



Legislatura
MENDOZA

Senado de la Provincia de Mendoza

Área de Análisis de Presupuesto y Hacienda

Distribución geográfica del gasto nacional en servicios sociales

Marzo 2017

RESUMEN EJECUTIVO

Una parte de los recursos que se recaudan a nivel nacional son distribuidos a las provincias automáticamente a través del sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, para que estas cumplan importantes servicios sociales como salud pública y educación básica. Otra porción de los recursos quedan en la Administración Nacional, que a la vez gasta en estas jurisdicciones a través de varios programas nacionales.

El objetivo del trabajo es analizar los principales programas que tienen como finalidad servicios sociales, así como su distribución entre las jurisdicciones argentinas.

Las provincias son las encargadas de brindar las funciones de educación básica y salud pública, sin embargo la Administración Nacional se hace cargo de la educación superior, brinda fondos para los sueldos docentes y se encarga de importantes programas nacionales, como la lucha contra el sida y la construcción de jardines infantiles.

Sería deseable que los fondos nacionales en educación y cultura se repartieran de forma que contribuya a la equidad entre las jurisdicciones, ayudando más a los que tienen menos recursos y grado de desarrollo económico. Sin embargo, si se analiza lo que le corresponde a cada provincia en términos per cápita, en principio se puede afirmar que la mayoría de estos programas no parecen responder a algún criterio de equidad de política económica.

Otros servicios sociales de suma importancia son la promoción y asistencia social junto a vivienda y urbanismo. Estas funciones le corresponden, principalmente, a la Administración Nacional, que las ejecuta a través de varios programas, como “Argentina Trabaja”, “Seguridad Alimentaria” o “Hábitat Nación”. Estas iniciativas en general cuentan con mucho grado de discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional, debido a que éste puede influir sobre los montos totales y sobre las partidas que le correspondan a cada distrito.

Al analizar los tres principales programas nacionales en Promoción y Asistencia Social y los dos más importantes de Vivienda y Urbanismo, se concluye que sólo uno de estos cinco está ayudando a una mayor equidad entre las provincias de Argentina, mientras que los cuatro restantes no parecen respetar criterios de igualdad.

I. Distribución de los Gastos Según Finalidad-Función

Una de las principales clasificaciones que pueden realizarse sobre las erogaciones del sector público nacional no financiero es según la Finalidad y la Función del gasto.

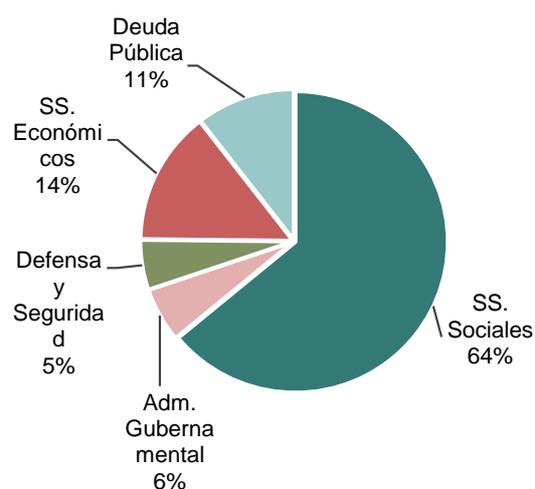
Dentro de esta clasificación se distinguen las siguientes finalidades:

- Servicios Sociales
- Servicios Económicos
- Defensa y Seguridad
- Administración Gubernamental
- Deuda Pública

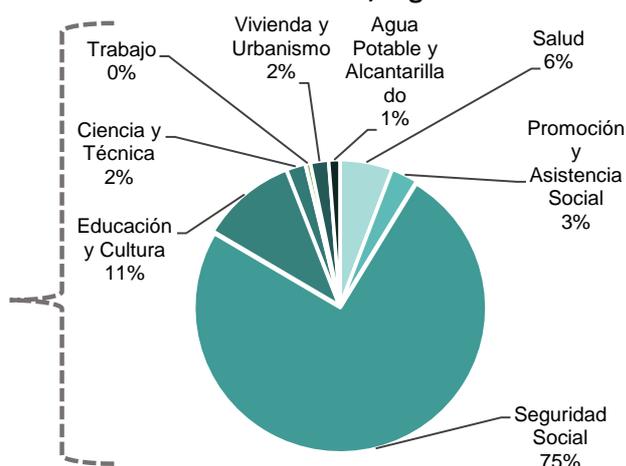
Los gastos en servicios sociales son el componente más importante de los egresos de la Administración Nacional y han crecido fuertemente en los últimos años. El presupuesto de 2017 estima que representarán el 64% de las erogaciones totales, al llegar a los \$ 1,5 billones, con un crecimiento interanual del 29%.

