

Nº1
DOCU
MEN
TOS
DE
TRA
BAJO

RESUMEN EJECUTIVO

Análisis del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional 2010

Gisell Cogliandro y Ariel Melamud¹

¹ Agradecemos los valiosos comentarios y sugerencias de Gerardo Uña y Nicolás Bertello, y a Luciano Strazza por su participación en el equipo de trabajo.

05-2010



Konrad
Adenauer
Stiftung



FUNDACION
siena
investigación aplicada de políticas públicas

RESUMEN EJECUTIVO²

El Presupuesto Nacional³ tiene un rol clave como instrumento de asignación de fondos para las distintas prioridades sociales y de redistribución de recursos que tienen impacto localizable en las provincias. El objetivo principal del Gasto Público Social (GPS) es promover el acceso de los grupos sociales más vulnerables a los servicios básicos de calidad. En esta misión el Gobierno Nacional tiene la función esencial de garantizar niveles mínimos de equidad interregional entre las provincias. El presente trabajo de investigación, analiza los fondos asignados a los distintos programas sociales, sus prioridades y los criterios de distribución utilizados hacia las provincias en el Presupuesto Nacional 2010 comparando a su vez estas cifras con la ejecución presupuestaria 2009. Este estudio forma parte de un proyecto de la Fundación Siena realizado gracias al apoyo de la sede Argentina de la Fundación Konrad Adenauer, el cual contempla elaborar informes sobre el Gasto Público Social durante su debate parlamentario, así como el monitoreo de su ejecución, con el fin de brindar información relevante y oportuna sobre las finanzas públicas de Argentina.

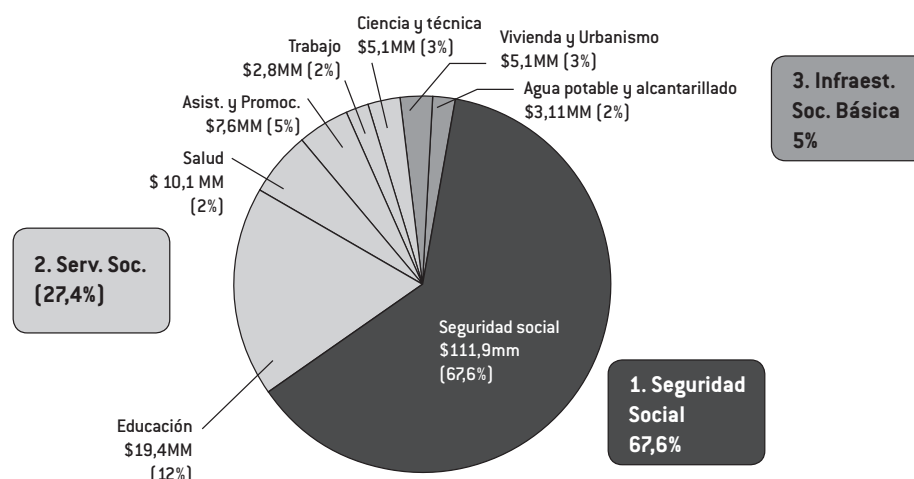
Del estudio realizado, se desprende la importancia clave del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional, en especial como instrumento para complementar los servicios sociales que proveen las provincias a sus habitantes y los desafíos que se imponen para mejorar las condiciones sociales de la población. Entre los principales hallazgos y desafíos se destacan los siguientes:

1) El 60% del Presupuesto Nacional se destina al Gasto Público Social. De esta forma el Presupuesto Nacional se convierte en un mecanismo clave de asignación de prioridades y redistribución de recursos.

El 60% de Presupuesto Nacional 2010 está destinado al gasto en la Finalidad Servicios Sociales (\$165.594 millones). La prioridad del GPS está asignada al **Sector de Seguridad Social** (\$111,9 mil millones) que representa el 67,6% del mismo. Este gasto está destinado principalmente al pago de jubilaciones y pensiones y a la protección social a través de las asignaciones familiares y de las pensiones no contributivas, presentando un alto grado de rigidez presupuestaria.

² El presente Resumen Ejecutivo corresponde al Documento de Trabajo: "Análisis del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional 2010". Gisell Cogliandro y Ariel Melamud. Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer. Mayo 2010. Disponible en: www.fundacionsiena.org.ar y www.kas.de

³ Comprende el gasto correspondiente a la Administración Pública Nacional, integrada por Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social.

Gráfico: Composición del Gasto Público Social 2010.

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP.

