semestre de 2006, incluyendo como ocupados a los beneficiarios del PJH. Población: Proyección 2004, Censo 2001 del INDEC.

A partir del 2003, el aumento de las tasas de actividad económica contribuyó a una reducción de la tasa desempleo, al disminuir al 8,7% hacia fines de 2006²⁵. Esto significó una progresiva reducción del número de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, a lo que se sumó el traspaso de beneficiarios al Programa Familias por la Inclusión Social, analizado en función Promoción y Asistencia Social. Esta situación determinó una reducción de su presupuesto durante el período analizado. Así, los recursos asociados a la función Trabajo se redujeron en todos los años del período 2004-2007, alcanzando una tasa de variación negativa del 43% en términos reales.

No obstante, es necesario considerar que si bien en términos generales, hacia el 2007 la problemática del desempleo se había reducido, esta afectaba de manera heterogénea a cada región del país. La tasas de desocupación al cuarto trimestre de 2006 ascendían a 9,8% en el Gran Buenos Aires, 9% en el Noroeste, 8,1% en la región Pampeana, 6,4% en la Patagonia, 4,1% en Cuyo y 4,6% en el Noreste. Por lo tanto, considerando esta heterogeneidad de los

²⁵ Las tasas de desempleo incorporan a los beneficiarios de los planes sociales al total de trabajadores, lo cual implicaría en cierta forma una subestimación de la población que se encuentra desempleada.

índices de desempleo entre regiones, cabría esperar que los principales criterios de distribución de los recursos de la función Trabajo respondan a la cantidad de habitantes y a la tasa de desocupación que tiene cada jurisdicción. A grandes rasgos esto es así, en el sentido de que las provincias grandes y las que tienen mayor desempleo son las que reciben mayores recursos por esta función. Esta es la situación de la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y en menor medida Córdoba. No obstante, se destacan algunas provincias que se alejan del criterio, tales son los casos de Chaco que recibe más recursos que Córdoba y Tucumán, Jujuy en mejor posición que Salta, al igual que Formosa en relación a Entre Ríos, teniendo en algunos casos menos habitantes y/o tasas de desempleo. Por su parte Salta es una de las provincias que menor cantidad de recursos recibe si se considera su nivel de desempleo y población en relación al promedio general.

De esta manera, un primer análisis de los criterios por los cuales se distribuyen geográficamente los programas de la función Trabajo del Presupuesto Nacional, muestra que si bien en líneas generales estos montos responden a la cantidad de población de cada provincia y su nivel de desempleo, existen otros factores más allá de la tasa de desempleo existente como criterio de distribución. Con el objetivo de profundizar en esta cuestión, a continuación se muestran los resultados obtenidos mediante la estimación de una regresión que intenta explicar las relaciones existentes entre la distribución de los recursos asignados y la tasa de desempleo, pero sumando en este caso índices de pobreza, como hipótesis adicional de criterio de asignación (Anexo).

Los test individuales señalan que la variable pobreza es significativa para explicar el comportamiento de las transferencias de Trabajo durante todos los años del período. Estas transferencias son elásticas respecto a la pobreza, ya que aumentarían, en promedio, entre 1,1% y 1,3% ante una variación del 1% en el nivel de pobreza provincial. Por su parte, se acepta al desempleo para explicar la evolución de las transferencias de Trabajo entre 2004 y 2006²⁶. Estas transferencias son inelásticas respecto a la desocupación, ya que aumentan, en promedio, entre 0,7% y 0,8% ante una variación del 1% de la desocupación de cada provincia. En este sentido, los resultados indican que las transferencias de Trabajo dependen más del nivel de pobreza que del desempleo de cada provincia. Esto respalda lo mencionado anteriormente, en relación a que se observaba que las transferencias eran importantes en provincias con baja tasa de desempleo y alto nivel de pobreza (Chaco, Jujuy, Formosa y Santiago), donde existe no sólo una alta participación del empleo público, sino también mayores transferencias del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (excluidos del índice de desocupación). Los R^2 se encuentran entre el 29 y el 50%, indicando que existe un alto porcentaje de la variación de las transferencias de la función Trabajo que sería explicado por variables no consideradas en la estimación. Los casos de Salta, Entre Ríos y Tucumán sustentan esta hipótesis.

