

## El impacto de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional en las provincias argentinas

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)

**Eje temático de las jornadas:** *Equidad territorial*

**Palabras clave:** *sector público, provincias, transferencias*

**Clasificación JEL:** *H50, H70*

---

### 1. Introducción

Las transferencias corrientes y de capital percibidas por los gobiernos subnacionales incrementaron durante las últimas décadas su participación en el total de recursos provinciales, especialmente a partir de 2005.

En este sentido, entre 2005 y 2013 la porción de ingresos del consolidado de las 24 jurisdicciones subnacionales explicada por transferencias más que duplicó, en promedio, a la del período 1996-2003 y triplicó a la observada entre 1993 y 1995.

La mayor parte de estas transferencias percibidas por las provincias consiste en transferencias presupuestarias del gobierno nacional que son gestionadas desde los distintos ministerios nacionales.

Dichas transferencias complementan el financiamiento del gasto corriente y de capital provincial direccionado a los principales bienes y servicios provistos por las jurisdicciones subnacionales, los cuales resultan primordiales para el desarrollo socio-económico regional.

Es por ello que las transferencias presupuestarias del gobierno nacional constituyen, a priori, una herramienta para propiciar la nivelación regional de las necesidades fiscales y de esta forma favorecer la reducción de brechas sociales y económicas entre las provincias argentinas.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el impacto de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional sobre las finanzas públicas provinciales, como así también describir la evolución de la brecha regional de indicadores socio-económicos vinculados con aquellos bienes y servicios que estas transferencias financian.

Para llevar a cabo el objetivo propuesto se estudiará la evolución y composición de estas transferencias. Complementariamente se utilizará la metodología de regresión de variables que permitan analizar la distribución de las transferencias nacionales en las provincias argentinas. Adicionalmente, el cálculo del coeficiente de gini facilitará cuantificar las brechas

provinciales en torno a indicadores socio-económicos vinculados a la provisión de bienes y servicios que las transferencias presupuestarias del gobierno nacional financian.

Los datos utilizados son principalmente los relevados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) y por la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP), ambos organismos pertenecientes al Ministerio Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

El presente trabajo está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar se analizará la incidencia de los recursos por transferencias totales en las finanzas públicas provinciales para el período 1993-2013, en segundo lugar se abordará el análisis sobre la evolución y composición de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional para el período 2005-2013. En tercer lugar se estudiará la distribución de estas últimas entre las 24 jurisdicciones durante 2013, en cuarto lugar se describirá la evolución de una serie de indicadores sociales, económicos y de infraestructura provincial asociados al gasto público que estas transferencias financian. Finalmente se presentarán las conclusiones del trabajo.

## 2. Incidencia de los recursos por transferencias en las finanzas públicas provinciales: 1993-2013

Entre los recursos de la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales (en adelante AC-OD) del consolidado de las 23 provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se destacan los ingresos tributarios de origen nacional, principalmente los correspondientes a la Coparticipación Federal de Impuestos.

En este sentido, los ingresos tributarios de origen nacional continuaron siendo en 2013 el principal recurso del el consolidado de las 24 jurisdicciones subnacionales, explicando el 46,1% de los ingresos percibidos por la AC-OD provincial<sup>1</sup>, aun considerando la pérdida gradual de su participación en los recursos totales durante las últimas dos décadas (Gráfico 1).

Por el contrario, los recursos tributarios de origen provincial han incrementado su participación entre 2003 y 2013 dentro de los recursos provinciales, explicando el 36,5% del total de recursos percibidos por la AC-OD provincial en 2013. Este incremento en el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos subnacionales se explica, en parte, por la suba de alícuotas de ingresos brutos y modificaciones en las valuaciones fiscales del impuesto inmobiliario llevadas a cabo durante los últimos años del período bajo análisis.

Los recursos no tributarios compuestos principalmente por regalías y cánones por explotación hidrocarburífera, explican el 5,7% del total de recursos percibidos por las provincias durante 2013. La variabilidad de la participación de este tipo de ingreso provincial en el total de recursos se encuentra explicada por variaciones de tipo de cambio y el efecto de las renegociaciones de áreas hidrocarburíferas, entre otras cuestiones.

Por su parte, las transferencias (corrientes y de capital) ha sido el tipo de recurso que incrementó en mayor medida su participación dentro del total de ingresos percibidos por las

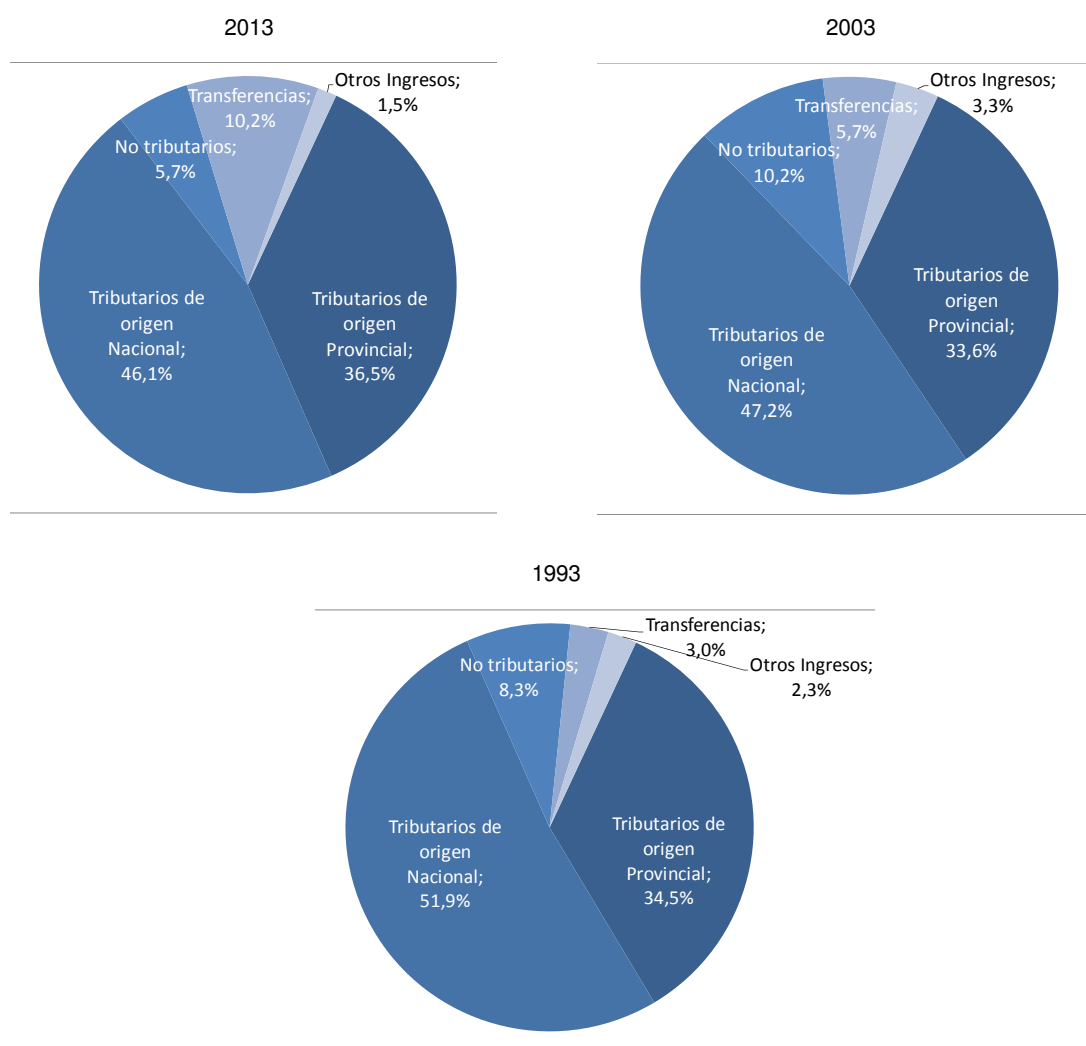
---

<sup>1</sup> En los recursos tributarios de origen nacional se registran la Coparticipación Federal de Impuestos y aquellos recursos provenientes a Impuesto sobre Bienes Personales, Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y del Impuesto a las Ganancias. Cabe aclarar que también se contemplan dentro de este concepto aquellos recursos tributarios de origen nacional cuya normativa asigna al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), a la Coparticipación Vial, a Obras de Infraestructura y del Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI).