El segundo sector en orden de magnitud de recursos asignados al GPS corresponde a los Servicios y Bienes Sociales (\$45,3 mil millones) que representa el 27,4% del mismo. En la composición de este gasto se destaca en primer lugar, la función de Educación (gasto destinado principalmente a las universidades nacionales y al fondo de incentivo docente), con \$19,4 mil millones que representan el 11,7% del GPS. En segundo lugar, el gasto en Salud (que cubre las Transferencias al PAMI y a la Administración de Programas Especiales, obras sociales, y atención de los beneficiarios de las Pensiones no contributivas, entre otros) asciende a \$10,1 mil millones y representa el 6,1% del GPS. En tercer lugar se encuentra el gasto en Asistencia y Promoción Social, (conformado principalmente por los programas Familias por la Inclusión Social y Argentina Trabaja) que asciende a \$ 7,6 mil millones y representa el 4,6% del GPS. En cuarto lugar, se encuentra la función de Ciencia y Técnica (que financia las actividades de los investigadores del CONICET –Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas– y la investigación aplicada del INTA –Instituto de Tecnología Agropecuaria–), que asciende a \$5,1 mil millones y representa el 3,1% del GPS. Por último, se encuentra la función Trabajo (que contiene a los programas de Seguro de Capacitación y Empleo y al Plan Jefas y Jefes de Hogar) que asciende a \$2,8 mil millones y representa apenas el 1,7% del GPS.

El tercer sector que compone el GPS, es el de Infraestructura Social Básica con un total de recursos de \$8,2 mil millones, representando el 5% del GPS. Las dos funciones que componen el gasto de este sector son: Vivienda y Urbanismo y Agua Potable y Alcantarillado. El gasto en Vivienda y Urbanismo (destinado principalmente a los programas de infraestructura habitacional) asciende a \$5,1mil millones y representa el 3,1% del GPS. Por su parte, el gasto en Agua Potable y Alcantarillado (que financia básicamente las transferencias a la empresa pública AySA –Agua y Saneamientos Argentinos S.A.–) asciende a \$3,1 mil millones y representa apenas el 1,9% del GPS.

2) Los incrementos del GPS 2010 con respecto al 2009 permiten destacar que las prioridades se asignaron a la seguridad social, a la educación y a los programas de ciencia y técnica.

El presupuesto 2010 muestra un incremento del GPS del 12,9% con respecto a la ejecución de 2009, pero si se incluye el Programa de Asignación Universal por Hijo (no incorporado en la Ley de Presupuesto 2010) el incremento es del 17,6%. Sin embargo hay que destacar que bajo un contexto inflacionario, estimado en una tasa cercana al 25% anual, el incremento en términos reales pierde relevancia. Considerando de todos modos el aumento nominal del GPS, se destaca que el 90% del mismo se explica por las 3 funciones siguientes:

Seguridad Social (72% del aumento del GPS o el 79% del aumento del GPS si se considera el programa AUH): la implementación del programa Asignación Universal por Hijo estableció una mayor prioridad a la protección social no contributiva. Sin embargo, también hubo un incremento significativo de las asignaciones familiares para los trabajadores en relación de dependencia y actualización de los montos de las jubilaciones y pensiones.

Educación (12% del aumento del GPS o el 9% del aumento del GPS si se considera el programa AUH): se prioriza el gasto en las universidades, becas y construcción de escuelas.

Ciencia y Técnica (6% del aumento del GPS o el 4% del aumento del GPS si se considera el AUH): se destacan los programas a la formación de los investigadores y la promoción de investigación científica del CONICET, así como el fomento a la investigación aplicada del INTA.

En menor medida de importancia, se incrementan las funciones de salud (beneficiarios de la seguridad social y obras sociales), promoción y asistencia social (el programa Argentina Trabaja), agua potable y alcantarillado (transferencias a la empresa AySA para extensión de red cloacal). Por el contrario, la Ley de Presupuesto 2010 presenta reducciones de gasto en los programas de la función Trabajo y de Vivienda.

3) El principal criterio de distribución entre las provincias de los recursos asignados a los programas sociales es la cantidad de población. Es decir, la mayor parte de los recursos se concentran en las provincias con mayor población. En segundo lugar, en líneas generales, se observan ciertas relaciones con criterios más objetivos de distribución, como por ejemplo índices de pobreza, desempleo o déficit habitacional de las provincias. Sin embargo, estos indicadores no tienen demasiada importancia y se observan inequidades en la distribución de las provincias.

