



Observatorio de Políticas Públicas



Coordinación General del Cuerpo de
ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

FEDERALISMO FISCAL LA INVERSION DEL ESTADO NACIONAL EN LAS PROVINCIAS

CAT. OPP/CAG/2007-18

NOVIEMBRE DE 2007



FEDERALISMO FISCAL - INVERSION DEL
ESTADO NACIONAL EN LAS PROVINCIAS

Autores:

AG Gustavo Martinovich

AG Jorge Kukulas

AG Patricia Morales

AG Roxana Rubins

AG Cristina De Antoni

Este documento fue producido por integrantes del Area Temática "Federalismo Fiscal" del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el mes de noviembre del año 2007.

El Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales inició sus actividades en el año 2002 en jurisdicción de la Coordinación General del C.A.G., sus documentos son publicados en el sitio oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sitio Oficial: www.cag.jgm.gov.ar

AG V. Daniel Piemonte
Coordinador General
Cuerpo de Administradores Gubernamentales

AG Guillermo J. Alabés
Coordinador Ejecutivo
Observatorio de Políticas Públicas

Índice

	Página
Introducción	3
La inversión en obra pública	4
Distribución territorial de la inversión: comparación con otras variables	8
Síntesis y conclusiones	13
Anexo	15

Introducción

Cuando en el año 2005, en el ámbito del Observatorio de Políticas Públicas, se analizaron las distintas dimensiones que entran en juego a la hora del debate por la distribución de recursos entre el Estado Nacional y las Provincias en la Argentina, la Coparticipación Federal de Impuestos constituía el conjunto más importante de las transferencias que se realizaban a las mismas.

Es de destacar además que por distintos conceptos y modalidades el Estado Nacional transfiere a las jurisdicciones provinciales otros recursos económicos que se aplican a diversas finalidades que contribuyen por ejemplo a la contención de problemáticas ligadas al trabajo y al desarrollo social.

En los años recientes a raíz de la recuperación y el crecimiento que ha evidenciado la economía de Argentina se ha elevado fuertemente el nivel de los recursos recaudados por los distintos niveles de gobierno, en particular el nacional, y en correspondencia, el nivel de las transferencias e inversiones para la ejecución de obra pública que este realiza a las jurisdicciones provinciales.

El presente trabajo se propone analizar la evolución de la inversión para la ejecución de obra pública en el periodo 2001 - 2006 y la distribución territorial y geográfica de esa inversión, enfatizándose particularmente en el ejercicio correspondiente al año 2006.

Se presentarán para el logro del cometido del análisis referido relaciones con variables que, desde criterios de racionalidad técnico – económicos, resultan inherentes a la decisión de distribución de los recursos.

El análisis de estas relaciones permitirá contribuir a la determinación del nivel de significación de los cambios que genera la asignación de recursos económicos adicionales desde el Estado Nacional respecto de los valores establecidos para la Coparticipación Federal de Impuestos, así como explorar hipótesis sobre el tipo de racionalidad que subyace en las políticas de asignación de dichos recursos.

Finalmente, este trabajo no pretende describir cuantitativamente las variables estudiadas, sino llegar a plantear una metodología de exploración que, aplicada en forma más exhaustiva y ampliada, permita establecer relaciones respecto del direccionamiento de las inversiones del Estado Nacional y su relación e impacto en las jurisdicciones provinciales.

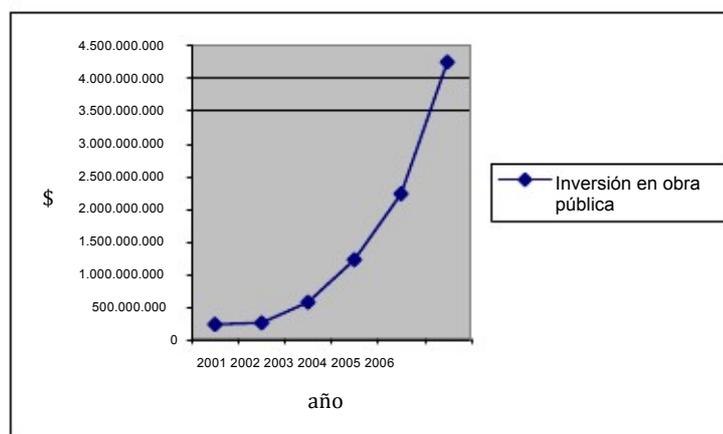
La inversión en obra pública

Existen múltiples mecanismos por los cuales la Nación realiza inversiones en infraestructura en las provincias. El gobierno nacional puede contratar una obra por sí y de esta forma invertir en forma directa, o transferir fondos a los gobiernos provinciales para que sean ellos los que contraten la obra. Esta misma modalidad de transferencia de fondos, puede adoptarse con gobiernos municipales para obras locales.