provincias entre 1993 y 2013. Estas transferencias, ya sean provenientes del gobierno nacional o de ámbitos provinciales no consolidados en la AC-OD provincial, alcanzaron a representar en 2013 el 10,2% del total de recursos provinciales, habiendo explicado solo el 3% en 1993 y el 5,7% en 2003.

En el capítulo siguiente se describirá la evolución y composición de este tipo de recurso durante las últimas décadas, así como su incidencia en los ingresos y gastos provinciales.

Gráfico 1: Composición de los Ingresos Totales de la AC-OD provincial (consolidado 24 jurisdicciones)



Fuente: DNECFP

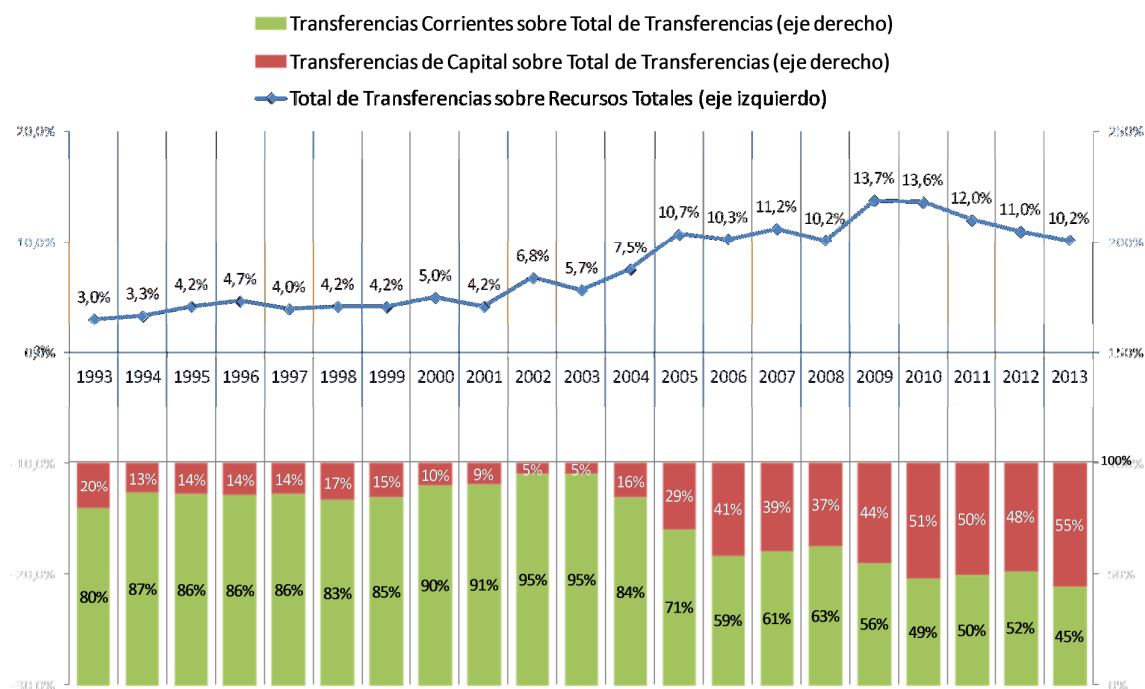
En perspectiva, entre 1993 y 1999, los recursos por transferencias explicaron en promedio el 3,9% del total de recursos percibidos por el consolidado de las 24 jurisdicciones. Esta participación se incrementó gradualmente alcanzando entre 2000 y 2004, en promedio, el 5,8% del total de recursos provinciales. Sin embargo, es a partir de 2005 cuando los

recursos por transferencias reciben su mayor impulso, alcanzando los mayores valores de la serie analizada al explicar, en promedio, entre dicho año y el 2013 el 11,4% de los recursos de la AC-OD provincial (Gráfico 2).

El crecimiento de las transferencias hacia las provincias a partir de 2005 obedeció al rol asignado al Estado y a la inversión pública como dinamizadores del crecimiento económico. En este sentido, la creciente incidencia de las transferencias de capital modificó la composición del conjunto de transferencias respecto al período anterior.

Si bien las transferencias corrientes continúan liderando el conjunto de transferencias, son las de capital las que incrementaron significativamente su participación, explicando en promedio el 44% de las transferencias totales entre 2005 y 2013<sup>2</sup>, habiendo representado solo el 9% de las mismas entre 1993 y 2004.

Gráfico 2: Transferencias percibidas por la AC-OD provincial (consolidado 24 jurisdicciones)



Fuente: DNCFP

Las transferencias (corrientes y de capital) financiaron, en promedio, el 3,7% del gasto del consolidado de las 24 jurisdicciones subnacionales entre 1993 y 1999, a hacerlo en un 5,7% entre 2000 y 2004. Mientras que la mayor relevancia de los ingresos por transferencias en las finanzas públicas provinciales en 2005, permitió financiar en promedio el 11,8% del gasto del consolidado de la AC-OD provincial entre 2005 y 2013 (Gráfico 2)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> No es considerada la aplicación de recursos disponibles del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional destinada al Programa Federal de Desendeudamiento.

<sup>3</sup> Si bien se utiliza el concepto de financiamiento para referir a la relación entre las transferencias y el gasto, hay que tener en cuenta que no necesariamente las transferencias percibidas por las provincias durante un ejercicio fiscal sean gastadas enteramente durante ese mismo ejercicio. Siendo este desfasaje más común en aquellas