De esta forma, una vez analizadas las principales funciones que presentaron las variaciones más significativas en el período 2004-2007, análisis en el cual se intentó identificar los criterios de distribución a cada provincia, en la próxima sección se presentan las principales conclusiones del estudio realizado.

²⁶ Con respecto al año 2007, al momento de realizar este análisis, el INDEC no había publicado los datos de la desocupación de la CABA y del Gran Buenos Aires en la EPH del tercer trimestre de 2007. Lo cual determinó que se tenga que trabajar con la información del segundo trimestre. Es probable que el rechazo de esta variable en 2007 se deba a problemas de estacionalidad.

SECCION IV: PRINCIPALES CONCLUSIONES

El Presupuesto Nacional tiene una gran importancia como instrumento de redistribución de recursos fiscales hacia las provincias. Las transferencias de recursos efectuadas mediante el presupuesto no son siempre explícitas, como por ejemplo, las transferencias directas a provincias por leyes especiales, sino que también se efectúan mediante la ejecución de programas desde el nivel nacional con impacto en el territorio provincial. Así, el gobierno nacional mediante su presupuesto complementa los bienes y servicios públicos que se proveen en el nivel subnacional.

La importancia de esta función del Presupuesto Nacional se pone de manifiesto si se tienen en cuenta que los fondos que pueden ser asignados geográficamente constituyen el 75% del gasto primario del Gobierno Nacional. Asimismo, los programas nacionales que pueden ser distribuidos geográficamente representan en total una asignación de recursos a las provincias equivalentes a los fondos que éstas reciben luego de la distribución primaria de la Coparticipación e incluso superior para varias provincias. Si estos recursos no fueran provistos por el gobierno nacional, las provincias deberían proveer los fondos para cubrir los programas sociales y servicios económicos, lo que cambiaría sin duda la composición y calidad de los bienes públicos que llegan a los ciudadanos, así como su forma de financiamiento.

Dentro de los programas nacionales que tienen impacto en las provincias, el mayor peso lo tienen los Programas con Beneficios Limitados Geográficamente (PBLG), esto es, aquellos programas que se ejecutan a nivel nacional pero tienen impacto geográfico localizable. Estos Programas brindan bienes públicos mixtos o preferentes. Los PBLG involucran en promedio el 68% del gasto primario del Presupuesto Nacional entre 2004-2007, mientras que los Programas de Transferencias a las Provincias (PTP), los cuales contemplan las transferencias específicas para las provincias establecidas por distintas leyes, suman el 7%. Hasta cierto punto esto confirma el papel que cumple el Presupuesto Nacional como herramienta flexible para la gestión del gobierno, ya que si bien los PBLG se encuentran compuestos de asignaciones relativamente rígidas, como el pago de jubilaciones y pensiones, el 30% restante tiene mayor nivel de flexibilidad y contempla principalmente los programas de lucha contra la pobreza, programas de empleo y obras de vivienda y urbanismo, en los cuales el Gobierno Nacional tiene la potestad para decidir su distribución.

Con respecto a los criterios de distribución entre provincias, una de las principales funciones que debería cumplir el Presupuesto Nacional es garantizar niveles mínimos de equidad en la provisión de bienes y servicios públicos entre las provincias, así como financiar iniciativas que de otra manera las provincias no tendrían incentivos de emprender, como por ejemplo, bienes públicos con externalidades elevadas. Al efectuar un análisis detallado de la distribución de los PBLG y PTP destinados a Servicios Sociales en general y a Promoción Social, Vivienda y Urbanismo y Trabajo en particular en el periodo 2004-2007, se evidencia que esta proposición se cumple sólo en forma parcial.

Durante el período analizado se observa un incremento importante de recursos asignados a la finalidad Servicios Sociales, en línea con la mayor sensibilidad de esta función a partir de la crisis del 2001 – 2002. El principal criterio observado que determina la distribución de los fondos corresponde a la cantidad de población de cada provincia. En la distribución de los recursos priman las provincias grandes de mayor población. Sin embargo, los criterios difieren en algunos casos y no parecerían estar claramente definidos. Al considerar particularmente los programas asociados a Promoción y Asistencia Social el criterio de cantidad de población prevalece sobre el de pobreza. Esto se observa claramente en el caso de Santiago del Estero, una de las provincias que menor cantidad de recursos recibe en esta

función, a pesar de sus elevados indicadores de pobreza y exclusión. En el caso de los recursos asociados a los PTP, por ley su distribución depende del índice de NBI de cada provincia y del nivel de recaudación del Impuesto a las Ganancias, situación que genera equidad en su distribución. Sin embargo la excepción es la provincia de Buenos Aires seriamente perjudicada por tener un límite máximo de \$ 650 millones, independientemente del nivel de los ingresos tributarios de este impuesto.

