



Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor



Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

Informe 33 - Diciembre 2012

El Gasto Público Social en Argentina: un Enfoque Normativo

Introducción

El Gasto Público Social tiene por objetivo mejorar la situación económica y social de los grupos sociales más vulnerables. Este informe aborda el Gasto Público Social (GPS) desde un enfoque normativo. Intenta determinar en qué medida la distribución del Gasto Público Social entre las provincias respeta criterios objetivos de repartición como el nivel de pobreza, de desempleo, entre otros. Siguiendo el análisis realizado en distintos documentos de trabajo publicados por las Fundaciones Konrad Adenauer y Siena¹, se considera la distribución geográfica del presupuesto de distintos programas sociales, entre los de mayor relevancia, y se la compara con algunos indicadores socioeconómicos provinciales que, según las características del programa bajo la lupa, tendrían que guiar dicha distribución.

Criterios de distribución de algunos programas de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS)

Entre los programas de la ANSeS que tienen mayores presupuestos, se encuentran las Prestaciones Previsionales, y la Asignación Universal por Hijo que pertenece al Sistema No Contributivo².

El programa de Prestaciones Previsionales consiste principalmente en el pago de jubilaciones y pensiones del Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones. En este sentido, su

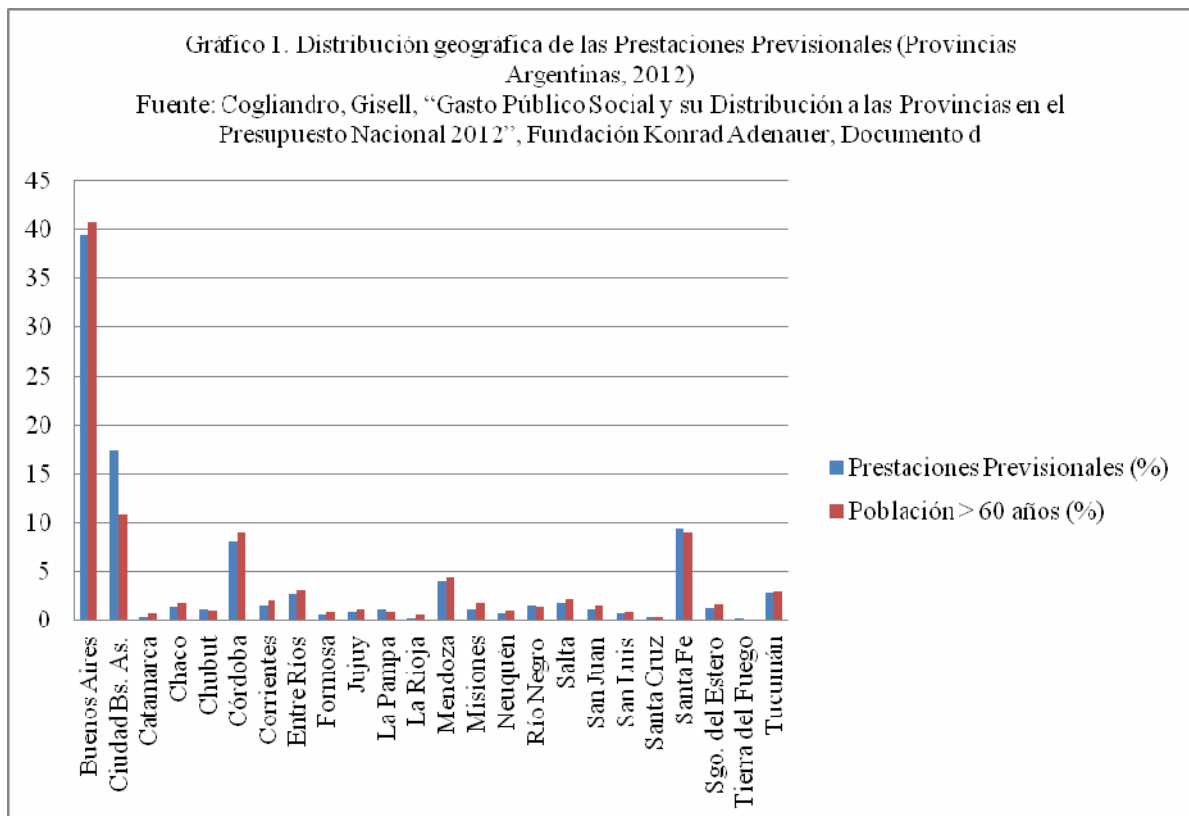
¹ Uña, Gerardo, Gisell Cogliandro y Nicolás Bertello (2009). “Inequidades y Ausencia de Criterios Explícitos de Reparto: La distribución del Presupuesto Nacional a las provincias en el periodo post crisis (2004-2007). Fundación Siena, Documento de Trabajo N° 07/09, Septiembre. Disponible en: <http://www.kas.de/argentinien/es/publications/18708/>

Cogliandro Gisell y Ariel Melamud, “El Gasto Público Social en el Presupuesto de Prórroga 2011: Programas Sociales y Criterios de Distribución a las Provincias”, Documento de Trabajo N° 3, Marzo 2011, Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer.