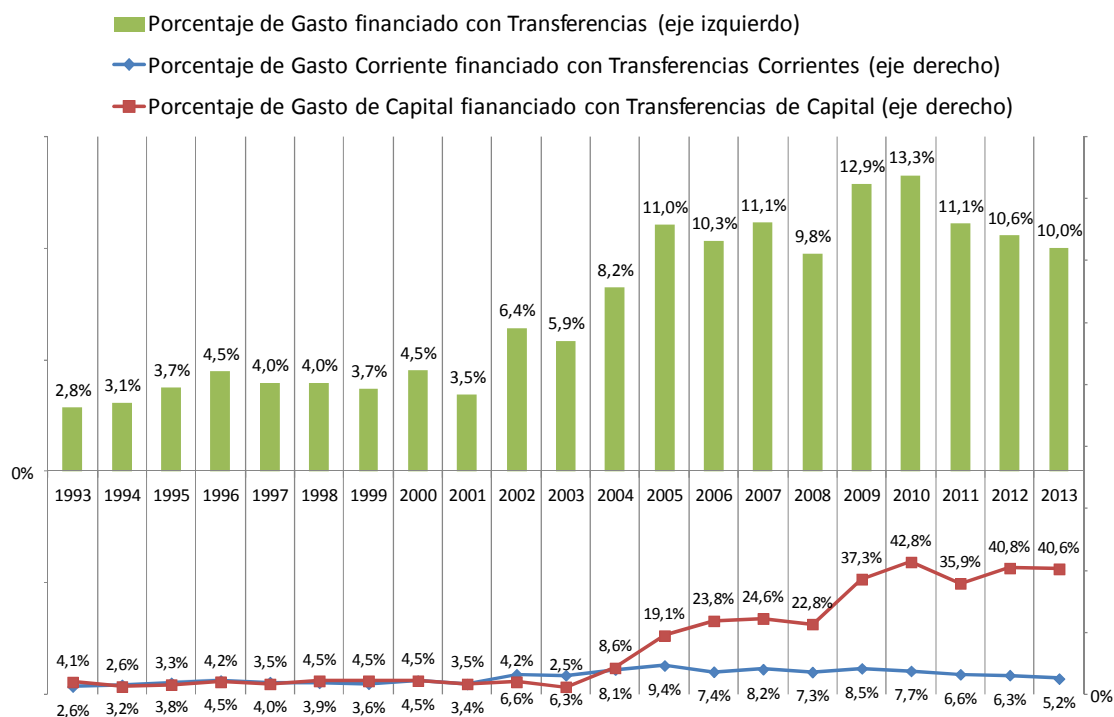
Si bien los recursos por transferencias corrientes financiaron una pequeña porción del gasto corriente provincial, a partir de 2005 las transferencias de capital proporcionaron el 19,1% del financiamiento del gasto de capital provincial.

La mayor parte de estas transferencias de capital corresponden al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en el marco de su Plan Estratégico Territorial.

Las transferencias de capital recibieron un impulso adicional a partir de 2009 con la implementación del Fondo Federal Solidario. Este fondo fue creado con la finalidad de transferir recursos a las provincias y a los municipios para financiar obras de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial. El Fondo Federal Solidario está compuesto por los recursos nacionales correspondientes al 30% de los montos recaudados por derecho de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados, los cuales son transferidos a las 24 jurisdicciones subnacionales utilizando los coeficientes de distribución de la coparticipación federal de impuestos. A su vez, los gobiernos provinciales deben transferir a sus municipios al menos el 30% de estos recursos, en proporción semejante a la distribución municipal del régimen de coparticipación federal.

En este sentido, a partir de 2009 las transferencias de capital en su conjunto financiaron aproximadamente el 40% de los gastos de capital del consolidado de la AC-OD provincial.

Gráfico 2: Transferencias percibidas por la AC-OD provincial (consolidado 24 jurisdicciones)



Fuente: DNCFP

transferencias destinadas a gasto de capital, debido las características propias de ejecución de los proyectos de obra, los cuales pueden abarcar más de un ejercicio fiscal.

### 3. Transferencias presupuestarias del gobierno nacional: 2005-2013

La mayor parte de los ingresos por transferencias (corrientes y de capital) que perciben las provincias están compuestos por remesas que son contempladas en el presupuesto del gobierno nacional y son transferidas por los distintos ministerios y áreas del ejecutivo central<sup>4</sup>.

Estas transferencias presupuestarias del gobierno nacional son financiadas con recursos propios del tesoro nacional, no tienen carácter automático y, en general, el uso de las mismas se encuentra condicionado a determinados destinos que son considerados como prioritarios por el gobierno central.

Este tipo de transferencias resultan, a priori, una herramienta para favorecer la nivelación regional de las necesidades fiscales, de manera de reducir las brechas socio-económicas entre las provincias argentinas.

Las transferencias presupuestarias del gobierno nacional dirigidas a las provincias pasaron de equivaler el 0,99% del PBI en 2005 a hacerlo en un 1,1% en 2013<sup>5</sup>. Durante el período 2009 y 2010, en un contexto de crisis financiera internacional, se registraron los mayores valores de transferencias en términos del PBI, alcanzando en ambos años a equivaler el 1,38% del mismo.

En 2009 el incremento de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional en términos del PBI se explica principalmente por dos factores. Por un lado, el impulso dado por los aportes extraordinarios del gobierno nacional dirigidos a asistir financieramente a las provincias<sup>6</sup>, y por otro lado a la implementación del Fondo Federal Solidario<sup>7</sup>.

En tanto que en 2010 la implementación plena del Fondo Federal Solidario fue el principal factor explicativo del alto valor de las transferencias percibidas por la AC-OD provincial, en términos del PBI, durante dicho año.

Entre 2011 y 2013 las transferencias presupuestarias del gobierno nacional en términos del PBI se estabilizaron en torno al 1,1% del PBI. La composición de este recurso durante los tres últimos años de la serie analizada se mantuvo relativamente constante, quedando configurada de la siguiente manera: aproximadamente el 65% de las transferencias se encuentran destinadas a financiar gastos provinciales en servicios sociales, un 21% a servicios económicos y el 14% restante a gastos en administración gubernamental y servicios de seguridad.

---

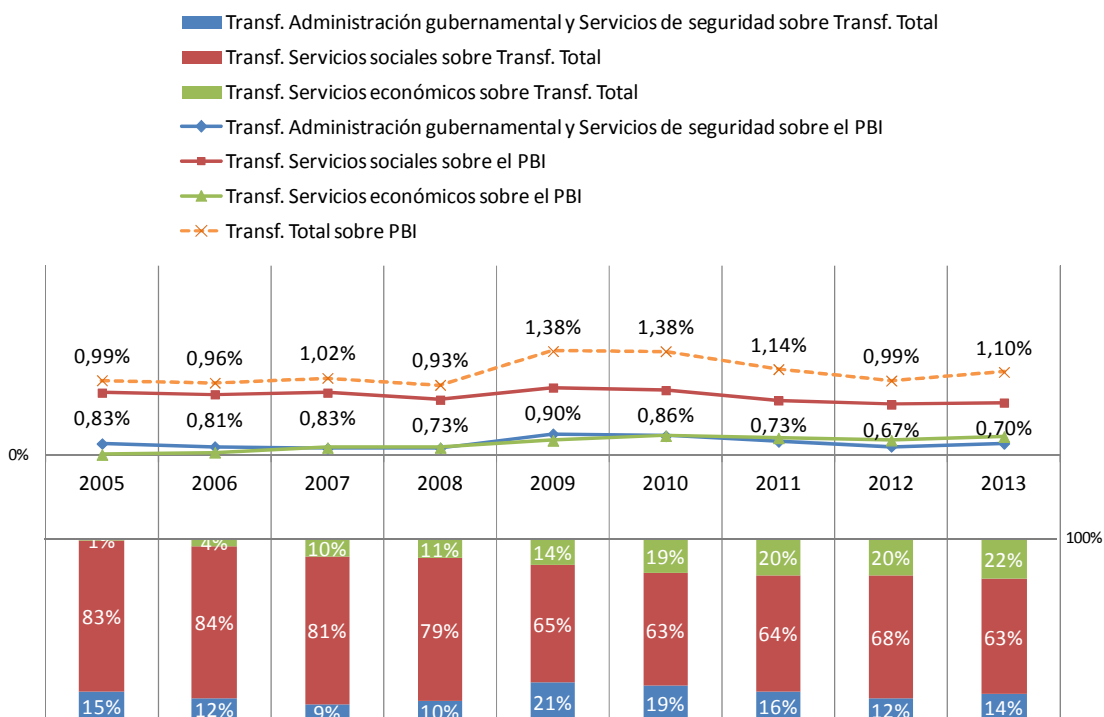
<sup>4</sup> No suscriben dentro este grupo de transferencias aquellas que el gobierno nacional destina a las provincias vía Fondo Especial del Tabaco, Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) y Programa Federal de la Salud (PROFESA), ya que las mismas no son contempladas dentro del presupuesto nacional.