Se realizó un análisis de la distribución geográfica de los programas sociales más importantes por función. Los programas analizados son ocho y en total representan el 32% del gasto público social sin considerar a la seguridad social (gasto rígido): Asignación Universal por Hijo, Acciones Compensatorias en Educación, Atención a la Madre y el Niño, Familias por la Inclusión Social, Argentina Trabaja, Seguro de Capacitación y Empleo, Techo Digno y ENOHS (Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento). Los principales hallazgos son los siguientes:

- **Asignación Universal por Hijo:** las tres provincias más grandes Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe concentran casi el 50% de los fondos del programa. Sólo Buenos Aires tiene asignado el 32,5% de los recursos. Asimismo, existe una correlación positiva entre el porcentaje de fondos asignados a cada jurisdicción y cada uno de los índices estudiados: empleo no registrado, desempleo y población menor de 18 años. Sin embargo, hay casos que no responden claramente a esta relación. Por ejemplo, Catamarca recibe un 65% más que San Juan, a pesar que tiene menos población de 0 a 17 años, una inferior tasa de empleo no registrado y mayores tasas de desempleo. Sin perjuicio de ello, la correlación más significativa para la distribución de recursos entre las provincias es entre los fondos asignados y el índice de población menor de 18 años, seguida por la correspondiente a la tasa de desempleo y, finalmente, por la del porcentaje de empleo no registrado.
- **Acciones Compensatorias en Educación:** existe una fuerte correlación entre los fondos asignados a cada jurisdicción y su cantidad de población menor de 18 años. Lo mismo sucede, aunque en menor medida, entre esos fondos y la tasa de abandono escolar interanual de cada jurisdicción, lo que muestra que en parte, la asignación de los recursos se realiza considerando indicadores objetivos. Sin embargo, hay casos que no se corresponden con ésta lógica: Misiones, Chaco y Mendoza reciben la misma cantidad de fondos, aunque Mendoza tiene mayor cantidad de población menor a 18 años y más deserción escolar que Misiones. Por otra parte, La Rioja y Chubut reciben el mismo monto, a pesar que Chubut tiene más población menor a 18 años y más deserción escolar.

- **Atención a la Madre y el Niño:** la mayoría de los fondos del presupuesto 2010 no se encuentran distribuidos en forma geográfica en la ley o corresponden a gastos administrativos⁴. Sin embargo, en base a los datos disponibles no se observa una correlación significativa entre los recursos asignados por provincia y los indicadores de mortalidad materna e infantil a los que deberían responder. Por ejemplo, los distritos con mayor tasa de mortalidad infantil (Formosa, Chaco y Corrientes) cuentan con bajos porcentajes de fondos asignados. Lo mismo sucede con los distritos con tasas de mortalidad materna más elevadas (Formosa, Jujuy y Chaco).
- **Familias por la Inclusión Social:** existe una alta correlación positiva entre los fondos asignados a cada distrito y la cantidad de población menor de 18 años. En el análisis de correlación entre los recursos asignados y el índice de pobreza de cada jurisdicción también se observa una relación positiva en el sentido esperado, pero está es más débil. Sin embargo, varios casos particulares no responden a un criterio distributivo de acuerdo a estos índices. Corrientes tiene una población menor de 18 años y una tasa de pobreza similar a Chaco, pero tiene asignado menos de la mitad de los recursos. Misiones recibe sólo algo más que la mitad del presupuesto destinado a Chaco, a pesar de tener más población menor a 18 años y similares índices de pobreza; Santiago del Estero tiene asignado menos fondos que Jujuy, y exhibe mayores porcentajes de población menor a 18 años y pobreza.
- **Argentina Trabaja:** en líneas generales la distribución de fondos no responde a una relación con indicadores de desempleo y población. Así, la Provincia de Buenos Aires y Córdoba tienen asignados la misma cantidad de dinero, pero Buenos Aires tiene porcentajes de población y desempleo superiores; Chaco tiene el doble de población que San Luis y similar desempleo, pero recibe menos fondos; y Corrientes tiene una tasa de desempleo significativamente mayor a la de Misiones, con porcentajes poblacionales similares, pero Misiones recibe un 77% más de fondos que Corrientes.
- **Seguro de Capacitación y Empleo:** las provincias con más población y desempleo concentran la mayor parte del presupuesto 2010. Sin embargo, hay situaciones intermedias que no responden con éste criterio de distribución: Jujuy, Tucumán y Corrientes reciben más fondos que Córdoba y Mendoza, que tienen más habitantes y desempleo.
- **Techo Digno:** la provincia de Buenos Aires concentra un 38% de los recursos asignados en el presupuesto 2010. Los distritos con un Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH) mayor tienden a recibir más dinero para este programa. Sin embargo, hay casos que no responden con lo esperado. Con igual IPMH, Chaco tiene asignado 25% más de dinero que Salta, a la vez que Santiago del Estero recibe un 50% más de fondos que Entre Ríos. Por último, la asignación destinada a Río Negro casi cuadruplica la correspondiente a Jujuy, que tiene un IPMH de casi el doble.
- **ENOHSA:** existe una correlación positiva entre los recursos asignados a las provincias con el Índice de Acceso a Servicios Básicos. Sin embargo, hay provincias que deberían analizarse con mayor detalle. Por ejemplo, La Rioja y Chubut tienen igual índice de Acceso a Servicios Básicos, pero Chubut tiene asignado 150% más de fondos que La Rioja. Por su parte, Neuquén tiene un índice que es la cuarta parte del de Corrientes, pero una asignación significativamente mayor.