Dentro de los gastos en servicios sociales, el mayor monto de dinero irá destinado a la Seguridad Social, que representa el 75%, seguido por Educación y Cultura con el 11%, Salud con el 6%, Promoción y Asistencia Social con 3% y Vivienda y Urbanismo con 2%. Ciencia y Técnica, Agua Potable y Alcantarillado y Trabajo representan el 3% restante.

Distribución de los gastos de la APN, según finalidad



Distribución de los gastos de la APN en Servicios Sociales, según función



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto 2017.

Las erogaciones en la Seguridad Social se canalizan en diversas prestaciones, de las cuales las más importantes son las jubilaciones y pensiones (68%), las pensiones no contributivas (11%) y las asignaciones familiares (9%). Estos gastos tienen una distribución que viene determinada por la naturaleza de sus programas, por lo que no son gastos discrecionales que dependen de las decisiones del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, los gastos en salud, educación, asistencia social y vivienda se canalizan en programas, algunos de los cuales pueden ser modificados fácilmente por el Poder Ejecutivo y por lo tanto se prestan a un mayor grado de discrecionalidad.

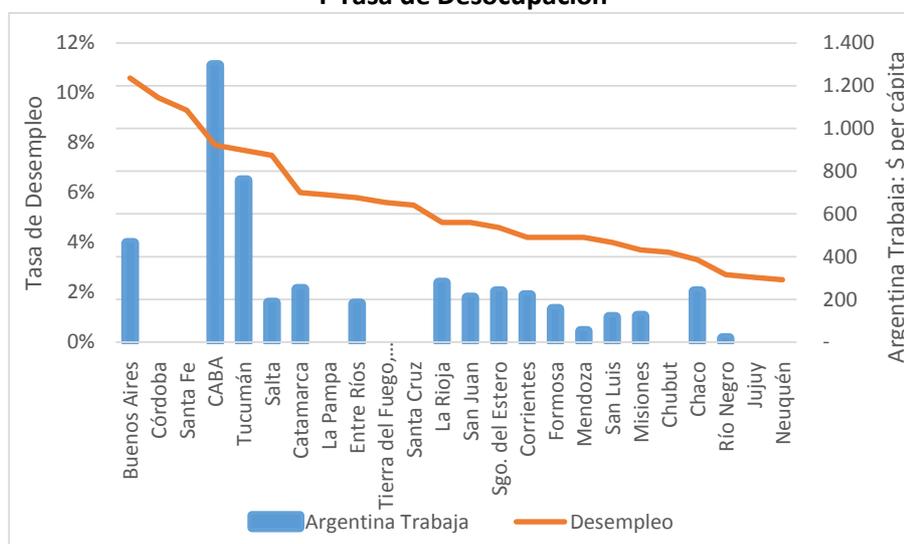
II. Principales Programas Nacionales de Promoción y Asistencia Social

La Promoción y Asistencia Social es ejecutada principalmente a través de tres programas nacionales, que representan cerca del 60% de los \$ 44 mil millones presupuestados para 2017 para esta función. Estas iniciativas son “Argentina trabaja”, “Seguridad Alimentaria” y “Abordaje Territorial”, los cuales tienen un alto grado de discrecionalidad.

“Argentina Trabaja” es el más importante al explicar el 34% de los gastos en promoción y asistencia social. Este programa consiste en crear oportunidades de inclusión a través de la capacitación y promoción de las organizaciones cooperativas sociales para la ejecución de obras de infraestructura. Se proyecta que esta iniciativa alcance los 390 mil beneficiarios al mes en 2017 (tuvo un fuerte impulso entre 2015 y 2016), que recibirán una suma fija en pesos, a lo que se agregan 50.000 pagos parciales del monotributo social.