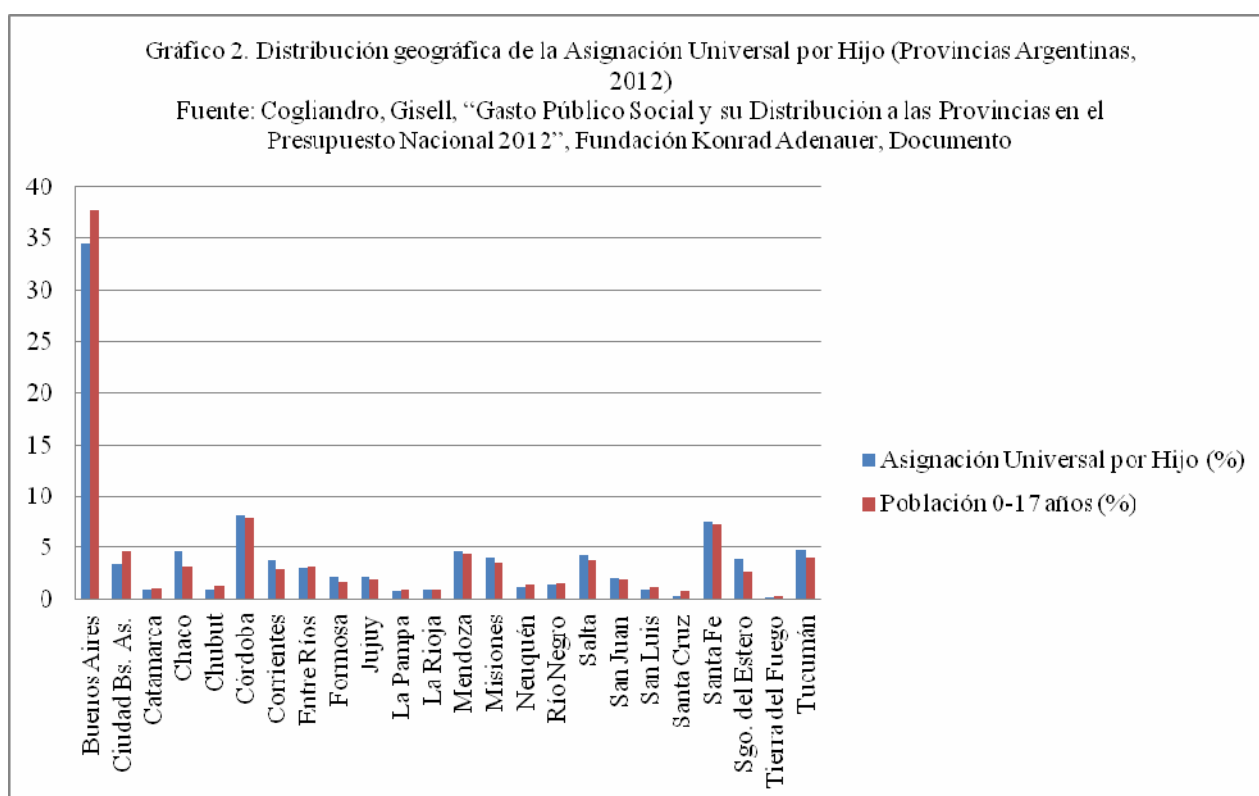
Cogliandro, Gisell, “Gasto Público Social y su Distribución a las Provincias en el Presupuesto Nacional 2012”, Fundación Konrad Adenauer, Documento de Trabajo N° 8, Mayo 2012.

² Ver Observatorio Social, “El Gasto Público Social en Argentina: Un Enfoque Positivo”, Informe de Coyuntura No 32, Diciembre 2012.

distribución entre las provincias tendría que acercarse a la distribución de la población mayor a 60 años entre las provincias. El Gráfico 1 reproduce estas dos distribuciones para cada de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según la Ley de Presupuesto Nacional del año 2012 y el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010. Como se puede observar, la Provincia de Buenos Aires, por concentrar el 40,7% del total de personas mayores de 60 años, recibe lógicamente el 39,5% del total de las Prestaciones. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibe el 17,3% mientras hospeda el 10,9% del total de mayores de 60 años. Es la mayor discrepancia entre los porcentajes de recursos recibidos y beneficiadores, probablemente porque se trata también del distrito más rico del país y por lo tanto con jubilaciones y pensiones más altas. El resto de las Provincias reproduce la relación estrecha observada entre los dos porcentajes en la Provincia de Buenos Aires. De hecho, el coeficiente de correlación entre las dos distribuciones asciende a 0,99.