Como es posible observar en general, el principal criterio de distribución que prevalece es el tamaño de la población. Las provincias más grandes por lo general concentran la mayor cantidad de recursos en términos absolutos. En menor nivel de importancia, se observan ciertas relaciones con criterios de distribución para los fondos de los programas sociales analizados, como por ejemplo índices de pobreza, desempleo o déficit habitacional de las provincias. Sin embargo estas relaciones se observan a nivel general. Al analizar con mayor detalle lo que reciben distintas provincias en particular, en prácticamente

⁴ En algunos programas, existe un porcentaje de fondos que se asigna 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. En segundo lugar, se encuentran gastos asociados a la administración y coordinación de los organismos que ejecutan los programas presupuestarios.

todos los programas analizados se observan inequidades significativas en cuanto a la distribución de los mismos considerando indicadores sociales. Es frecuente encontrar provincias con situaciones similares que reciben sumas muy distintas o a la inversa, provincias que por su situación particular deberían recibir una mayor cantidad de recursos, pero reciben lo mismo que otras con mejores indicadores en materia social.

4) La Ley de Presupuestos 2010 presenta debilidades en la información y en la distribución geográfica de los programas sociales.

El presupuesto 2010 presenta un conjunto de debilidades con respecto a la información y distribución geográfica de los programas sociales:

- El Programa Asignación Universal por Hijo (\$7 mil millones) no se encuentra en la Ley de Presupuesto 2010 y hasta la fecha no se realizaron modificaciones para asignarles los recursos correspondientes, a pesar que se implementó en Noviembre de 2009. Esta situación dificulta el monitoreo y análisis de su ejecución, al existir escasa información sobre su presupuesto, nivel de ejecución y distribución geográfica. Por otra parte, también limita la transparencia en la información porque no se puede conocer la reasignación de recursos previstos con los programas Familias para la Inclusión Social y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que debería ocurrir por el traspaso de beneficiarios.
- El presupuesto presenta inconsistencias en términos de la distribución geográfica de los programas. Por ejemplo, en el caso del programa Argentina Trabaja sólo algunos distritos tienen recursos asignados en 2010 (Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Mendoza, Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Misiones, Corrientes, San Luis y Chaco), aun cuando es de suponer que el programa se implementa en todo el territorio nacional. Algo similar ocurrió con la distribución geográfica del programa Familias para la Inclusión Social en 2009, donde resulta llamativo que el 85% del gasto fue imputado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Se observan incrementos y reducciones significativas entre el 2009 y el 2010 en algunas provincias. Por ejemplo el programa Techo Digno muestra incrementos significativos en Corrientes (1.300%), Santa Fe (318%) y, al mismo tiempo, reducciones significativas, como en el caso de Chubut (-67,8%) o San Juan (-59,2%). Algo similar sucede con el programa del ENOHSA, que presenta incrementos llamativos en el caso de Neuquén (3.500%) y La Pampa (287%), que contrastan con una notable disminución de los recursos en Ciudad de Buenos Aires, Salta y Río Negro, entre otras.
- El análisis comparativo de la distribución geográfica entre el año 2009 y 2010, en el caso del Programa Argentina Trabaja presentó dificultades, porque la información de la ejecución presupuestaria presentaba limitaciones. La información de la ejecución 2009 se presentó de manera agregada dentro del programa Manos a la Obra. Esta situación genera dificultades para analizar la evolución de las partidas presupuestarias.

En síntesis, el trabajo realizado destaca la importancia que tiene el Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional, en especial el gasto en seguridad social, el cual cobra mayor relevancia con el nuevo programa Asignación Universal por Hijo, así como los programas destinados a educación, salud y promoción y asistencia social, entre otros, los cuales en conjunto ascienden al 60% del Presupuesto Nacional. Por ello se plantea la necesidad de poner especial atención a las prioridades que se asignan cada año al gasto social y la manera que se distribuye entre las provincias, para de esta forma promover una mayor equidad en la distribución de recursos entre las provincias.

Por lo tanto, es prioritario, debatir los criterios de asignación directa o indirecta de recursos a las provincias, especialmente para los programas con mayor impacto social. En estos casos deberían otorgarse una mayor importancia a criterios objetivos, asociados en mayor medida a la situación social de las provincias, en conjunto con la cantidad de población, fortaleciendo de este modo el rol del Gobierno Nacional como garante de niveles mínimos en materia de equidad interregional.