El caso de la función Vivienda y Urbanismo, resulta de especial interés por sus altas tasas de crecimiento²⁷, con planes de vivienda importantes impulsados desde el Gobierno Nacional. En este caso, el indicador de déficit habitacional explica en parte la evolución promedio de los recursos distribuidos por esta función entre 2004-2007. No obstante, se observa que existen desvíos con respecto a este criterio. Los desvíos favorecen en mayor medida a Santa Cruz, Chubut, Catamarca y Río Negro, y perjudicarían a Formosa, Corrientes, Chaco y Salta. En tanto, la distribución de los recursos de FONAVI, que se mantienen en niveles estables durante el período analizado debido al bajo crecimiento del Impuesto a los Combustibles que lo financia, se realiza mediante coeficientes de déficit habitacional correspondientes a 1995, que no reflejan las necesidades habitacionales actuales.

Por su parte, los fondos distribuidos por la función Trabajo cayeron significativamente entre 2004-2007, no sólo porque el fuerte crecimiento económico disminuyó sustancialmente las tasas de desocupación, sino también por el traspaso de los beneficiarios desde el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados hacia el Plan Familias por la Inclusión Social. La asignación geográfica de estos recursos está asociada, en mayor medida, al nivel de pobreza y a la cantidad de habitantes que a la tasa de desempleo de cada provincia. No obstante, se identificó que Salta, Tucumán, Córdoba y Entre Ríos recibieron menos fondos de los que deberían haber recibido de considerarse estrictamente los criterios de niveles de pobreza y cantidad de habitantes.

De este modo, al estudiar la distribución del Presupuesto Nacional a las provincias, el análisis realizado permite obtener tres conclusiones principales.

En primer lugar, se pone de manifiesto la relevancia del Presupuesto Nacional como instrumento para complementar los bienes y servicios que proveen las provincias a sus habitantes. Por un lado, esto aporta un factor relevante a las discusiones sobre federalismo fiscal en Argentina, muchas veces pasado por alto. Por otro lado, se deriva la necesidad de estudiar en que medida el destino y la distribución del gasto nacional con impacto geográfico responde a la función del Gobierno Central de garantizar niveles mínimos de servicios públicos a lo largo del territorio nacional, especialmente relevante en un país con importantes brechas regionales como Argentina.

En segundo lugar, y en línea con anterior, se observa que las asignaciones del Presupuesto Nacional se incrementaron para casi todas las funciones durante el período analizado y presentan niveles de rigidez importantes. No obstante esto, el Gobierno Nacional cuenta con ciertos niveles de flexibilidad para asignar recursos con impacto en las provincias, particularmente en la Finalidad Servicios Sociales. Adicionalmente en los últimos años el Gobierno Nacional ha incrementado su margen de maniobra aumentando la porción de asignaciones a programas para los cuales no se explicita su distribución geográfica en la Ley de Presupuesto de cada año que representa aproximadamente el 12% del gasto primario. Esto permite al Gobierno Nacional definir la distribución entre provincias durante el transcurso del ejercicio fiscal sumando flexibilidad al nivel central, pero restando previsibilidad a las provincias.

²⁷ No obstante, las principales funciones de Servicios Sociales son Educación, Salud y Trabajo, que representaron, en promedio, el 77% de los fondos presupuestados entre 2004-2007 del total de la finalidad.

En tercer lugar, al analizar la lógica de distribución geográfica de los programas sociales, se observa que si bien existe alguna relación con criterios objetivos como pobreza, desempleo o déficit habitacional de las provincias, esta relación es difusa. En líneas generales prevalece el criterio de cantidad de población. A esto se suman casos particulares de provincias beneficiadas o perjudicadas en la distribución de algunos programas, lo que se presta a un análisis más profundo para identificar posibles causas.