<sup>5</sup> El PBI utilizado es base 2004.

<sup>6</sup> En el presente estudio, este tipo de recurso direccionado a atender desequilibrios de caja, fue clasificado en la función administración gubernamental y servicios de seguridad, aunque el destino final aplicado por la provincia puede abarcar otras funciones del gasto tales como educación, salud, etc.

<sup>7</sup> En el caso del Fondo Federal Solidario, dicha transferencia fue distribuida a cada finalidad según el uso que dispuso de dicho fondo cada provincia en cada año. El Fondo Federal Solidario es un recurso cuya norma condiciona al gasto en capital. El 30% de dicho Fondo debe ser transferido por las provincias a los municipios, en tanto que el 70% restante puede destinarse a financiar obras de infraestructura educativa, sanitaria y hospitalaria, vial o a obras de vivienda y urbanismo, según las prioridades que cada provincia determine.

Gráfico 3: Transferencias presupuestarias del gobierno nacional percibidas por la AC-OD provincial (consolidado 24 jurisdicciones), según destino del gasto que financian



Fuente: DNCFP e INDEC.

Entre las transferencias presupuestarias del gobierno nacional destinadas a financiar el gasto provincial en servicios sociales, el Fondo Federal Solidario cumple un papel relevante ya que en 2013 (último dato disponible) representó el 26% del total de dichas transferencias. Se estima que durante ese año, el uso del Fondo de parte de las provincias se distribuyó de la siguiente manera según el tipo de gasto al que fue destinado: 52% a servicios sociales (educación, agua potable y alcantarillado, vivienda y salud), 29% a la finalidad administración gubernamental vía transferencias a municipios<sup>8</sup> y el 19% restante a servicios económicos a través de obras viales.

Más allá de la significativa incidencia del Fondo Federal Solidario en el nivel de transferencias presupuestarias que el gobierno nacional realizó a las provincias en 2013, la mayor parte de las transferencias corresponde a los distintos programas llevados adelante por los ministerios nacionales, entre los que se destacan el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social.

Respecto al Ministerio de Planificación pueden mencionarse las transferencias para el desarrollo de la infraestructura "Techo Digno" y mejoramiento habitacional "Mejor Vivir", las remesas destinadas a financiar emprendimientos hídricos y viales del Norte Grande y la ejecución de iniciativas de agua potable y saneamiento correspondiente al Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento. Desde este mismo Ministerio, también se destaca la

<sup>8</sup> Este porcentaje surge de incluir a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que no tiene municipios.

asistencia financiera para obras viales provinciales y la ejecución de políticas de energía eléctrica, entre otras.

En el caso del Ministerio de Educación pueden mencionarse acciones dirigidas a complementar los salarios docentes provinciales como el Fondo Nacional de Incentivo Docente y el Programa de Compensación Salarial Docente, como así también las transferencias dirigidas a financiar acciones de educación para adultos y las aplicaciones del Fondo Nacional para la Educación Técnica Profesional.

En tanto que desde el Ministerio de Salud se destacan las transferencias dirigidas al desarrollo de seguros públicos de salud y médicos comunitarios. Por último, desde el Ministerio de Desarrollo Social pueden mencionarse las transferencias destinadas a seguridad alimentaria como la asistencia alimentaria federal y aquellas dirigidas a comedores escolares.

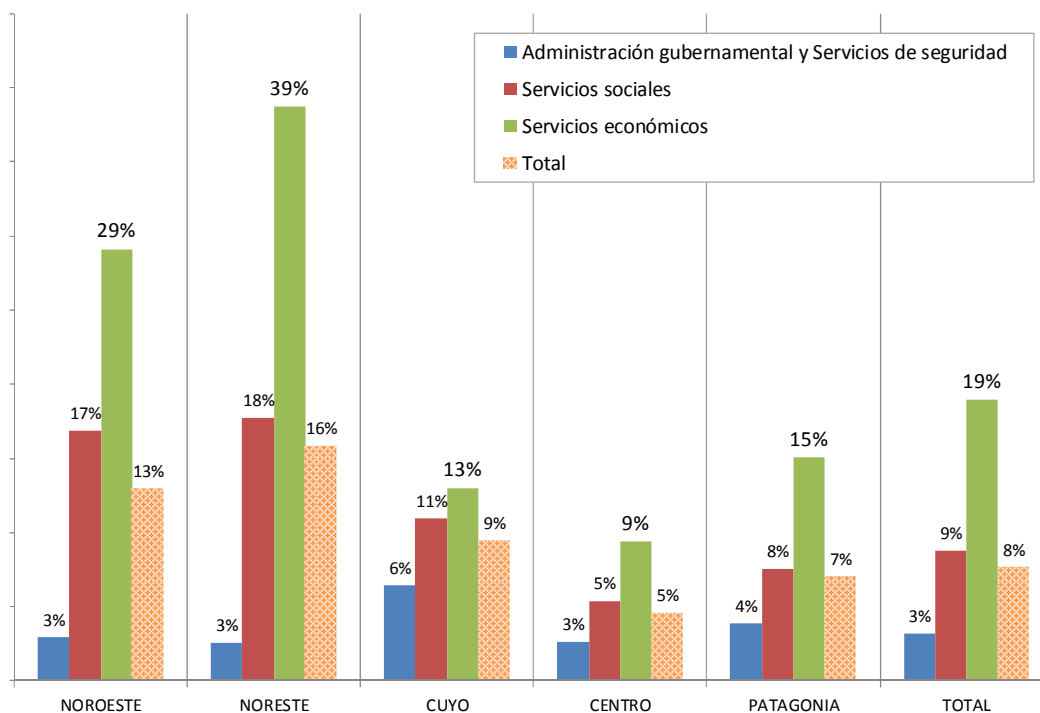
A nivel regional, la incidencia del total de transferencias presupuestarias del gobierno nacional sobre el gasto provincial en 2013 fue heterogénea. Mientras que en la región centro dichas transferencias financian solo un 5% del gasto total de la AC-OD provincial, en la región noreste y noroeste lo hacen en un 16% y 13% respectivamente (Gráfico 4).

En el consolidado de las 24 jurisdicciones, el 19% del gasto en servicios económicos de la AC-OD provincial es financiado vía transferencias presupuestarias del gobierno nacional, destacándose la región noreste en donde dicho porcentaje alcanza el 39%, y la región noroeste un 29%.

En cuanto al gasto total en servicios sociales de la AC-OD provincial, el mismo es financiado por transferencias presupuestarias del gobierno nacional en un 9%, aunque en las regiones del norte dicho porcentaje se encuentra en torno al 17,5%.



Gráfico 4: Porcentaje del gasto de la AC-OD provincial financiado con transferencias presupuestarias del gobierno nacional, según región. Año 2013



**Noroeste:** Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. **Noreste:** Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones. **Cuyo:** La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis. **Centro:** CABA, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe. **Patagonia:** Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Fuente: DNCFP.