Al analizar la distribución por provincia, se observa que las más beneficiadas son Capital Federal (CABA), Tucumán y Buenos Aires, ya que recibirán unos \$1.296, \$756, \$462 por habitante, respectivamente, mientras que en el otro extremo ocho provincias no recibirán ningún dinero por este programa. No se observa que esta distribución obedezca a algún parámetro o regla de política económica, ya que por ejemplo sería esperable que recibieran más aquellas provincias con mayores problemas de empleo. Siguiendo esta regla y utilizando como parámetro el índice de desempleo, se observa que las más afectadas por esta problemática son Buenos Aires, CABA, Tucumán, Córdoba y Santa Fe, de las cuales las tres primeras son las que más reciben por habitante por “Argentina Trabaja”, pero a Córdoba y Santa Fe no reciben fondos por este programa.

**Presupuesto programa “Argentina Trabaja”, en términos per cápita
Y Tasa de Desocupación**



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto 2017 e INDEC.

Los otros dos programas más importantes son el Plan de “Seguridad Alimentaria” y el de “Abordaje Territorial”, que tienen un peso relativo del 17% y del 8% dentro de los gastos en promoción y asistencia social, respectivamente.

El primero pretende dar acceso a una alimentación adecuada a la población en situación de vulnerabilidad social, para lo cual se entrega ayuda alimentaria y asistencia financiera para conformar huertas.

El segundo busca subsidiar la atención de salud de las personas en situación de pobreza extrema y que no cuenten con cobertura.

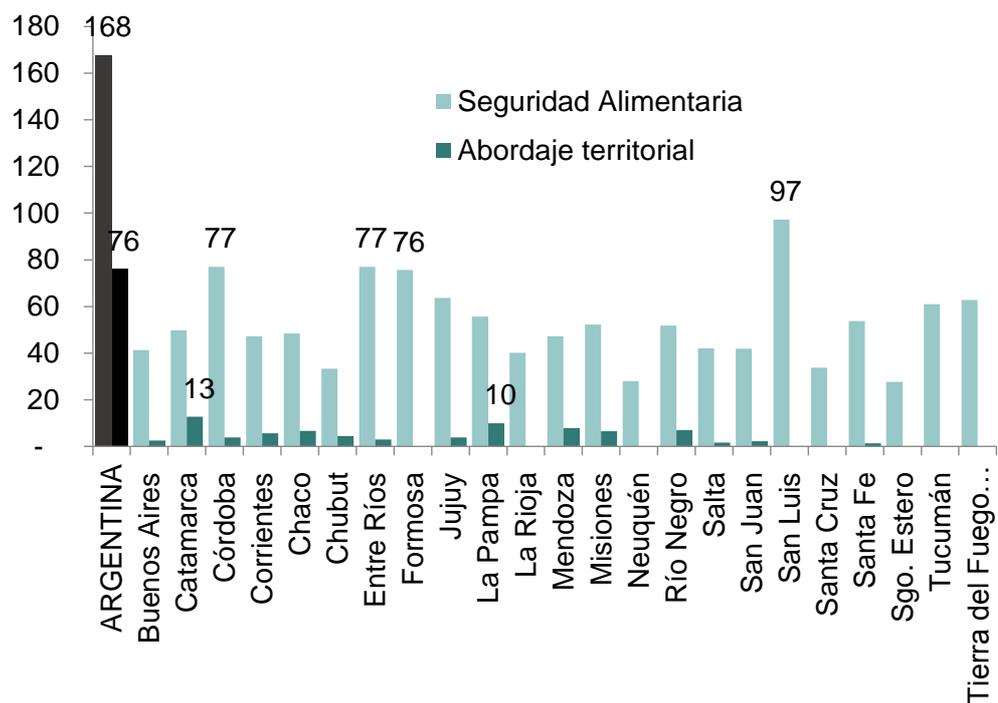
Si bien la asignación presupuestaria de estos programas está concentrada en CABA (72% en Seguridad Alimentaria y 96% de Abordaje Territorial), esto puede no reflejar la real distribución territorial de los recursos por dos motivos. En primer término, es posible que algunos organismos públicos estén radicados en la capital y desde allí se repartan a las demás provincias los bienes y servicios del programa. Por otro lado, es probable que en CABA se brinden prestaciones a personas que viven en el conurbano bonaerense. A fin de evitar este tipo de distorsiones, se considera razonable excluir del análisis a CABA.