La Asignación Universal por Hijo (AUH) extiende las asignaciones familiares a los hijos de desocupados y trabajadores informales que no perciben ingresos mayores al Salario Mínimo, Vital y Móvil³. Según la Ley de Presupuesto Nacional 2012, el criterio elegido para la distribución de estos recursos es el de población, a saber el porcentaje de menores de 18 años de edad en cada provincia. De hecho, cuando se compara la distribución de la AUH con la de este indicador demográfico, se encuentra un coeficiente de correlación igual a 0,996. Como se observa en el Gráfico 2, la Provincia de Buenos Aires, que concentra el 37,8% de las personas menores de 18 años del país, recibe también el 34,5% de los recursos asignados a la AUH. En cambio, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la cual residen solo el 4,6% de los menores de ese tramo etario del país, recibe el 3,4% del total de los recursos.



³ Véase para más detalle: Observatorio Social, "Evolución Reciente de la Seguridad Social en Argentina", Informe de Coyuntura 15, Junio de 2010.

Cabe resaltar que estos dos programas gestionados por la ANSeS tienen por particularidad la realización de transferencias monetarias directamente a los beneficiarios, sin intermediarios.

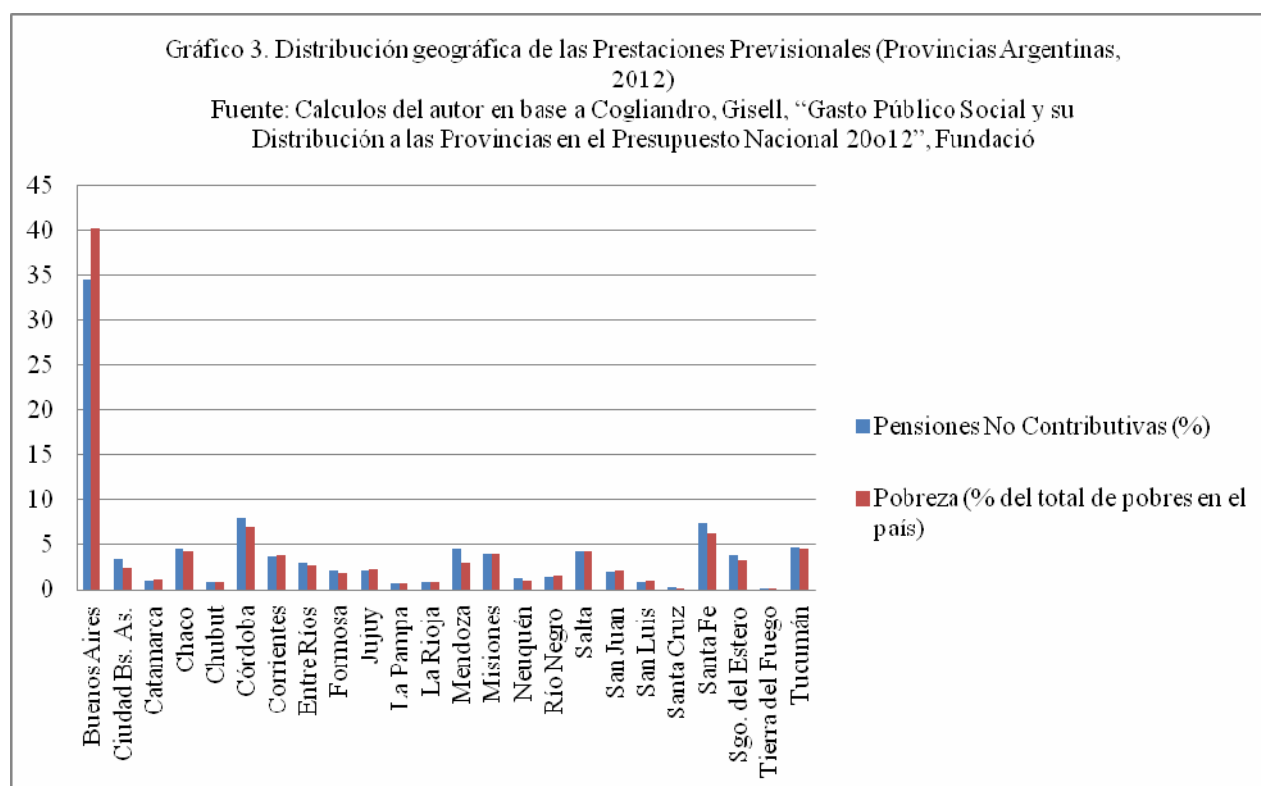
Criterios de distribución de algunos programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Los programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que tienen el mayor presupuesto son las Pensiones No Contributivas, el programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” y el programa “Seguridad Alimentaria”⁴.