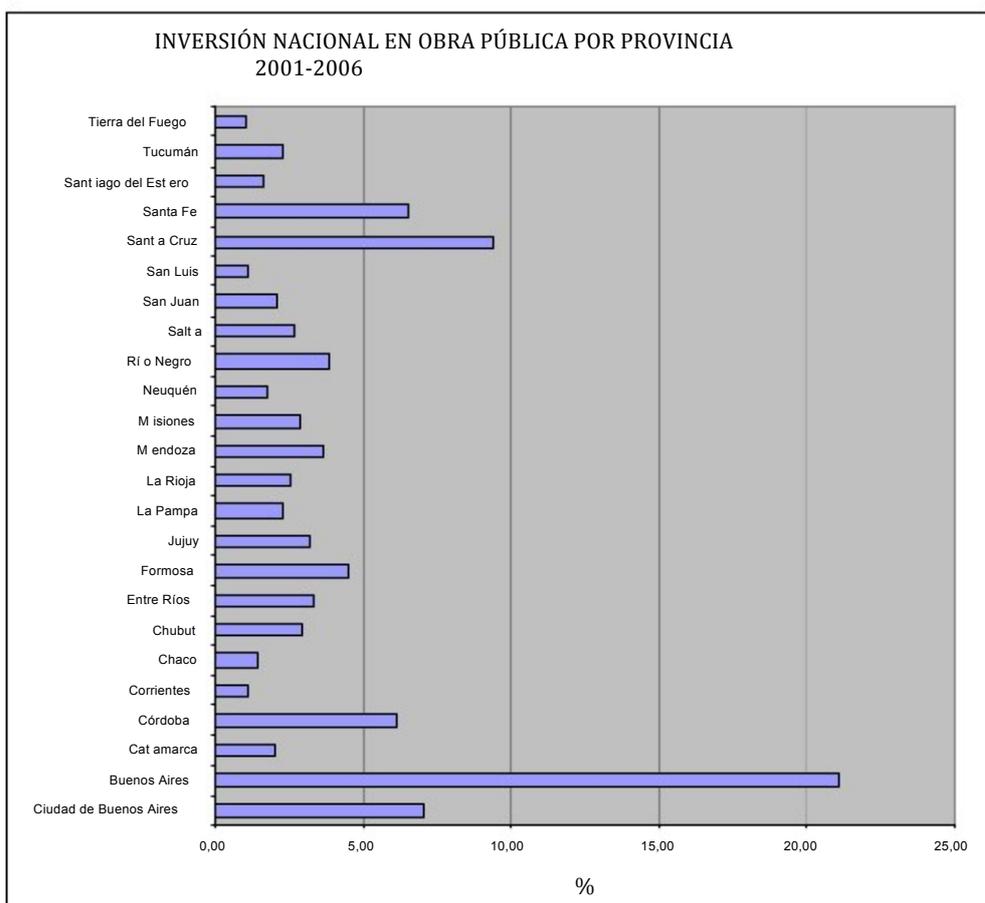
Cada uno de estos mecanismos tiene un reflejo en el presupuesto nacional. Este estudio se concentra en la inversión en obra pública directa, cuyo gasto se ejecuta presupuestariamente desde el inciso 4.

En ese orden, el Cuadro 1 del Anexo consigna el gasto en obra pública de todos los organismos de la Nación, por jurisdicción, en el periodo 2001 – 2006.

En consonancia con los años de crisis 2001-2002 y la recuperación económica de los años siguientes (2003 – 2006), en el periodo considerado la inversión creció casi 20 veces.