Un criterio razonable para distribuir los fondos de estos programas podría ser priorizar las provincias con mayores índices de pobreza o de personas con necesidades básicas insatisfechas¹, como Formosa, Salta, Chaco o Santiago del Estero. Muy por el contrario, con la distribución vigente las jurisdicciones que más dinero reciben por habitante son San Luis (\$97), Córdoba (\$77), Entre Ríos (\$77) y Formosa (\$76) en el caso de “Seguridad Alimentaria”, y Catamarca (\$13) y La Pampa (\$10) por “Abordaje Territorial”.

La provincia de Mendoza se encuentra muy rezagada en los tres programas mencionados. En términos per cápita, en nuestra provincia se gastan \$51 por “Argentina Trabaja” mientras que el promedio nacional es de \$342, por “Seguridad Alimentaria” se erogan \$47 mientras que la media es de \$168, y en “Abordaje Territorial” se llega a \$8, lejos del promedio que es de \$76.

¹ El índice de NBI se utiliza para identificar las carencias críticas de una población, al considerar indicadores como hacinamiento, condiciones sanitarias de las viviendas, escolaridad de los menores, entre otros.

Gasto per cápita de los programas Seguridad Alimentaria y Abordaje Territorial, por provincia (sin CABA), 2017



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto 2017.

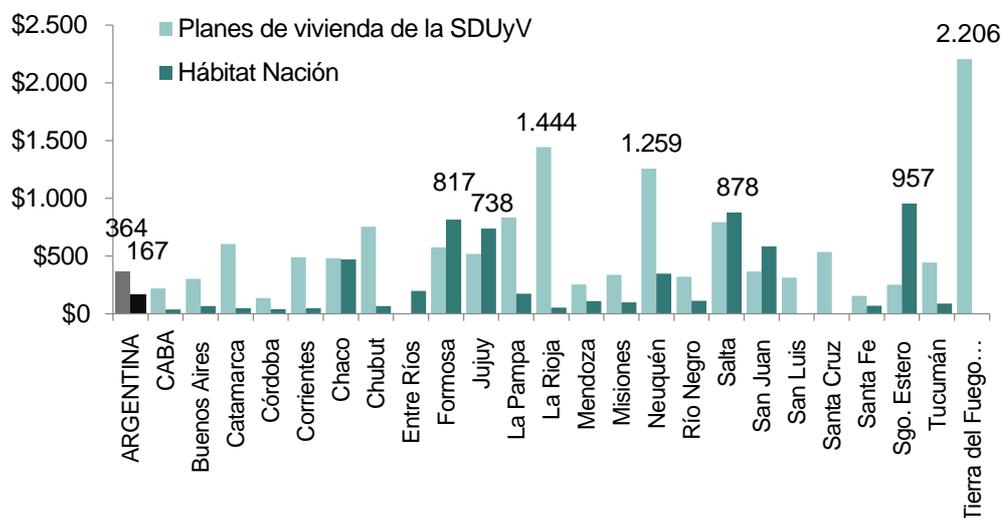
III. Principales Programas Nacionales de Vivienda y Urbanismo

Los “Planes de Vivienda de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUyV)” y el programa “Hábitat Nación” son los principales medios por los que se canaliza el gasto en Vivienda y Urbanismo, ya que estos dos representan el 78% de las erogaciones por esta función.

El primero de ellos estima invertir unos \$ 16 mil millones para construir, mejorar y titularizar viviendas (53% de Vivienda y Urbanismo). Esta iniciativa tendrá un impulso en 2017 tratando de alcanzar 41 mil hogares construidos, a lo que se agregan más de cinco mil soluciones habitacionales con cooperativas de trabajo, luego de un 2016 donde había sufrido un fuerte retroceso en sus metas.

El programa “Hábitat Nación” propone mejorar la calidad de vida de la población asentada en barrios con carencias de infraestructura, problemas ambientales y/o de regulación dominial. Pretende llegar a beneficiar a 15 mil familias a través de obras de infraestructura básica, y representa el 24% de las erogaciones en Vivienda y Urbanismo.