Todo lo anterior se inserta en una discusión clave sobre la necesidad de mejorar el federalismo fiscal en Argentina. Es ampliamente aceptado que el esquema vigente de distribución de recursos federales entre la Nación y las provincias presenta falencias significativas que impactan negativamente en la cantidad y calidad de los bienes y servicios clave para el desarrollo del país como son educación, salud, vivienda y asistencia social. Sin embargo, si bien existe consenso sobre la existencia y relevancia del problema, también es amplio el consenso sobre la sensibilidad del tema y las dificultades significativas existentes para lograr los consensos políticos, fiscales y técnicos necesarios para avanzar en una solución con enfoque integral para el federalismo fiscal.

Considerando esta situación, el presente documento ha procurado resaltar el rol del Presupuesto Nacional como un componente relevante del federalismo fiscal, en ocasiones no tenido suficientemente en cuenta. A diferencia del Régimen de Coparticipación Federal y las normas que los complementan / modifican, el Presupuesto Nacional se sanciona cada año con mayoría simple del Congreso. Por este motivo, puede constituir una buena ventana de ingreso a una discusión más amplia sobre federalismo fiscal. En particular, es necesario debatir los criterios con los que se asignan directa o indirectamente recursos a las provincias, especialmente para los programas con impacto social más relevantes. En estos casos deberían favorecerse criterios más transparentes, asociados en mayor medida a la situación social de las provincias, fortaleciendo de este modo el rol del Gobierno Nacional como garante de niveles mínimos en materia de equidad interregional.

BIBLIOGRAFÍA

Argañaraz, Nadin et al (2003): “Federalismo Fiscal Argentino: Un análisis comparativo con Australia y Canadá”. IERAL. Serie Política Fiscal, Documento de Trabajo N° 3.

Australian Government (2007): “Budget Paper Nro.3, Federal Financial relations 2006-2007”, Treasurer of the Commonwealth of Australia. <http://www.budget.gov.au/>

Cavallo, Domingo y otros (1978): “Distribución de Recursos Fiscales Nacionales entre Provincias y Municipalidades”. Jornadas de Finanzas Públicas. Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana. Córdoba.

Cetrángolo, Oscar et al (2002), “*Las Finanzas Públicas Provinciales: Situación Actual y Perspectivas*”, CEPAL, Series Estudios y Perspectivas 12, Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Pablo (2004), *Las Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina*, CEPAL, Revista N° 84. Santiago de Chile

Cetrángolo, Oscar (2005), “*Coparticipación: Revisión de los Consensos*”. 8vo Seminario Sobre Federalismo Fiscal. Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

Department of Finance. Canada: “Fiscal Reference Table 2007”.
http://www.fin.gc.ca/toce/2007/frt07_e.html

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Ministerio de Economía de la Nación. “Destino de la recaudación de los impuestos al 30/09/2007”. Buenos Aires, Argentina.

Hallerberg, Mark, Scartascini Carlos y Stein Ernesto (2009) “Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America”, BID, DRCLAS / Harvard University.

Kopits, George et al (2000). “Responsabilidad fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil”. XII Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL, Santiago de Chile, 24-26 de enero de 2000.

Loiseau, Martín (2003). “Hacia un Federalismo Solidario. La coparticipación y el sistema previsional. Una propuesta desde la economía y la política”. 1° edición, Buenos Aires. Tema Grupo Editorial.

Ministerio de Economía y Producción (2003). “Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional”. 5° edición. Subsecretaría de Presupuesto. Buenos Aires.

Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1992): “Hacienda Pública: Teórica y Aplicada”. McGraw-Hill, 5ta. Edición.

Núñez Miñana, Horacio (1996). “Finanzas Públicas”. 2° Edición. Ediciones Macchi. Buenos Aires.

Oates, Wallace (1999). “An Essay on Fiscal Federalism”. Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII.

Oficina Nacional de Presupuesto - Ministerio de Economía de la Nación: “Leyes de Presupuesto del 2004 al 2007” - Boletines Fiscales del I y II trimestre de 2007”.

Piffano, Horacio (1999). "Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina". Documento de Trabajo N° 27. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI). Buenos Aires.