No obstante, este crecimiento no fue homogéneo en todas las provincias. Como más allá de la inversión que se destine a mantenimiento, de carácter esencialmente permanente o constante, el componente de obra pública puede considerarse de mediano plazo, en el siguiente gráfico se ha totalizado la inversión en el período considerado, para cada jurisdicción:



Puede observarse que 14 provincias no superan el 3 % de la inversión total mientras que sólo 5 superan el 5% y además concentran más del 43 %. Cuatro de ellas pertenecen a la región Centro (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe) y una a la región Sur (Santa Cruz).

En los gráficos siguientes se han agrupado las jurisdicciones por regiones:

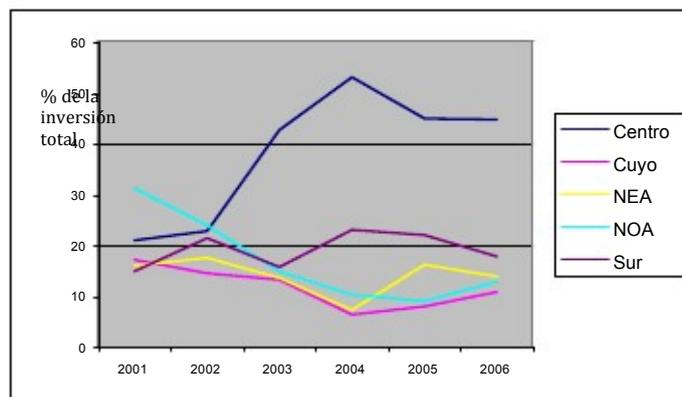
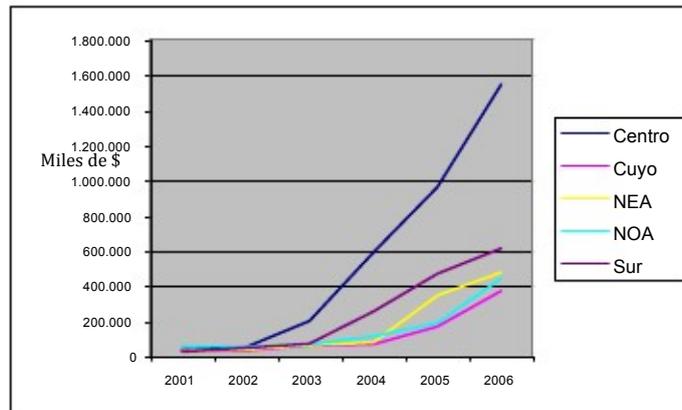
Centro: Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, Santa Fe.

Cuyo: La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis

NEA: Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones

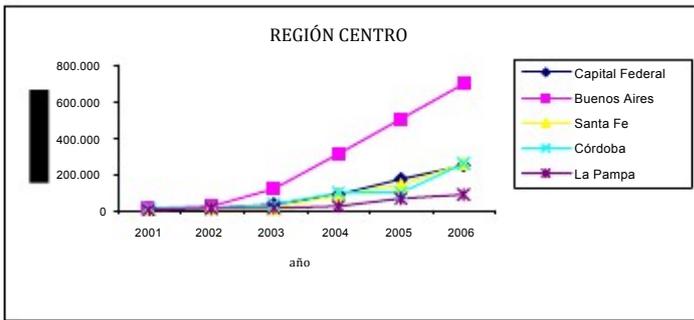
NOA: Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán

Sur: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego



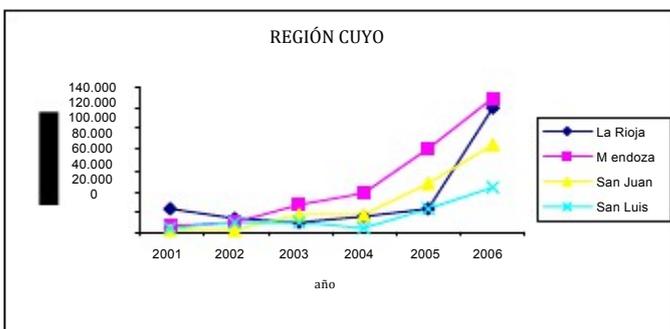
Desde el punto de vista regional puede observarse que, no obstante en términos absolutos la inversión ha crecido en todas las regiones, el centro y sur han aumentado fuertemente su participación en la inversión total frente a un decremento en las regiones del norte y Cuyo a partir de 2003.