Gastos per cápita de los principales programas en vivienda y urbanismo, por ubicación geográfica. 2017

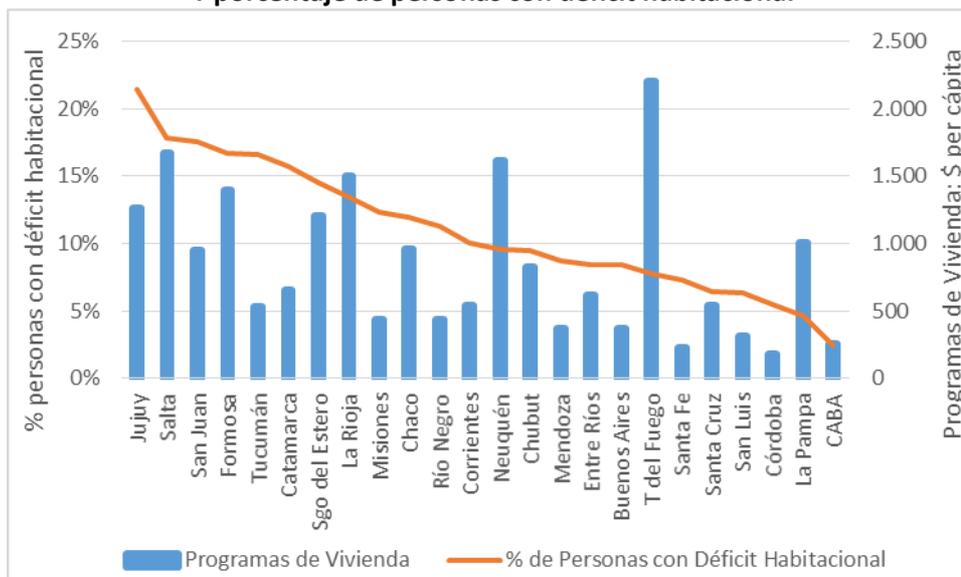


Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto 2017 e INDEC.

Un criterio de distribución que puede utilizarse en estos programas consiste en que deberían recibir más dinero por habitante las provincias que tienen más problemas habitacionales. Un indicador que se puede utilizar en este caso es el porcentaje de personas con déficit habitacional. Usando este ratio se observa que las provincias que están en peor situación son Jujuy (21%), Salta (18%), San Juan (18%), Tucumán (17%) y Formosa (17%), por lo que debería ser donde lleguen más estos programas. Se puede constatar que “Hábitat Nación” sí responde a este criterio de política

económica, ya que las jurisdicciones que más reciben en términos per cápita son Santiago del Estero (\$957), Salta (\$878), Formosa (\$817) Jujuy (\$738) y San Juan (\$584), perjudicando sólo a Tucumán, que recibe poco (\$89). Por el contrario, el dinero de la “SDUyV” no obedece a este criterio debido a que los distritos que reciben más dinero en términos per cápita son Tierra del Fuego (\$2.206), La Rioja (\$1.444) y Neuquén (\$1.259).

**Presupuesto programas de Vivienda en términos per cápita
Y porcentaje de personas con déficit habitacional**



Mendoza se encuentra cerca del promedio en déficit habitacional del país, precisamente en el puesto 15 entre 24. Sin embargo, recibe menos del promedio en ambos programas, en términos per cápita. Por la SDUyV se invierten en la provincia \$254, mientras que la media nacional es de \$304, y por el programa “Hábitat Nación” llegan \$111 por mendocino y \$167 por argentino.