Porto, Alberto y Sanguinetti, Pablo (1996). "Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino". Serie de Política Fiscal 88. CEPAL. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Agosto.

Uña, Gerardo (2009). "Superpoderes Presupuestarios: una oportunidad para mejorar el presupuesto en el Congreso". Apuntes N° 9, Agosto de 2009. Fundación Siena. Buenos Aires, Argentina.

Uña, Gerardo, Cogliandro Gisell y Bertello Nicolás (2005) "Concentración de Facultades del Poder Ejecutivo Nacional sobre el Presupuesto Nacional: Una Tendencia en Aumento". Revista ASAP N° 39, Agosto. Buenos Aires, Argentina.

ANEXO**Anexo I: Ejercicios Econométricos****I. Función Promoción y Asistencia Social**

Dependent Variable: LOG(PAS04)				
Method: Least Squares				
Date: 01/15/08 Time: 16:41				
Sample: 1 24				
Included observations: 24				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(POBREZA04)	0.228354	0.169742	1.345303	0.1929
LOG(POBLACION04)	0.914270	0.069364	13.18069	0.0000
C	2.847858	0.168695	16.88168	0.0000
R-squared	0.906460	Mean dependent var		2.452313
Adjusted R-squared	0.897552	S.D. dependent var		1.046213
S.E. of regression	0.334867	Akaike info criterion		0.766303
Sum squared resid	2.354858	Schwarz criterion		0.913560
Log likelihood	-6.195642	F-statistic		101.7515
Durbin-Watson stat	2.243858	Prob(F-statistic)		0.000000

Dependent Variable: LOG(PAS05)				
Method: Least Squares				
Date: 01/15/08 Time: 16:42				
Sample: 1 24				
Included observations: 24				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(POBREZA05)	0.146695	0.128371	1.142747	0.2660
LOG(POBLACION05)	0.573856	0.065780	8.723870	0.0000
C	3.275227	0.150940	21.69884	0.0000
R-squared	0.816201	Mean dependent var		3.007068
Adjusted R-squared	0.798696	S.D. dependent var		0.703799
S.E. of regression	0.315772	Akaike info criterion		0.648878
Sum squared resid	2.093956	Schwarz criterion		0.796135
Log likelihood	-4.786538	F-statistic		46.62765
Durbin-Watson stat	2.412981	Prob(F-statistic)		0.000000

Dependent Variable: LOG(PAS06)				
Method: Least Squares				
Date: 01/15/08 Time: 16:43				
Sample: 1 24				
Included observations: 24				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(POBREZA06)	0.077310	0.215782	0.358277	0.7237
LOG(POBLACION06)	0.658345	0.120801	5.449840	0.0000
C	3.181614	0.307575	10.34420	0.0000
R-squared	0.619432	Mean dependent var		2.959945

Adjusted R-squared	0.583187	S.D. dependent var	0.898580
S.E. of regression	0.580133	Akaike info criterion	1.865349
Sum squared resid	7.067636	Schwarz criterion	2.012606
Log likelihood	-19.38419	F-statistic	17.09030
Durbin-Watson stat	2.597925	Prob(F-statistic)	0.000039

Dependent Variable: LOG(PAS07)				
Method: Least Squares				
Date: 01/15/08 Time: 16:44				
Sample: 1 24				
Included observations: 24				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(POBREZA07)	-0.002185	0.182139	-0.011995	0.9905
LOG(POBLACION07)	1.080581	0.122568	8.816166	0.0000
C	3.094359	0.293829	10.53114	0.0000
R-squared	0.809248	Mean dependent var	2.917189	
Adjusted R-squared	0.791081	S.D. dependent var	1.265996	
S.E. of regression	0.578657	Akaike info criterion	1.860256	
Sum squared resid	7.031729	Schwarz criterion	2.007513	
Log likelihood	-19.32307	F-statistic	44.54519	
Durbin-Watson stat	2.154624	Prob(F-statistic)	0.000000	