#### 4. Distribución provincial de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional: 2013

En la presente sección se analizará la relación entre la distribución de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional y un conjunto de indicadores socio-económicos. Los indicadores seleccionados relevan la situación relativa de cada provincia en determinados aspectos sociales y económicos vinculados con funciones del gasto provincial que dichas transferencias financian (salud, educación, vivienda y agua potable, etc.).

De esta manera se pretende identificar ciertos criterios de nivelación regional en la asignación de las transferencias nacionales durante 2013 (último dato disponible). Para lo que se utilizará un modelo de regresión simple que vincula a la distribución de las transferencias nacionales y los valores de los indicadores seleccionados. El modelo será resuelto por el método de mínimos cuadrados ordinarios.

En este sentido, la variable a explicar corresponde a las transferencias per cápita realizada por el gobierno nacional a cada una de las provincias en 2013, en tanto que la variable explicativa refiere a un indicador socio-económico vinculado al tipo de gasto que financian las transferencias.

El año correspondiente a la variable explicativa dependerá de la última información disponible en cada caso, aunque siempre será anterior a 2013 a los fines de evitar su incidencia sobre la variable a explicar.

Además, el modelo considera como variable de control a la densidad poblacional de cada jurisdicción ya que, en términos de provisión de servicios públicos, puede esperarse que una población más dispersa reduzca las economías de escala en la provisión de dichos servicios.

En este sentido, mayores recursos serán requeridos para proveer una determinada cantidad de bienes y servicios públicos en provincias en donde la población está más dispersa, en relación a la que se requeriría en provincias en las que la población se encuentra más agrupada. Si bien la densidad población no refleja específicamente esta dispersión, será utilizada como un proxy para incorporar dicho efecto de escala al modelo.

El modelo genérico queda entonces configurado de la siguiente manera:

$$y_i = \alpha + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \beta_3 x_{3i} + \varepsilon_i$$

En donde todas las variables se encuentran expresadas en logaritmos naturales, siendo  $\alpha$  el término constante y  $\varepsilon$  los residuos del modelo.

Cada una de las 24 jurisdicciones subnacionales integra el subíndice  $i$ , siendo la variable explicada ( $y_i$ ) las transferencias nacionales per cápita dirigidas a financiar cada una de los principales destinos del gasto provincial en servicios sociales y en servicios económicos durante 2013.

La variable de control,  $x_{1i}$ , corresponde a la densidad poblacional y es acompañada por el coeficiente  $\beta_1$ , del que se espera sea un valor negativo (dado el supuesto respecto a las economías de escala en la provisión de servicios públicos).

Por su parte  $x_{2i}$  es un indicador socio-económico que asume el rol de variable explicativa, siendo  $\beta_2$  el coeficiente que acompaña a dicha variable. La definición de la variable explicativa y el signo esperado de su coeficiente se desprenderá de cada una de las hipótesis que serán planteadas más adelante.

Adicionalmente se incorporó al modelo una variable dummy,  $x_{3i}$ , que identifica con el valor 1 a los casos de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego y con 0 al resto de las jurisdicciones.

La variable dummy se incluye a los fines de controlar en el modelo las particularidades que observan estas dos jurisdicciones. En el caso de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la configuración de sus gastos y recursos se distancia del resto de las jurisdicciones, entre otras cuestiones, por el hecho de no poseer municipios, lo que podría afectar la comparabilidad con el resto de las provincias en términos de la composición de las transferencias nacionales percibidas. Por otro lado, puede asumirse cierto costo mínimo de funcionamiento de bienes y servicios públicos que no depende del tamaño poblacional, por lo tanto la relativamente baja cantidad de población de Tierra del Fuego podría afectar el tamaño del gasto público y de las transferencias percibidas al ser ambos medidos en términos per cápita, distorsionando su comparación con el resto de las jurisdicciones.

A continuación se plantea un conjunto de hipótesis respecto al signo del coeficiente  $\beta_2$  que acompaña a la variable explicativa  $x_{2i}$ , las mismas serán contrastadas para el año 2013 especificándose en cada caso los argumentos asociados a las variables explicativas y explicadas como también los resultados obtenidos.

Estas hipótesis asumen que la distribución efectiva de las transferencias presupuestarias nacionales per cápita responde a criterios de asignación tendientes a reducir las brechas provinciales en determinados indicadores socio-económicos.

El punto de interés será la distribución entre provincias de las transferencias nacionales que financian servicios sociales (salud, promoción y asistencia social, educación y cultura, vivienda y urbanismo y agua potable y alcantarillado) y económicos.

### Salud

Hipótesis 1: A mayor tasa de mortalidad infantil de la provincia, mayores transferencias per cápita del gobierno nacional destinadas a financiar gastos en salud.

Modelo 1: En este caso la variable explicada,  $x_{1i}$ , son las transferencias presupuestarias del gobierno nacional dirigidas a financiar gastos en salud en 2013, y la variable explicativa,  $x_{2i}$ , es la tasa de mortalidad infantil correspondiente a 2012, cuyo coeficiente ( $\beta_2$ ) se espera tenga signo positivo.

Resultado 1: Aplicando el modelo se encuentra evidencia empírica que apoya para el año 2013, la hipótesis 1. En este sentido,  $\beta_2$  resulta positivo y significativo, es decir que, en términos generales, una mayor tasa de mortalidad infantil implica la percepción de mayores transferencias per cápita nacionales destinadas a financiar gastos de salud. El  $R^2$  del modelo 1 es de 0,38 que si bien es relativamente bajo, no resulta despreciable<sup>9</sup>.

### Promoción y asistencia social

Hipótesis 2: A mayor porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en la provincia, mayores transferencias nacionales per cápita destinadas a financiar gastos en promoción y asistencia social.

Modelo 2: La variable a explicar,  $x_{1i}$ , son las transferencias presupuestarias del gobierno nacional per cápita, cuyo destino es el financiamiento del gasto provincial en promoción y asistencia social. En tanto que la variable explicativa,  $x_{2i}$ , es el porcentaje de población con NBI. La hipótesis 2 sugiere un signo positivo de  $\beta_2$ .

Resultado 2: Según el modelo planteado, el coeficiente  $\beta_2$  es positivo y significativo, brindando soporte empírico a la hipótesis 2 para el año 2013. Esto indica que a mayor porcentaje de población con NBI de la provincia, mayores transferencias del gobierno nacional por habitante percibidas para cubrir gastos de promoción y asistencia social. El modelo 2 tiene un coeficiente de determinación de 0,67, siendo este el valor más elevado de los seis modelos analizados.

---

<sup>9</sup> El valor estimado de  $B_2$ , así como su desvío estándar y su probabilidad se presentan en la Tabla 8 del Anexo.

## Educación y cultura

Hipótesis 3: A menor tasa de matriculación escolar de la jurisdicción, mayores transferencias per cápita del gobierno nacional destinadas a financiar gastos en educación.

Modelo 3: La variable a explicar son las transferencias nacionales destinadas a financiar gastos en educación en 2013, en tanto que la variable explicativa es la tasa de matriculación en 2012, definida esta última como la proporción de niños matriculados en la escuela primaria y secundaria en el total de la población en edad escolar oficial. La hipótesis 3 asume que el valor de  $\beta_2$  es negativo.

Resultado 3: En este caso, si bien  $\beta_2$  es negativo tal como lo sugiere la hipótesis 3, no resulta significativo. Por lo tanto no se encuentra evidencia empírica que apoye la hipótesis de que la tasa de matriculación explique la distribución de transferencias nacionales dirigidas a financiar gastos en educación en 2013.