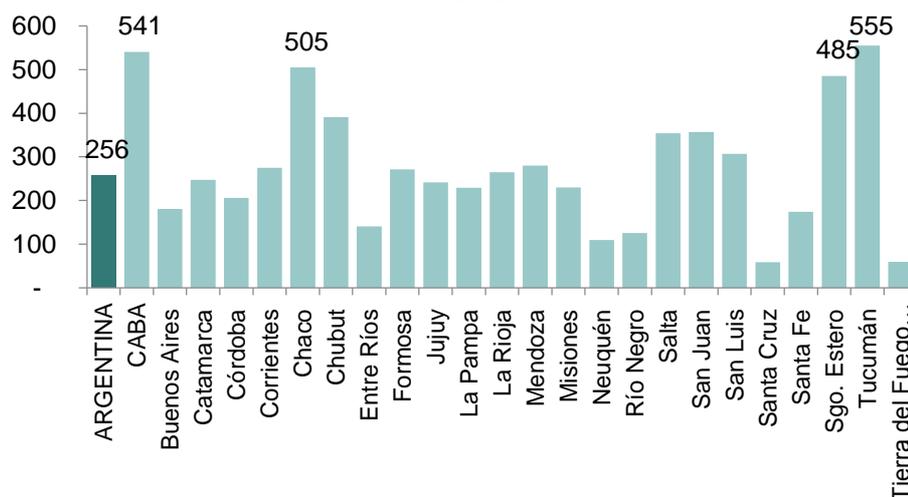
IV. Principales Programas Nacionales de Salud

El gasto en Salud alcanzará en 2017 los \$87.023 millones. Este dinero se canaliza principalmente en hospitales nacionales de universidades, del ejército y de las fuerzas armadas, así como también en algunas instituciones como la Superintendencia de Servicios de Salud y en transferencias a otros organismos. Por esta razón, los cuatro principales programas del Ministerio de Salud sólo representan el 23% de las erogaciones para esta función.

El más importante de estos programas es el de “Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones no Contributivas”, el que representa el 13% de los gastos en Salud. Brinda atención médica a pensionados por invalidez o por vejez, madres de 7 hijos o más, personas con pensiones graciables por el Congreso de la Nación y beneficiarios de leyes especiales, que en 2017 se espera que alcancen 1,2 millones de beneficiarios, similar cantidad a la de 2016.

La distribución de este programa no depende de las decisiones del Poder Ejecutivo ya que se reparte de acuerdo a la cantidad de beneficiarios que haya en cada provincia, por lo tanto su distribución no tiene total discrecionalidad. Con este esquema, las provincias que más dinero recibirán en términos per cápita serán Tucumán (\$555), CABA (\$541), Chaco (\$505) y Santiago del Estero (\$485). Mendoza se ubica por arriba del promedio nacional (\$256), alcanzando los \$280 por habitante.

Gastos per cápita del programa Atención Médica a Beneficiarios de Pensiones no Contributivas, por ubicación geográfica. 2017



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto 2017 e INDEC.

“Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles” es un programa que tiene por objetivo disminuir los riesgos de las enfermedades transmisibles, principalmente a través de la

distribución de vacunas. Se espera que se llegue a 42 millones de vacunados en 2017, lo que representa un aumento desde los 39 millones de 2016. Esta iniciativa representa el 6% de las erogaciones en Salud.

Un tercer programa importante es el de la “Lucha Contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual”, ya que tiene una participación relativa del 3%. Otorga asistencia regular con medicamentos, distribución de biológicos y de preservativos. Estas tres metas aumentarán en 2017 y también se incrementaron en 2016.

Un cuarto programa, que representa el 2%, es el de “Atención a la Madre y el Niño”. Los objetivos del programa son dar asistencia con leche fortificada, con medicamentos y con detección de enfermedades, además de dar equipamiento para centros asistenciales. Las metas físicas mejoraron mucho en 2016 y en 2017 se pretende mantenerlas.

Para estos últimos tres programas nacionales no puede analizarse la distribución por provincia. Esto se debe a que el presupuesto aprobado otorga casi el 100% de monto a distribuir a la Capital Federal, entendiéndose que desde los organismos allí ubicados se distribuye luego a las demás jurisdicciones.