El programa de Pensiones No Contributivas tiene por objetivo brindar asistencia económica a través el pago de pensiones no contributivas a personas en estado de vulnerabilidad social. Existen tres tipos de beneficios: 1) por vejez (personas de 70 años o más); 2) por invalidez y 3) madres de 7 o más hijos.

De hecho, cuando se compara la distribución del presupuesto de este programa con la distribución de los pobres en el país, como lo representa el Gráfico 3, se observa una relación muy estrecha entre las dos. Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires, por concentrar el 40% de las personas en situación de pobreza del país, recibe el 34,5% de las Pensiones No Contributivas. Al otro extremo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires solo recibe el 3,4% de estas pensiones, en coherencia con el 2% de personas en situación de pobreza que reside allí. El resto de las Provincias reproduce esta correspondencia. Sin sorpresa, el coeficiente de correlación entre la distribución de las Pensiones No Contributivas y la distribución de los pobres en el país es casi igual a 1 (0,995).

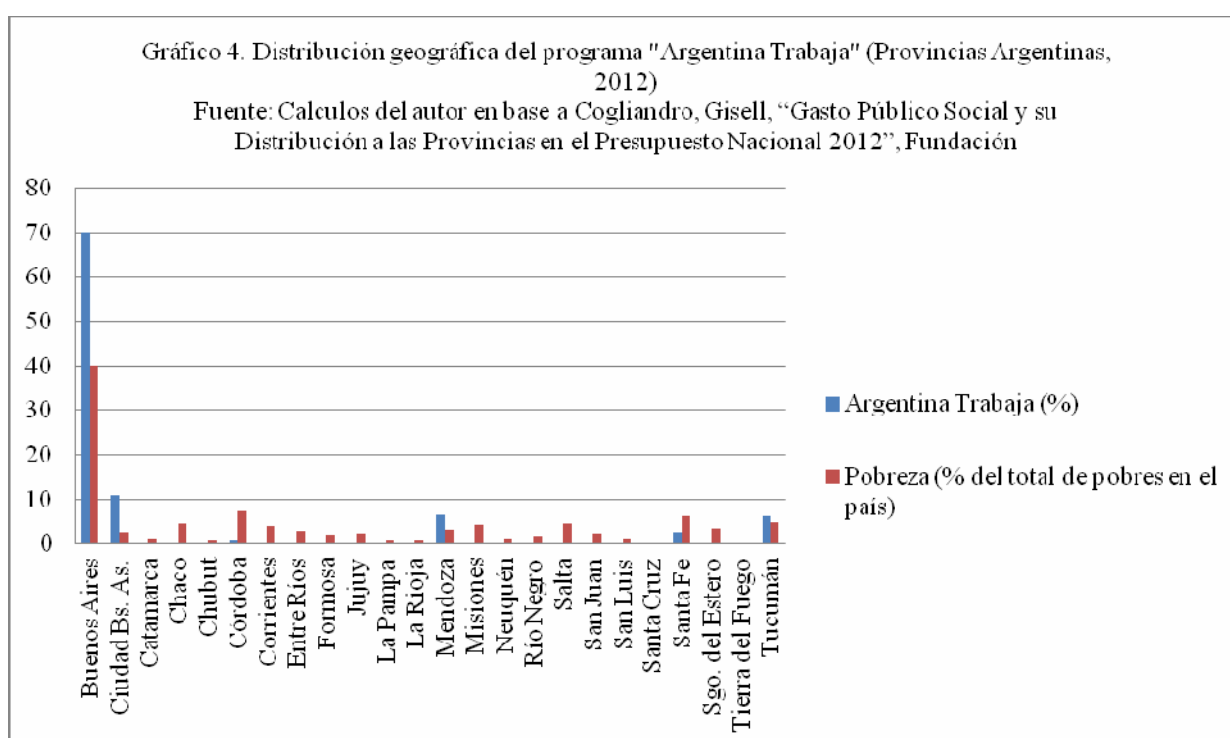
⁴ Ver Observatorio Social, “El Gasto Público Social en Argentina: Un Enfoque Positivo”, Informe de Coyuntura No 32, Diciembre 2012.