2. Función Vivienda y Urbanismo

Dependent Variable: LOG(VYU0407)				
Method: Least Squares				
Date: 01/20/08 Time: 10:58				
Sample: 1 24				
Included observations: 23				
Excluded observations: 1				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(DEFHABIT)	0.290630	0.089042	3.263976	0.0037
C	4.217544	0.348276	12.10978	0.0000
R-squared	0.336567	Mean dependent var	3.129430	
Adjusted R-squared	0.304975	S.D. dependent var	0.579850	
S.E. of regression	0.483410	Akaike info criterion	1.467039	
Sum squared resid	4.907392	Schwarz criterion	1.565777	
Log likelihood	-14.87094	F-statistic	10.65354	
Durbin-Watson stat	1.456013	Prob(F-statistic)	0.003709	

3. Función Trabajo

Dependent Variable: LOG(TRABAJO04)				
Method: Least Squares				
Date: 01/15/08 Time: 16:46				
Sample: 1 24				
Included observations: 24				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(DESEMP04)	0.767755	0.400356	1.917681	0.0689
LOG(POBREZA04)	1.067831	0.556577	1.918569	0.0687
C	6.504423	0.966885	6.727195	0.0000
R-squared	0.350171	Mean dependent var		3.616963
Adjusted R-squared	0.288283	S.D. dependent var		1.275570
S.E. of regression	1.076113	Akaike info criterion		3.101057
Sum squared resid	24.31841	Schwarz criterion		3.248314
Log likelihood	-34.21268	F-statistic		5.658105
Durbin-Watson stat	1.485765	Prob(F-statistic)		0.010824

Dependent Variable: LOG(TRABAJO05)				
Method: Least Squares				
Date: 01/15/08 Time: 16:47				
Sample: 1 24				
Included observations: 24				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(DESEMP05)	0.643861	0.308669	2.085926	0.0494
LOG(POBREZA05)	1.302792	0.349464	3.727974	0.0012
C	6.679413	0.828385	8.063177	0.0000
R-squared	0.540843	Mean dependent var		3.525147
Adjusted R-squared	0.497114	S.D. dependent var		1.225361
S.E. of regression	0.868958	Akaike info criterion		2.673424
Sum squared resid	15.85684	Schwarz criterion		2.820681
Log likelihood	-29.08109	F-statistic		12.36800
Durbin-Watson stat	1.424560	Prob(F-statistic)		0.000282

Dependent Variable: LOG(TRABAJO06)				
Method: Least Squares				
Date: 01/15/08 Time: 16:48				
Sample: 1 24				
Included observations: 24				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(DESEMP06)	0.691696	0.388835	1.778893	0.0897
LOG(POBREZA06)	1.220150	0.356913	3.418619	0.0026
C	6.871889	1.043457	6.585697	0.0000
R-squared	0.520430	Mean dependent var		3.262972
Adjusted R-squared	0.474756	S.D. dependent var		1.285151
S.E. of regression	0.931396	Akaike info criterion		2.812205
Sum squared resid	18.21748	Schwarz criterion		2.959462
Log likelihood	-30.74646	F-statistic		11.39460
Durbin-Watson stat	1.473308	Prob(F-statistic)		0.000446

Dependent Variable: LOG(TRABAJO07)				
Method: Least Squares				
Date: 01/16/08 Time: 15:48				
Sample: 1 24				
Included observations: 24				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(DESEMP07)	0.578471	0.456490	1.267216	0.2190
LOG(POBREZA07)	1.154303	0.273500	4.220494	0.0004
C	6.401407	1.213426	5.275484	0.0000
R-squared	0.538699	Mean dependent var		3.068432
Adjusted R-squared	0.494765	S.D. dependent var		1.254082
S.E. of regression	0.891400	Akaike info criterion		2.724421
Sum squared resid	16.68647	Schwarz criterion		2.871678
Log likelihood	-29.69306	F-statistic		12.26169
Durbin-Watson stat	1.283743	Prob(F-statistic)		0.000296

Anexo II - Metodológico: Clasificación de los Programas Presupuestarios

Se analizaron en detalle los programas presupuestarios de las Leyes de Presupuestos Nacionales del periodo 1998-2007 considerando principalmente la clasificación presupuestaria por Finalidad/Función y para el periodo 2004-2007 además también se consideró la clasificación por Distribución Geográfica.