Hacia el interior de cada región, también la inversión resulta dispar.



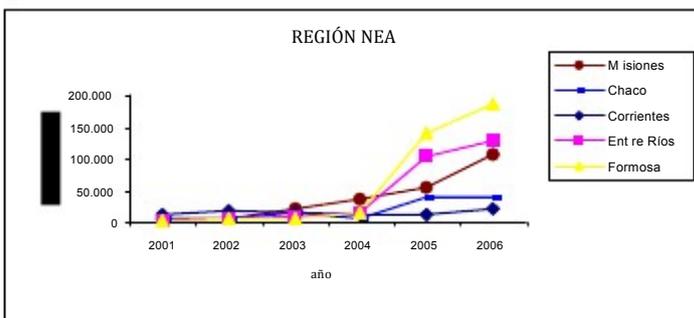
Mayor inversión: Buenos Aires

Menor inversión: La Pampa



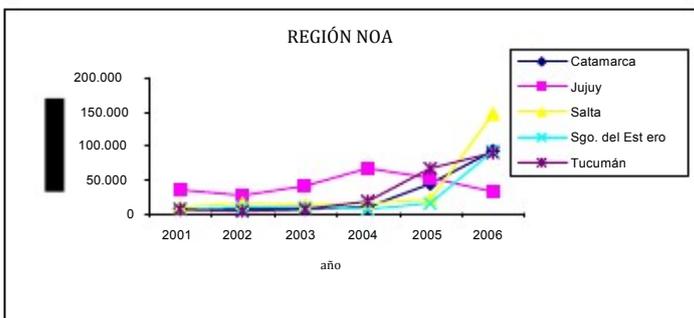
Mayor inversión: Mendoza, La Rioja

Menor inversión: San Luis, San Juan



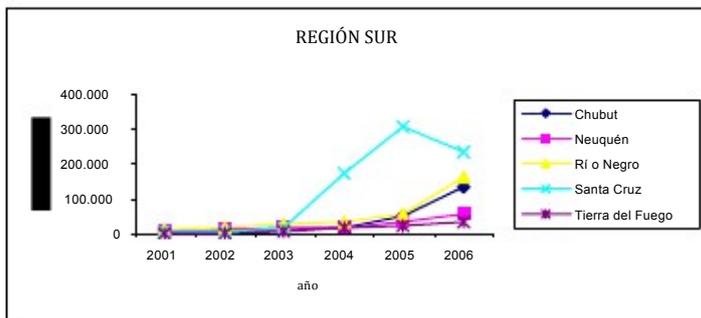
Mayor inversión: Formosa, Entre Ríos, Misiones