El programa “Argentina Trabaja” también está destinado a personas en situación de vulnerabilidad, que no perciben ingresos formales en el grupo familiar, ni pensiones o jubilaciones, ni otros planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Tiene por objetivo promover el desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de puestos de trabajo en organizaciones comunitarias, capacitación y la promoción de la organización de cooperativa para la ejecución de obras de infraestructura. Una característica importante de este programa es que las transferencias se hacen principalmente a los municipios y las cooperativas.

El 70% de sus recursos está asignado a la Provincia de Buenos Aires y el 10,8% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El 20% restante se reparte entre 11 provincias, las Provincias de Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Fe y Tucumán. Por lo tanto, 13 provincias directamente no participan de este programa. Si se compara la

distribución de los recursos con la de las personas en situación de pobreza en el país, tal como se muestra el Gráfico 4, se observa cierto desequilibrio, ya que algunas provincias con un porcentaje de personas en situación de pobreza (Salta, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Salta, Santa Fe, entre otras) reciben poco o nada. Al contrario, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires concentran más del 80% de los fondos, más del doble del porcentaje de personas pobres del país que viven ahí. Asimismo, es el caso de la Provincia de Mendoza.

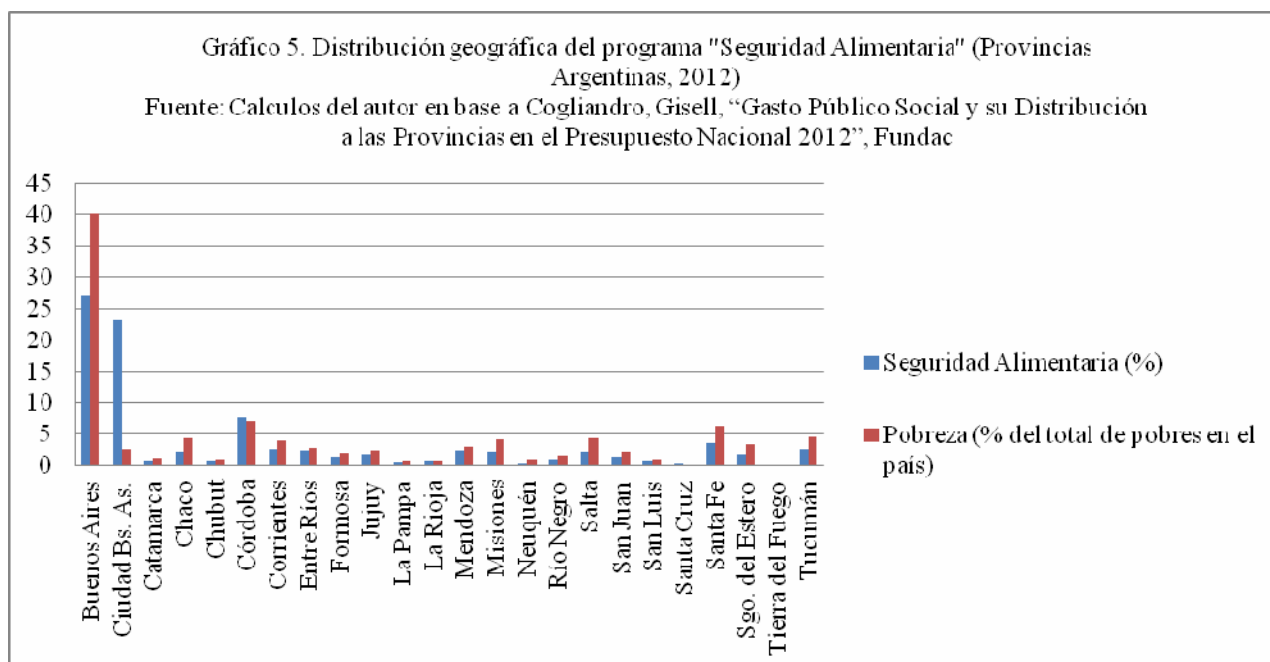


El programa "Seguridad Alimentaria" da prioridad a las familias en situación de indigencia, a las embarazadas, niños y niñas menores de 14 años, discapacitados y adultos mayores que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Los recursos se transfieren principalmente a los

gobiernos provinciales (71%), y, en menor medida, a los gobiernos municipales (14%) y a las organizaciones sin fines de lucro como los comedores comunitarios (14%).