Una posible explicación de este resultado es que gran parte de las transferencias nacionales destinadas a educación se compone de remesas destinadas a complementar el costo laboral de la planta docente provincial. Este es el caso, por ejemplo, del Fondo Nacional de Incentivo Docente, mediante el que se transfiere a todas las provincias un monto fijo por cargo docente (hasta dos cargos por docente). Por lo tanto, el tamaño relativo de la planta docente estatal en cada provincia ejerce un rol significativo en la determinación de la distribución de las transferencias nacionales destinadas educación.

## Vivienda y urbanismo

Hipótesis 4: A mayor porcentaje de hogares con NBI en la provincia<sup>10</sup>, mayor percepción de transferencias nacionales per cápita dirigidas a vivienda y urbanismo.

Modelo 4: Siguiendo la estructura genérica del modelo presentado, la variable a explicar corresponde a las transferencias nacionales per cápita percibidas por las provincias durante 2013, cuyo destino es el financiamiento del gasto provincial en vivienda y urbanismo. En tanto que la variable explicativa corresponde al porcentaje de hogares con NBI en 2010 (último dato disponible). El signo de  $\beta_2$  esperado por la hipótesis 4 es positivo.

Resultado 4: De la aplicación del modelo genérico surge que el coeficiente  $\beta_2$  es positivo y significativo. Es decir que, en 2013, existió una relación positiva entre provincias con mayores porcentajes de hogares con NBI y las transferencias nacionales que estas recibieron para financiar gastos en vivienda y urbanismo, tal como lo predice la hipótesis 4. El coeficiente de determinación del modelo 4,  $R^2$ , es de 0,37.

## Agua potable y alcantarillado

Hipótesis 5: Un menor porcentaje de viviendas que disponen de agua corriente de red en la provincia, implicará mayores transferencias del gobierno nacional per cápita destinadas a financiar gastos de agua potable y alcantarillado.

---

<sup>10</sup> El indicador de NBI identifica distintas dimensiones de privación de la población, entre las cuales se encuentran las cuestiones habitacionales.

Modelo 5: La variable explicada son las transferencias del gobierno nacional per cápita percibidas por las provincias, cuyo financiamiento es destinado a financiar obras de agua potable y alcantarillado en 2013. La variable explicativa es el porcentaje de viviendas que disponen de agua corriente de red en cada provincia en 2010 (último dato disponible). La relación entre ambas variables prevista por la hipótesis 5 es de signo negativo.

Resultado 5: Existe evidencia empírica que apoya la hipótesis 5, ya que el tal como se esperaba, la relación entre ambas variables resulta negativa y significativa. Lo que indica que, en términos generales, a menor porcentaje de viviendas con agua corriente observado en la provincia, mayor proporción de transferencias nacionales hacia agua potable y alcantarillado per cápita percibidas en 2013. Sin embargo, el coeficiente de determinación del modelo es relativamente bajo ( $R^2 = 0,27$ ) sugiriendo que existen otros determinantes, más allá del NBI provincial, que también influyen significativamente en la distribución de este tipo de transferencias.

### Servicios económicos

Hipótesis 6: A menor Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita provincial, mayores transferencias nacionales por habitante dirigidas a financiar gastos en servicios económicos.

Modelo 6: La variable explicada,  $x_{1i}$ , son las transferencias nacionales per cápita percibidas por las provincias que fueron destinadas al financiamiento de servicios económicos (transporte, energía, combustible, minería y agricultura entre otras funciones) en 2013. La variable explicativa corresponde al PBG de 2005 (último dato disponible), siendo el signo esperado del coeficiente que acompaña a dicha variable negativo, según la hipótesis 6.

Resultado 6: El PBG per cápita resulta una buena variable para explicar la distribución de transferencias nacionales destinadas a financiar gastos en servicios económicos durante 2013. Tal como predice la hipótesis 6, el coeficiente  $\beta_2$  resulta negativo y significativo, indicando una relación inversa entre ambas variables. El  $R^2$  del modelo planteado resulta ser de 0,43.

## 5. Evolución de las desigualdades socio-económicas regionales

Hasta aquí se ha identificado un crecimiento de las transferencias percibidas por las provincias a partir de 2005, el cual fue impulsado por el aumento de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional.

Por otro lado se ha encontrado apoyo empírico para sostener que la distribución de estas últimas contiene aspectos de carácter nivelador de las asimetrías provinciales observadas en un conjunto de indicadores sociales y económicos vinculados con el gasto que estas transferencias financian.

A continuación se procederá a analizar la evolución de estos indicadores socio-económicos durante los últimos años, de manera de establecer la razonabilidad entre el argumento a favor de las transferencias como niveladoras provinciales y el comportamiento observado por estos indicadores.

Las disparidades provinciales serán cuantificadas mediante el cálculo del coeficiente de gini de cada indicador.

### Tasa de mortalidad infantil

En 2005 la mortalidad infantil, medida como el número de defunciones de niños menores de un año cada mil nacidos vivos, fue de 13,3 por mil en el total país en tanto que en 2012 (último dato disponible) se redujo a 11,1 por mil.

Esta baja en el valor del indicador estuvo acompañada a su vez por una reducción en la brecha provincial del mismo, ya que el coeficiente de gini de la tasa de mortalidad infantil de las 24 jurisdicciones pasa de 0,151 en 2005 a 0,124 en 2012 (Tabla 1).

Tabla 1: Tasa de mortalidad infantil (‰)

Jurisdicción	2005	2012
CABA	8,0	8,3
Buenos Aires	13,0	11,4
Catamarca	16,8	8,9
Córdoba	11,9	9,7
Corrientes	18,2	14,4
Chaco	19,9	13,3
Chubut	11,7	9,8
Entre Ríos	13,2	10,8
Formosa	22,9	17,3
Jujuy	16,1	12,0
La Pampa	11,4	8,9
La Rioja	13,8	13,7
Mendoza	11,3	9,5
Misiones	14,6	11,3
Neuquén	9,9	6,9
Río Negro	9,4	9,4
Salta	14,3	12,9
San Juan	16,7	9,9
San Luis	16,0	10,9
Santa Cruz	11,0	8,9
Santa Fe	12,4	10,3
Santiago del Estero	11,7	11,6
Tucumán	16,2	14,1
Tierra del Fuego	6,7	7,4
<b>Total País</b>	<b>13,3</b>	<b>11,1</b>
<b>Coeficiente de Gini</b>	<b>0,151</b>	<b>0,124</b>

Fuente: DINREP en base a Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), Ministerio de Salud de la Nación.

### Porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

La medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas contempla distintas dimensiones de privación de la población, que van desde cuestiones habitacionales y sanitarias, hasta factores educacionales. Por lo tanto, dicho indicador puede vincularse con varias de las funciones del gasto público provincial en servicios sociales, como promoción y asistencia social, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado y educación.

La población con Necesidades Básicas Insatisfechas entre 2001 y 2010 (último dato disponible) se reduce significativamente a nivel país, pasando de equivaler un 14,3% de la

población a un 9,1%. Si bien se observa una reducción en la brecha provincial del indicador, la misma resulta poco significativa (Tabla 2).