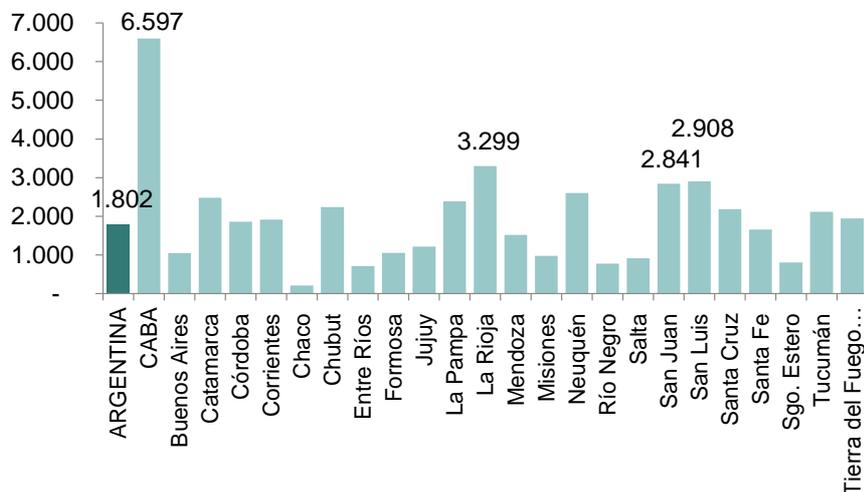
V. Erogaciones en Educación y Cultura

La mitad de los \$160 mil millones que se destinan a gastos en Educación y Cultura se lo llevan las universidades nacionales, otro 13% es explicado por el Fondo Nacional de Incentivo Docente y otro 10% se gasta en la formación y capacitación de las fuerzas, la cual incluye al ejército, la gendarmería, la armada, la fuerza aérea, la policía federal, entre otros. En consecuencia, queda poco margen para los programas donde el Ejecutivo Nacional tiene más poder de decisión, de los cuales los más importantes llegan a representar el 3% cada uno de los gastos en esta función.

La formación y capacitación de las fuerzas incluye el egreso de gendarmes, de suboficiales del ejército y de oficiales de gendarmería, la capacitación de oficiales del ejército, entre otros. No tiene sentido económico analizar su distribución geográfica ya que ésta depende de la ubicación de los centros de formación y capacitación y el beneficio afecta por igual a todos los distritos del país.

Por otro lado, el gasto en educación universitaria depende principalmente de la ubicación geográfica y el tamaño de estos centros de estudio. No obstante, el gobierno nacional puede modificar la distribución a través de la creación de nuevas universidades o carreras o beneficiar a alguna de ellas con más recursos.

Gastos per cápita en educación universitaria, por ubicación geográfica. 2017



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto 2017 e INDEC.

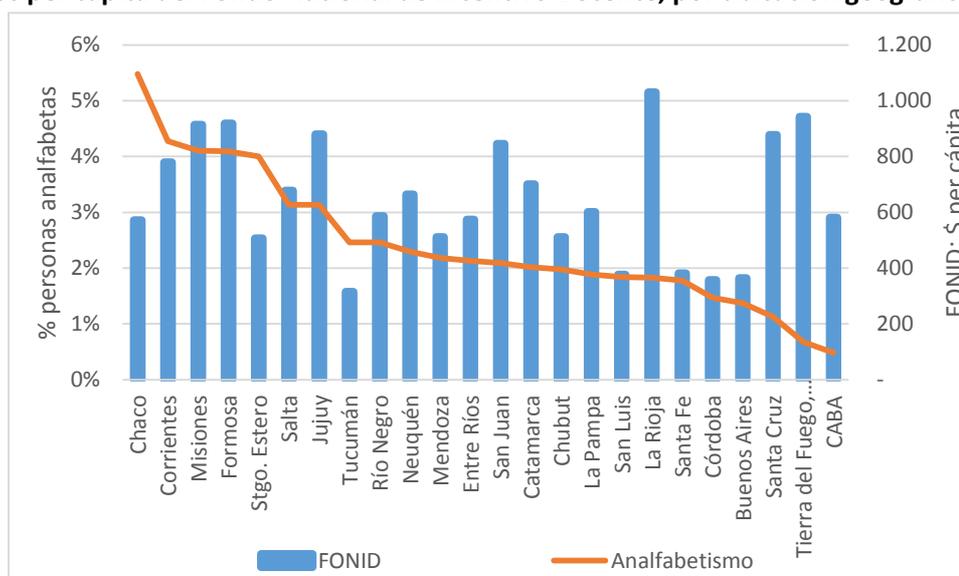
Al analizar el dinero que va a ir a cada provincia en términos per cápita, se observa que la más beneficiada es CABA, con \$6.600 por habitante, aunque hay que aclarar que muchos residentes de la provincia de Buenos Aires y también del interior del país estudian en centros ubicados en la Capital Federal. Más atrás se encuentra La Rioja con \$3.300 por habitante, San Luis con \$2.900 y San Juan con \$2.800. En el otro extremo, Chaco (\$210), Entre Ríos (\$711) y Río Negro (\$777) son las

más rezagadas. Mendoza, a pesar de contar con la séptima universidad con mayor presupuesto, se ubica por debajo del promedio nacional en términos per cápita (\$1.800), llegando a los \$1.500.