En el caso de este programa, como indica el Gráfico 5, la distribución de los recursos está lejos de corresponder a la distribución de las personas pobres entre las provincias. A pesar de que concentra un 40% de la pobreza del país, la Provincia de Buenos Aires recibe solo un 27,1% del total de los recursos. Las Provincias de Chaco, Corrientes, Misiones, Salta, Santa Fe y Tucumán se ven también perjudicadas en la distribución de los recursos. Si bien es cierto que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibe un 27,1% de los recursos a pesar de que solo el 2% de la población es pobre. Pero, como subraya Gisell Cogliandro⁵, “en este caso se observa el llamado “efecto ciudad”, ya que por las características de uno de los componentes del programa se realizan compras centralizadas de alimentos para la distribución a las provincias.” Asimismo, el 10,5% del presupuesto total del programa corresponde a gastos de administración/no asignados que amplifican aquel efecto ciudad que constituye un límite importante a este análisis.

⁵ Cogliandro, Gisell, “Gasto Público Social y su Distribución a las Provincias en el Presupuesto Nacional 2012”, Fundación Konrad Adenauer, Documento de Trabajo N° 8, Mayo 2012.

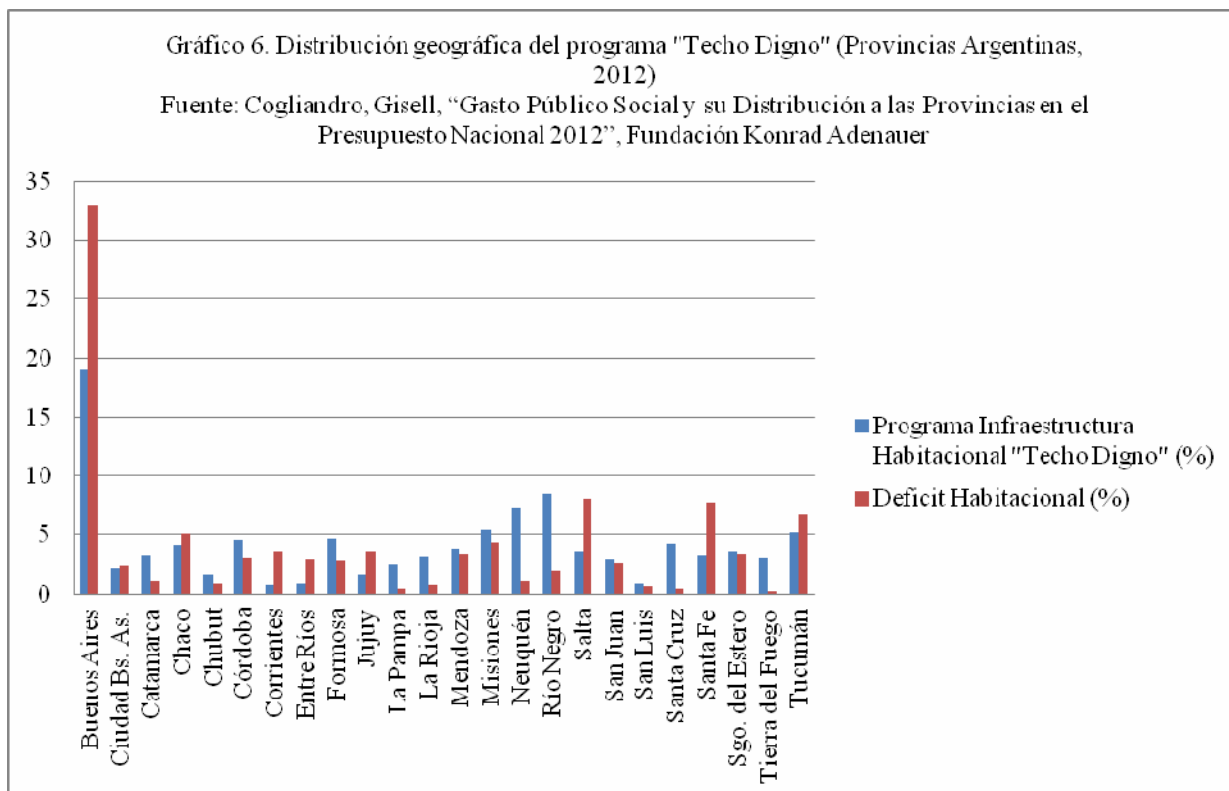


Criterios de distribución de otros programas de interés

El programa "Techo Digno" está administrado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Tiene por objetivo disminuir el déficit habitacional a través de la construcción de nuevas viviendas como así también la ejecución de obras complementarias (redes de agua, cloacas, gas, electricidad, entre otros). El 87% de su presupuesto corresponde a transferencias a los gobiernos provinciales y el 13% a gobiernos municipales.