Menor inversión: Chaco, Corrientes



Mayor inversión: Salta

Menor inversión: Jujuy



Mayor inversión: Santa Cruz

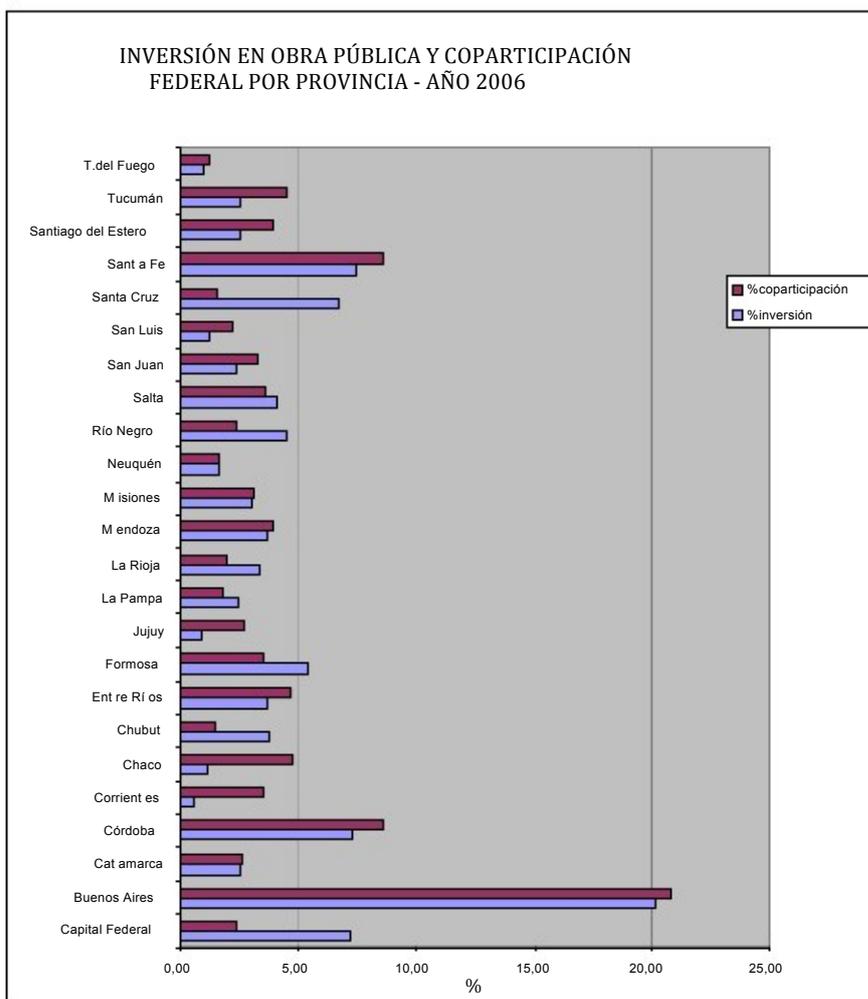
Menor inversión: Neuquén, Tierra del Fuego

Distribución territorial de la inversión: comparación con otras variables

En esta sección analizaremos la distribución de la inversión en obra pública por provincia en relación con otras variables, en orden a indagar la vinculación de la racionalidad subyacente en las decisiones de asignación de los recursos de este tipo. Para este análisis, se tomarán los montos de inversión ejecutados en el año 2006.

1. La inversión en obra pública y la participación en los recursos coparticipables

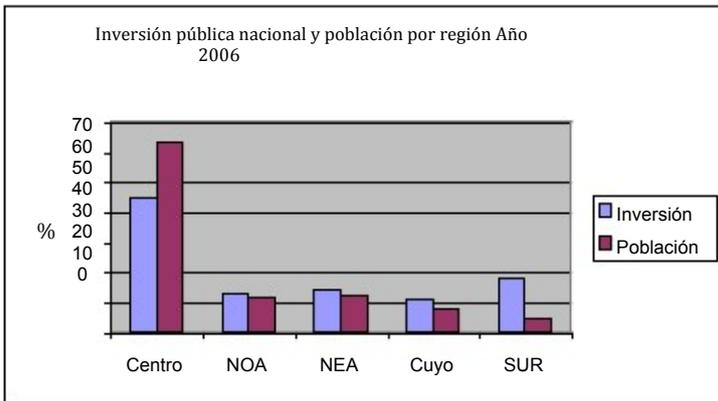
En el siguiente gráfico se presenta la relación entre los porcentajes asignados a cada provincia según la Ley de Coparticipación Federal N° 23.548 y la inversión en obra pública.



La participación en la inversión en obra pública es más del doble de la participación asignada por la coparticipación federal en Capital Federal, Chubut, Río Negro y Santa Cruz, mientras que la relación es sensiblemente inversa en Corrientes, Chaco, Jujuy, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

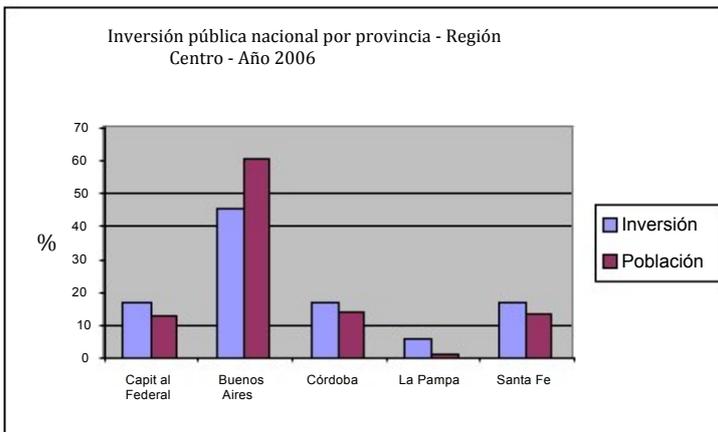
2. La inversión en obra pública y la población