El 13% de los gastos en educación están explicados por el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). Su importancia ha aumentado en los últimos años, ya que en el presupuesto 2016 se le asignaron \$10,1 mil millones, monto que para 2017 se ha visto incrementado hasta \$21,4 mil millones (+111%). Las pautas de la distribución de este programa se deciden en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, con la participación de las Organizaciones Gremiales Docentes con representación nacional. Su objetivo es ayudar con fondos nacionales a los gobiernos provinciales para pagar mejores salarios a los docentes de colegios públicos y privados con ayuda estatal.

Al analizar la distribución geográfica del FONID, se observa que las provincias más beneficiadas en términos per cápita son algunas de las que más problemas de analfabetismo tienen y están entre las más pobres y con bajos ingresos del país, como, Corrientes (\$779), Formosa (\$919) y Misiones (\$914), aunque también se encuentran algunas jurisdicciones que reciben muchos fondos y no cumplen estas características, como La Rioja (\$1.030), Tierra del Fuego (\$943) y Santa Cruz (\$877). Mendoza recibirá \$511 per cápita, por arriba del promedio nacional que alcanza los \$486.

Gastos per cápita del Fondo Nacional de Incentivo Docente, por ubicación geográfica. 2017

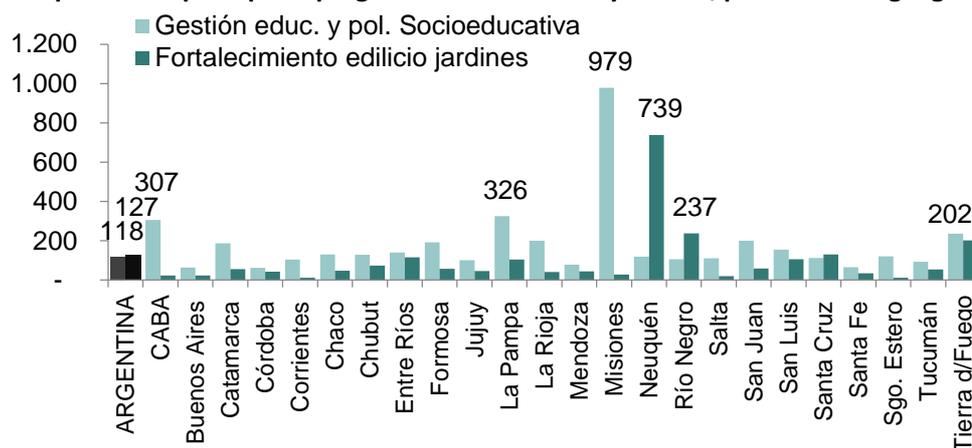


Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto 2017 e INDEC

Otro programa nacional importante es el de “Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles”, por el cual se proponen construir unas 460 escuelas en 2017. Finalmente, el de “Gestión Educativa y Política Socioeducativa” tiene por objetivo entregar 20.500 becas, brindar asistencia a 366 mil escuelas para el fortalecimiento de la enseñanza y extender la jornada escolar para 45 mil alumnos.

Al analizar la distribución geográfica de estos dos últimos programas, se observa que las provincias que más dinero recibirán en términos per cápita son Neuquén (\$739), Río Negro (\$237) y Tierra del Fuego (\$202), por el primer programa, y Misiones (\$979), La Pampa (\$326) y CABA (\$307) por el segundo. Estos repartos no parece seguir ningún criterio de política económica, ya que si se intentara ayudar a aquellos distritos con más problemas educativos, utilizando como indicador el porcentaje de población analfabeta, los montos más elevados deberían dirigirse a Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones y Santiago del Estero. Si se utilizara el criterio de ayudar más a los distritos más pobres (utilizando como indicador las NBI), las que más deberían recibir serían Formosa, Salta, Chaco y Santiago del Estero.

Gastos per cápita de los principales programas en educación y cultura, por ubicación geográfica. 2017



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto 2017 e INDEC.