Sin embargo, como muestra el Gráfico 6, la distribución de los recursos está lejos de corresponder a la distribución del déficit habitacional en el país. La Provincia de Buenos Aires recibe solo el 19,1% del presupuesto a pesar de que concentra el 32,9% del déficit habitacional del país. Otras provincias perjudicadas son las Provincias de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Salta, Santa Fe y Tucumán. Al contrario, las provincias de Neuquén, Río Negro y Santa Cruz reciben un porcentaje mucho mayor que tendría que implicar su déficit habitacional. Queda claro en este caso que la distribución de los recursos de este programa

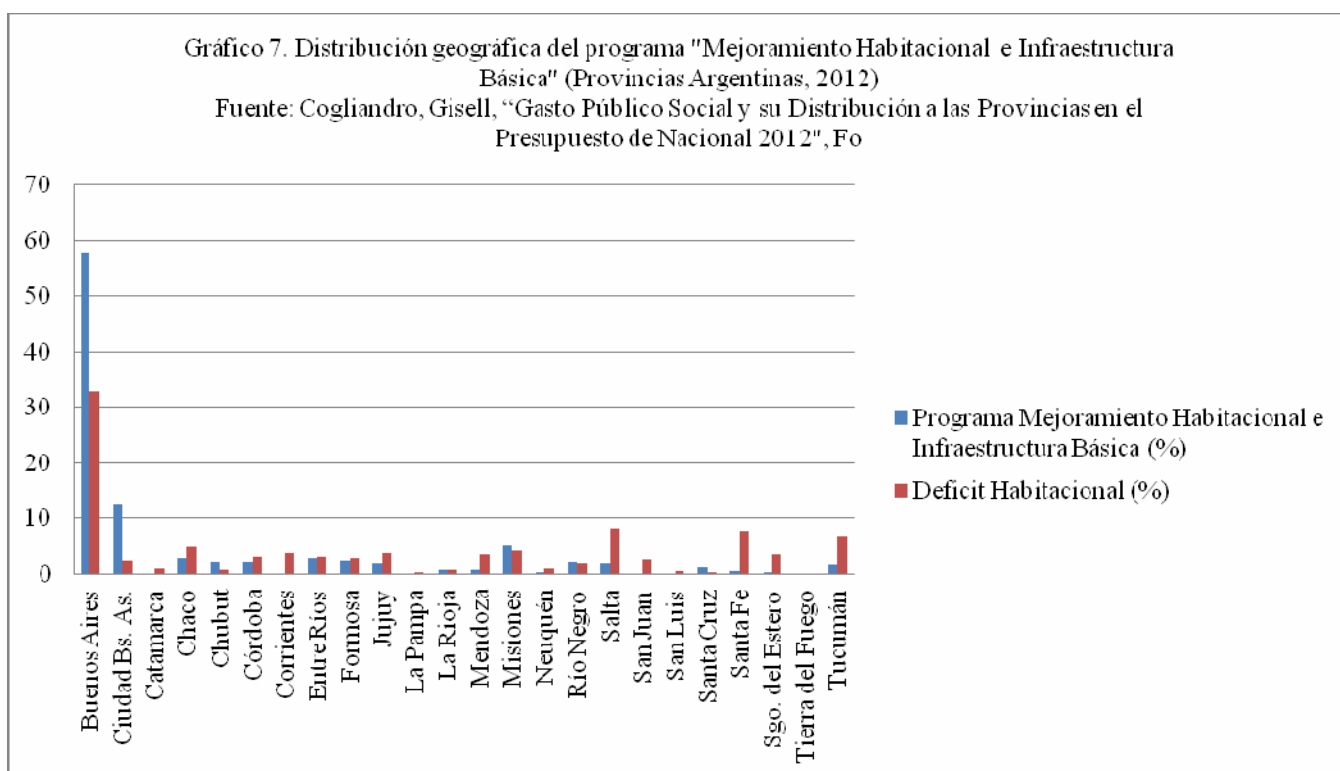
tiene poca relación con el indicador que tendría que guiarla, a saber el déficit habitacional de cada provincia en función del déficit habitacional total del país.



El programa "Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica" es otro programa que se encuentra bajo el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Asiste técnica y financieramente a gobiernos provinciales y municipales en la refacción y ampliación de viviendas, la construcción donde no llegan los programas federales de vivienda, y la provisión de infraestructura básica en áreas no cubiertas por otros sistemas de provisión. Su presupuesto se reparte entre el Sistema Vial Integrado del Fondo Fiduciario de Infraestructura del Transporte (62,9%), los gobiernos provinciales (25,1%) los gobiernos

municipales (11,5%) y las organizaciones sin fines de lucro y cooperativas para la ejecución de planes habitacionales (0,4%).