I. Presupuesto Nacional

El Presupuesto Nacional se encuentra estructurado por programas presupuestarios, cada uno de ellos asignados a una o más Finalidades o Funciones. Para establecer el gasto destinado a la provisión de bienes públicos en las provincias, es necesario distribuir dichos programas en cada una de las jurisdicciones donde se ejecutan. Un primer paso a realizar, consiste en clasificar previamente los programas presupuestarios en distintas categorías, entre las cuales se definen las siguientes: con beneficios nacionales, con beneficios limitados geográficamente y transferencias a las provincias.

I.1. Clasificación

Dentro del primer grupo se encuentran aquellos programas destinados a la provisión de bienes públicos puros nacionales, como por ejemplo la Defensa, o bienes públicos mixtos que por sus características benefician a todo el territorio, como el caso de la evaluación de la calidad universitaria.

La segunda categoría corresponde a aquellos programas que se destinan a la provisión de bienes públicos mixtos o meritorios, cuyos beneficios son apropiados por grupos definidos, es decir, rige el principio de exclusión y la territorialidad de sus beneficios es limitada, como el Plan Jefas y Jefes de Hogar. Este segundo grupo de programas es el que se consolida junto con los que surgen de los presupuestos provinciales.

El tercer grupo incluye los programas destinados a transferencias a las jurisdicciones provinciales que son computadas como recursos dentro de sus Presupuestos, para luego ser ejecutados por las respectivas administraciones. El FO.NA.VI y las transferencias para Gasto Social Provincial constituyen ejemplos de este tipo de transferencias. Como estos programas ya figuran dentro de los Presupuestos Provinciales, no se los vuelve a computar al momento de calcular el gasto consolidado, porque de lo contrario se estaría duplicando el gasto.

I.2. Homogenización

A los efectos de trabajar con una serie de información homogénea, se incluyeron en los años en el periodo 2002-2007 los presupuestos de la AFIP, dado que a partir del año 2001, por Decreto N° 1.399/2001 dicho organismo cambió de estatus jurídico y su presupuesto dejó de incluirse dentro del Presupuesto Nacional. Algo similar ocurre con el INCAA (Instituto encargado de promover la actividad cinematográfica). En 2002, a través del Decreto N° 1.536/2002, dicha entidad se convirtió en un Ente Público No Estatal y dejó de incluirse dentro del Presupuesto Nacional. Asimismo, a partir del año 2004 se incluyó el presupuesto del Pami.

Adicionalmente, para el año 2002 el valor computado en el programa Jefas y Jefes de Hogar corresponde al valor ejecutado. Esto se debe a que los montos establecidos originalmente en el presupuesto, fueron incrementados sustancialmente en el transcurso del año, observándose una ejecución hacia fines de 2003 que triplicaba el valor originalmente presupuestado.

Otro aspecto considerado para homogeneizar la serie fue ajustar las partidas asignadas a la Ciudad de Buenos Aires. Esto se debe a que en dicha jurisdicción se encuentran radicadas las

sedes de los Ministerios y por tal motivo se asignan a dicha jurisdicción tanto los gastos de administración y conducción, como algunas partidas globales (por ejemplo para compras centralizadas) que luego son distribuidas durante el año en el resto de las provincias.

Por tal motivo se buscó reasignar dichos gastos e incluirlos dentro de la categoría de gastos de administración o no asignados. No obstante las reasignaciones que se han podido realizar, existen partidas en las cuales no se pudo hacer dicha diferenciación, por lo que presumiblemente el gasto destinado a proveer bienes públicos en la Ciudad de Buenos Aires se encuentra sobreestimado (efecto “Capital Federal”).

Este efecto puede ser graficado con un ejemplo: el gasto total presupuestado en 2002 para el Programa de Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, es de poco más de \$25,5 millones, de los cuales \$24,8 millones están asignados a la Ciudad de Buenos Aires. En todas las jurisdicciones las partidas se encuentran asignadas solo en el inciso Transferencias, a excepción de la Ciudad de Buenos Aires que también posee fondos para Personal, Servicios No Personales y Bienes de Uso por \$6,5 millones.

El criterio general es computar como gasto con beneficios limitados geográficamente a aquellas partidas que se asignan a todas las provincias (en este caso Transferencias), computando los gastos en Personal y otros incisos como gastos de administración. De todas formas las Transferencias de la Ciudad de Buenos Aires alcanzan los \$18,3 millones, mientras para el resto de las jurisdicciones en conjunto equivalen a \$0,7 millones. Es evidente que los montos de Transferencias asignados a la Ciudad de Buenos Aires están englobando fondos que en el transcurso del año se destinarán a otras jurisdicciones, pero con la información disponible en los presupuestos no puede identificarse dicha proporción.