Tabla 2: Porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Jurisdicción	2001	2010
CABA	7,8	7,0
Buenos Aires	15,8	11,2
Catamarca	21,5	14,6
Córdoba	13,0	8,7
Corrientes	28,5	19,7
Chaco	33,0	23,1
Chubut	15,5	10,7
Entre Ríos	17,6	11,6
Formosa	33,6	25,2
Jujuy	28,8	18,1
La Pampa	10,3	5,7
La Rioja	20,4	15,5
Mendoza	15,4	10,3
Misiones	27,1	19,1
Neuquén	17,0	12,4
Río Negro	17,9	11,7
Salta	31,6	23,7
San Juan	17,4	14,0
San Luis	15,6	10,7
Santa Cruz	10,4	9,7
Santa Fe	14,8	9,5
Santiago del Estero	31,3	22,7
Tucumán	23,9	16,4
Tierra del Fuego	14,1	14,5
<b>Total País</b>	<b>14,3</b>	<b>9,1</b>
<b>Coefficiente de Gini</b>	<b>0,212</b>	<b>0,211</b>

Fuente: DNCFP en base a datos de Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

#### Vivienda con disponibilidad de agua de red

El indicador de vivienda con disponibilidad de agua de red puede vincularse al gasto público provincial dirigido a la función de agua potable y alcantarillado, el cual es financiado en proporción significativa con transferencias presupuestarias del gobierno nacional.

En 2001 el 80,2% de las viviendas poseía agua de red, mientras que en 2010 (último dato disponible) este porcentaje ascendió a 84%. Adicionalmente, la brecha regional en cuanto este indicador se redujo, pasando de un coeficiente de gini de 0,068 en 2001 a uno de 0,048 en 2010 (Tabla 3).

Tabla 3: Vivienda con disponibilidad de agua de red

Jurisdicción	2001	2010
CABA	99,8	99,6
Buenos Aires(*)	67,8	72,4
Catamarca	90,7	92,9
Córdoba	86,3	91,7
Corrientes	81,7	86,6
Chaco	71,8	76,4
Chubut	94,5	96,7
Entre Ríos	86,2	90,2
Formosa	64,7	76,2
Jujuy	91,7	94,2
La Pampa	83,1	87,0
La Rioja	90,7	93,6
Mendoza	87,7	90,5
Misiones	59,9	71,6
Neuquén	91,7	93,8
Río Negro	88,7	92,3
Salta	89,6	90,8
San Juan	90,6	93,0
San Luis	90,3	94,4
Santa Cruz	97,0	97,2
Santa Fe	80,6	84,1
Santiago del Estero	65,8	77,2
Tucumán	85,0	88,5
Tierra del Fuego	96,4	94,1
<b>Total País</b>	<b>80,2</b>	<b>84,0</b>
<b>Coefficiente de Gini</b>	<b>0,068</b>	<b>0,048</b>

(\*) Corresponde a los 24 partidos del Gran Buenos Aires.

Fuente: DNCFP en base a datos de Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

### Tasa de matriculación

La tasa de matriculación refiere a la proporción de niños y niñas matriculadas en la escuela primaria y secundaria (y/o EGB 1, 2 y 3 - Polimodal) en el total de población en edad escolar oficial. Este indicador se incrementó de 98,1% en 2005 a 101,2% en 2012<sup>11</sup>.

Si bien en 2005 la tasa de matriculación observó una desigualdad relativamente baja entre provincias (0,028 en términos del coeficiente de gini), la misma se redujo aún más en 2012 (Tabla 4).

<sup>11</sup> La tasa de matriculación puede superar el 100%, ya que los matriculados en determinados niveles educativos pueden exceder la edad escolar oficial para dicho nivel.



Tabla 4: Tasa de matriculación (en porcentaje)

Jurisdicción	2005	2012
CABA	112,8	127,2
Buenos Aires	96,1	100,1
Catamarca	106,3	98,3
Córdoba	99,1	102,1
Corrientes	99,9	101,4
Chaco	100,6	104,8
Chubut	93,7	100,7
Entre Ríos	98,6	98,6
Formosa	105,7	103,4
Jujuy	102,5	98,6
La Pampa	96,4	100,0
La Rioja	101,6	101,4
Mendoza	97,9	98,6
Misiones	95,1	92,5
Neuquén	107,6	104,5
Río Negro	101,0	101,8
Salta	100,9	100,0
San Juan	93,6	98,3
San Luis	93,8	100,8
Santa Cruz	99,6	103,1
Santa Fe	94,1	99,6
Santiago del Estero	92,7	95,1
Tucumán	96,2	99,1
Tierra del Fuego	106,1	107,9
<b>Total País</b>	<b>98,1</b>	<b>101,2</b>
<b>Coefficiente de Gini</b>	<b>0,028</b>	<b>0,026</b>

Fuente: DINREP en base a datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de la Nación y datos de Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

#### Densidad de caminos pavimentados

Como se mencionó en apartados anteriores, una porción significativa del gasto público provincial destinado a servicios económicos es financiada con transferencias presupuestarias del gobierno nacional. En la sección anterior se vinculó la distribución de dichas transferencias al Producto Bruto Geográfico per cápita, sin embargo no se dispone de información posterior a 2005 de este indicador.

Dada la relevancia de la función transporte en términos de gasto y transferencias dirigidas a servicios económicos, se analizará a continuación el indicador de densidad de caminos pavimentados (medido en kilómetros de rutas nacionales y provinciales cada 100 kilómetros cuadrados) entre 2005 y 2012.

En este sentido, la densidad de caminos pavimentados del total país, medido en kilómetros de rutas pavimentadas sobre cien kilómetros cuadrados, se incrementó de 2,6 en 2005 a 2,8 en 2012.

También se verifica también una significativa reducción de las brechas provinciales en torno a este indicador, ya que el respectivo coeficiente de gini se reduce de 0,329 a 0,300 durante dicho período (Tabla 5).

Tabla 5: Densidad de caminos pavimentados  
(Km. de rutas nacionales y provinciales cada 100km<sup>2</sup>)

Jurisdicción	2005	2012
CABA	-	-
Buenos Aires	4,9	5,0
Catamarca	1,8	2,2
Córdoba	4,1	4,5
Corrientes	2,8	2,9
Chaco	1,7	1,6
Chubut	1,0	1,0
Entre Ríos	4,0	4,1
Formosa	1,5	2,1
Jujuy	1,7	2,4
La Pampa	2,6	2,7
La Rioja	2,5	2,8
Mendoza	2,8	3,2
Misiones	5,8	6,5
Neuquén	2,1	2,6
Río Negro	1,1	1,2
Salta	1,2	1,4
San Juan	2,4	2,4
San Luis	6,1	5,7
Santa Cruz	0,7	1,3
Santa Fe	4,4	4,8
Santiago del Estero	2,5	2,5
Tucumán	6,8	7,2
Tierra del Fuego	1,1	1,4
<b>Total País</b>	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>
<b>Coefficiente de Gini</b>	<b>0,329</b>	<b>0,300</b>

Fuente: DINREP en base a datos del Consejo Vial Federal e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

## 6. Consideraciones finales

Las transferencias percibidas por la AC-OD de las 24 jurisdicciones subnacionales se han incrementado significativamente a partir de 2005. Este aumento es explicado principalmente por la expansión de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional, las que desde entonces representaron una proporción mayor de los recursos provinciales.

En este sentido, el gobierno nacional lleva a cabo una política fiscal a través de la cual transfiere a las jurisdicciones subnacionales mayores recursos para ser ejecutados en áreas que son relevantes desde su propia perspectiva, reflejándose esto en la creciente incidencia de transferencias de capital dentro de las transferencias nacionales hacia las provincias.