En este caso también, la distribución de los recursos está poca relacionada con la repartición del déficit habitacional en el país, que debería ser el primer criterio para guiarla. De hecho, la Provincia de Buenos Aires recibe el 57,8% de los recursos a pesar de que representa el 32,9% del déficit habitacional del país. Asimismo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires consigue el 12,7% de los fondos, a pesar de que su déficit habitacional representa apenas el 2.3% del total del país. En cambio, las Provincias de Chaco, Corrientes, Jujuy, Mendoza, San Juan y Santiago del Estero, y, en mayor medida, Salta, Santa Fe y Tucumán, están perjudicadas en la repartición de los recursos.



Criterios de distribución y características de los programas

Lo que sugiere este breve análisis de algunos programas sociales, dentro de los más relevantes, es que “los programas sociales que implican transferencia directa de ingresos a los beneficiarios presentan una mayor tendencia a respetar criterios objetivos de reparto de los fondos a las provincias, que los programas que tienen transferencias a gobiernos provinciales y municipales”⁶. Esta conclusión está fundamentada en un análisis más amplio que consideró 21 programas sociales, que representan el 67% del Gasto Público Social en la Ley de Presupuesto Nacional 2012. Se trata de las Prestaciones Previsionales, la Asignación Universal por Hijo, el programa “Conectar Igualdad”, el Seguro de Desempleo, las Pensiones No Contributivas, los programas “Argentina Trabaja”, “Seguridad Alimentaria”, “Manos a la Obra”, “Desarrollo de la Educación Superior”, “Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica”, “Infraestructura y Equipamiento”, “Atención a los Beneficiarios de Pensiones No Contributivas”, “Atención a la Madre y al Niño”, “Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de Salud”, “Techo Digno”, “Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica”, “Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”, ENHOSA, “Más Escuelas, Mejor Educación”, “Acciones de Empleo”, y “Acciones de Capacitación Laboral”.

En los programas que consisten en transferencias directas de recursos a los beneficiarios sin intermediarios, como las Prestaciones Previsionales, la Asignación Universal por Hijo y las Pensiones No Contributivas, la distribución entre las provincias se acerca a la distribución entre las provincias del grupo poblacional que sirve de referencia.

En los programas que implican transferencias de recursos a intermediarios, típicamente los gobiernos provinciales y municipales, como los programas “Argentina Trabaja”, “Seguridad Alimentaria” o “Techo Digno”, la distribución entre las provincias no corresponden a la distribución entre las provincias del principal indicador que tendría que servir de referencia,

⁶ Cogliandro, Gisell, “Gasto Público Social y su Distribución a las Provincias en el Presupuesto Nacional 2012”, Fundación Konrad Adenauer, Documento de Trabajo N° 8, Mayo 2012.

generando desequilibrios e inequidades que profundizan aún más los problemas que se pretenden resolver.

Esta constatación no es novedosa⁷. Es un problema estructural del federalismo argentino que todavía no ha sido solucionado a pesar de repetidas advertencias⁸.

Conclusión

Por un lado, como subraya Gisell Cogliandro⁹, es imprescindible “mejorar la información de gasto social incluida en la Ley de Presupuesto, en especial la información referida a la distribución geográfica de los recursos a las provincias. Estas condiciones son esenciales para poder contar con el Presupuesto Nacional como una verdadera herramienta de planificación y gestión de las políticas públicas y al mismo tiempo mejorar el debate parlamentario en torno a las prioridades sociales”.

Por otro lado, para lograr una distribución más equitativa de los recursos sociales entre las provincias – las más necesitadas recibiendo mayor proporción del presupuesto total -, es también imprescindible limitar el grado de discrecionalidad en la repartición de los fondos. Para este fin, es necesario elaborar criterios de distribución explícitos y transparentes, relacionados con las problemáticas sociales que se pretende solucionar, sobre todo para los programas sociales que transfieren los fondos a intermediarios como los gobiernos provinciales y municipales y no directamente a los beneficiarios.

⁷ Ver por ejemplo sobre el mismo tema y llegando a conclusiones similares: 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. Disponible en: <http://www.kas.de/argentinien/es/publications/18708/>
Cogliandro Gisell y Ariel Melamud, “El Gasto Público Social en el Presupuesto de Prórroga 2011: Programas Sociales y Criterios de Distribución a las Provincias”, Documento de Trabajo N° 3, Marzo 2011, Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer.

⁸ Sobre este tema, ver: Observatorio Social, “Federalismo y Coparticipación en Argentina”, Informe de Coyuntura No 24, Septiembre 2011.

⁹ Cogliandro, Gisell, “Gasto Público Social y su Distribución a las Provincias en el Presupuesto Nacional 2012”, Fundación Konrad Adenauer, Documento de Trabajo N° 8, Mayo 2012.