Asimismo, se observó que el criterio de asignación geográfica variaba de un año a otro. Esto significa por ejemplo que, un programa en particular un año se encontraba distribuido entre las distintas jurisdicciones y al siguiente se computaba todo a nivel nacional. Para solucionar dicho problema, se optó por asignar la estructura de distribución del año inmediatamente anterior o posterior según el caso.

Para algunos programas de Educación que se encontraban concentrados²⁸, pero se disponía de información sobre su distribución geográfica proveniente de otras fuentes (Ministerio de Educación), se optó por asignar a estos programas dicha estructura, con el objeto de obtener una serie más armónica, homogénea y que refleje lo más fielmente la realidad.

Algo similar ocurre con el principal programa destinado a Seguridad Social (Prestaciones Previsionales). En dicho programa se encontraron fuertes variaciones de un año al otro, motivo por el cual se optó por su normalización. La misma fue llevada a cabo con información proveniente del ANSES, y consistió en aplicar a dicho programa la estructura geográfica de pagos realizada por el mencionado organismo.

²⁸ Formación Docente, Acciones Compensatorias en Educación, Infraestructura y Equipamiento Escolar, Gestión Curricular y Capacitación y Asignación de Becas.

Gerardo Uña

Co-fundador e Investigador Principal de la Fundación Siena. Lic. en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Consultor del Banco Mundial y el BID en Argentina, Chile, México, Perú, Paraguay, Bolivia y Uruguay en administración financiera y gestión pública. Actualmente es Jefe de la Unidad Ejecutora del Proyecto Sistema para la Gestión Financiera del Estado de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile. Investigador Asociado de CIPPEC. Desarrolla investigaciones para a IDRC de Canadá. Fue asesor de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de Argentina y del Ministerio de Hacienda de Paraguay. Desempeñó funciones en ANSES, PAMI y AFIP y en el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.

Gisell Cogliandro

Directora Ejecutiva de la Fundación Siena. Lic. en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba. Meter en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (tesis en elaboración). Investigadora Principal de la Fundación Observatorio de la Maternidad. Realiza investigaciones en políticas sociales para Cáritas Argentina y sobre gasto público para la Fundación Konrad Adenauer. Desarrolló investigaciones sobre instituciones y gobernabilidad de la Argentina para el Banco Mundial.

Nicolás Bertello

Investigador de la Fundación Siena. Lic. en Administración de Empresas de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE Buenos Aires). Actualmente está cursando la Maestría en Economía Aplicada en la Universidad Católica Argentina. Se desempeña como Consultor del Banco Mundial en temas relacionados con administración financiera pública. Realiza investigaciones en finanzas públicas y presupuesto en el sector público para la Fundación Konrad Adenauer y para CIPPEC.

Para citar este documento:

Uña, Gerardo, Gisell Cogliandro y Nicolás Bertello (2009). *“Inequidades y Ausencia de Criterios Explícitos de Reparto: La distribución del Presupuesto Nacional a las provincias en el periodo post crisis (2004-2007).”* Fundación Siena, Documento de Trabajo N° 07/09, Septiembre 2009.



Somos un grupo de profesionales independientes dedicados a la investigación, análisis, diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

A través de nuestro trabajo desarrollamos proyectos de investigación aplicada y elaboramos propuestas innovadoras y de factible implementación que contribuyan a incrementar la calidad de las políticas sociales, económicas e institucionales en beneficio de los ciudadanos. Para ello, trabajamos desde una perspectiva interdisciplinaria que integra los aspectos socio-económicos, políticos-institucionales y comunicacionales.

Nuestra meta es realizar aportes que contribuyan a construir una sociedad justa e igualitaria, con una economía sustentable y equilibrada, orientada al servicio del bien común

Documentos de Trabajo es una publicación que contiene los principales hallazgos y recomendaciones de las investigaciones realizadas por los miembros de la Fundación Siena.

Suscripción: enviar un e-mail a info@fundacionsiena.org.ar.