La mayor parte de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional (corrientes y de capital) complementan el financiamiento de los principales bienes y servicios provistos por los gobiernos subnacionales. En este sentido, dichas transferencias financiaron el 19% del total de gastos provinciales en servicios económicos y el 9% de los servicios sociales en 2013, ascendiendo al 39% y al 18% respectivamente, si solo se consideran las jurisdicciones del noreste del país.

Por lo tanto, estas transferencias nacionales resultan una herramienta útil para la reducción de las asimetrías fiscales provinciales. Así mismo, dadas las funciones del gasto que estas transferencias financian (salud, educación, agua potable, vivienda, transporte), es esperable que las mismas tiendan a favorecer la reducción de las asimetrías socio-económicas provinciales.

En este sentido, la evidencia empírica apoya la existencia de criterios de distribución de las transferencias nacionales tendientes a reducir las brechas provinciales en la tasa de mortalidad infantil, porcentaje de población con NBI, proporción de viviendas con agua de red, entre otros.

Estos indicadores socio-económicos, que se encuentran vinculados con los principales gastos provinciales que estas transferencias nacionales financian, muestran una mejora durante el período de análisis. Si bien aún persisten desigualdades provinciales en los valores de los indicadores analizados, en la mayoría de los casos se observó una reducción de las mismas.

Por lo tanto, los resultados obtenidos en el presente estudio brindan argumentos a favor del rol de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional como un factor relevante en la nivelación de las brechas provinciales.

## Anexo

Tabla 6: Transferencias presupuestarias del gobierno nacional dirigidas a los gobiernos provinciales. Clasificadas según finalidad/función del gasto que financian. Principales funciones de servicios sociales y finalidad servicios económicos. Año 2013 (En pesos)

Jurisdicción	Salud	Promoción y asistencia social	Educación y cultura	Vivienda y urbanismo	Agua potable y alcantarillado	Servicios económicos
CABA	27.549.403	4.695.256	446.710.604	104.894.627	10.332.488	72.645.990
Buenos Aires	582.232.451	63.000.000	2.079.318.697	271.894.360	1.133.886.059	384.796.048
Catamarca	49.470.312	52.196.725	162.955.019	372.686.276	31.999.615	126.057.371
Córdoba	89.369.460	37.464.200	654.363.111	75.157.076	36.152.305	381.103.937
Corrientes	54.926.255	50.096.128	376.060.480	71.023.337	5.663.821	164.190.738
Chaco	232.284.411	242.665.202	430.606.168	897.940.151	501.515.888	739.686.830
Chubut	29.683.616	13.105.997	107.862.606	250.520.745	13.804.943	144.053.503
Entre Ríos	148.331.488	70.448.683	573.018.787	511.891.263	44.212.270	573.796.728
Formosa	80.838.127	50.731.904	420.386.537	273.973.713	103.000.572	1.554.977.692
Jujuy	97.170.364	88.739.695	300.483.735	649.496.110	74.008.579	210.672.739
La Pampa	23.510.251	10.697.315	128.359.862	350.974.316	22.167.442	76.193.310
La Rioja	80.240.629	67.278.071	178.661.087	363.672.760	15.646.185	241.265.986
Mendoza	133.827.749	37.411.563	311.758.129	385.681.698	55.408.937	197.026.705
Misiones	188.423.010	83.871.023	528.928.760	594.226.703	12.252.271	518.919.142
Neuquén	30.805.332	18.027.307	148.762.514	233.747.131	50.299.212	30.606.745
Río Negro	13.928.749	7.229.912	224.705.258	225.966.589	48.212.328	32.364.503
Salta	87.105.087	95.763.508	433.271.570	469.305.112	37.267.752	160.601.621
San Juan	48.207.976	34.857.128	353.311.960	310.818.720	11.576.987	149.953.378
San Luis	10.074.589	11.900.970	68.840.516	5.726.243	0	167.761.928
Santa Cruz	152.995.153	20.617.326	125.681.031	87.902.912	16.032.289	554.225.807
Santa Fe	129.181.437	101.878.831	477.779.704	134.855.087	119.800.925	190.855.391
Santiago del Estero	129.898.182	82.432.120	176.504.511	280.916.008	118.939.862	1.310.520.683
Tucumán	167.389.087	102.347.656	476.607.424	702.132.184	162.026.209	357.656.962
Tierra del Fuego	26.339.901	14.402.019	95.679.950	144.548.903	13.792.048	79.929.172
<b>Total País</b>	<b>2.613.783.017</b>	<b>1.361.858.536</b>	<b>9.280.618.021</b>	<b>7.769.952.023</b>	<b>2.637.998.988</b>	<b>8.419.862.909</b>

Fuente: DNCFP

Tabla 7: Datos adicionales

Jurisdicción	Población	Densidad poblacional (habitantes / Km2)	Producto Bruto Geográfico por habitante (en pesos)
	2013 (a)	2010 (b)	2005 (c)
CABA	3.044.076	14.450,7	38.666
Buenos Aires	16.289.599	50,8	11.551
Catamarca	389.256	3,6	19.691
Córdoba	3.489.669	20,0	12.706
Corrientes	1.049.325	11,3	6.093
Chaco	1.117.953	10,6	5.810
Chubut	545.656	2,3	22.068
Entre Ríos	1.295.121	15,7	8.438
Formosa	568.331	7,4	5.053
Jujuy	710.121	12,7	6.427
La Pampa	336.706	2,2	14.833
La Rioja	357.516	3,7	7.278
Mendoza	1.841.813	11,7	12.695
Misiones	1.159.445	37,0	5.970
Neuquén	601.003	5,9	27.141
Río Negro	678.797	3,2	11.410
Salta	1.295.944	7,8	6.926
San Juan	721.830	7,6	6.573
San Luis	463.411	5,6	13.238
Santa Cruz	302.420	1,1	36.283
Santa Fe	3.341.228	24,0	13.146
Santiago del Estero	908.268	6,4	5.308
Tucumán	1.551.460	64,3	6.267
Tierra del Fuego	143.987	5,9	30.569
<b>Total País</b>	<b>42.202.935</b>	<b>14,4</b>	<b>14.026</b>

Fuentes:

(a) INDEC, proyección en base a Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas.

(b) DINREP en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC)

(c) DINREP en base a datos de CEPAL e INDEC.

Tabla 8: Estimación de  $\beta_2$

Hipótesis	Variable explicada (Y) Transferencias presupuestarias del gobierno nacional per cápita percibidas por los gobiernos provinciales según finalidad/función del gasto que financian:	Variable explicativa (X <sub>2</sub> )	Coeficiente de la variable explicativa (B <sub>2</sub> )			R <sup>2</sup>
			valor	desvío estándar	probabilidad	
1	Salud (2013)	Tasa de mortalidad infantil (2012)	1,6103	0,8479	0,0721	0,38
2	Promoción y asistencia social (2013)	Porcentaje de población con NBI (2010)	1,7933	0,3972	0,0002	0,67
3	Educación y cultura (2013)	Tasa de matriculación (2012)	-1,5796	2,8758	0,5889	0,24
4	Vivienda y urbanismo (2013)	Porcentaje de Hogares con NBI (2010)	1,1637	0,5774	0,0575	0,37
5	Agua potable y alcantarillado (2013)	Porcentaje de viviendas con disponibilidad de agua de red (2010)	-6,0316	2,9816	0,0567	0,27
6	Servicios económicos (2013)	Producto Bruto Geográfico por habitante (2005)	-0,9743	0,4116	0,0281	0,43