Otra variable de interés cuando se estudia la distribución de recursos es la comparación con la distribución poblacional. En el año 2006, la participación regional en la inversión respecto de la distribución de la población arrojaba el siguiente resultado:



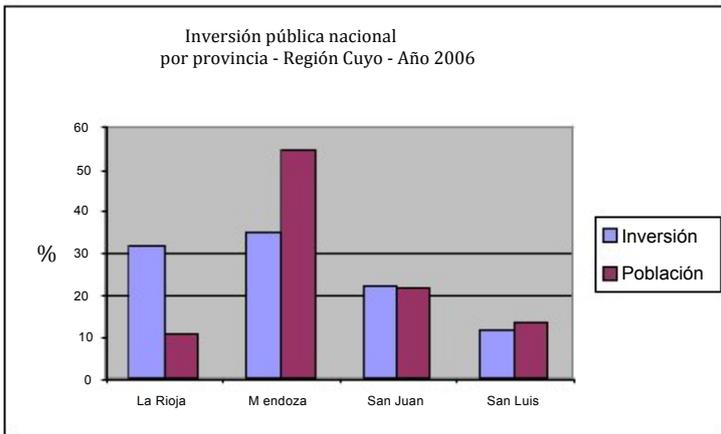
En términos poblacionales la región sur, más despoblada, ha sido considerablemente favorecida en desmedro de la región centro, la más poblada.

Como vimos con la inversión total, también se presentan diferencias entre las provincias de cada región:



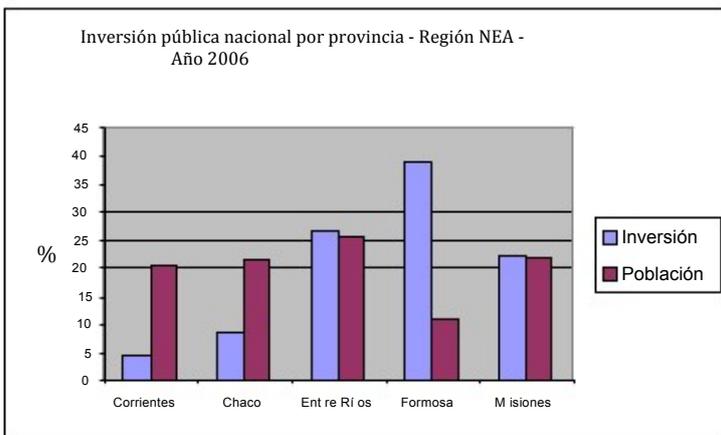
Mayor inversión por habitante: La Pampa

Menor inversión por habitante: Buenos Aires



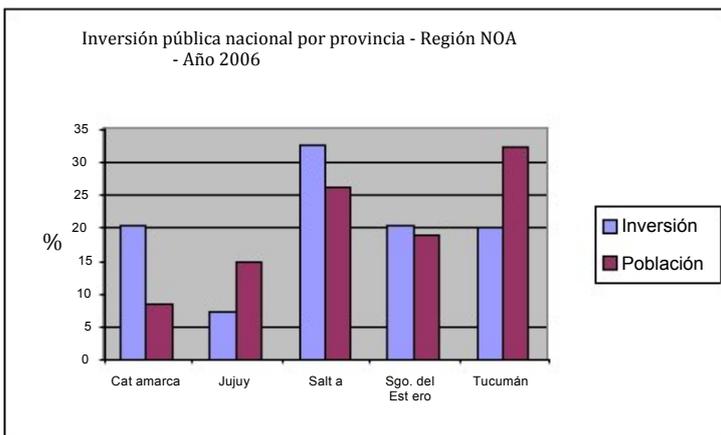
Mayor inversión por habitante: La Rioja

Menor inversión por habitante: Mendoza



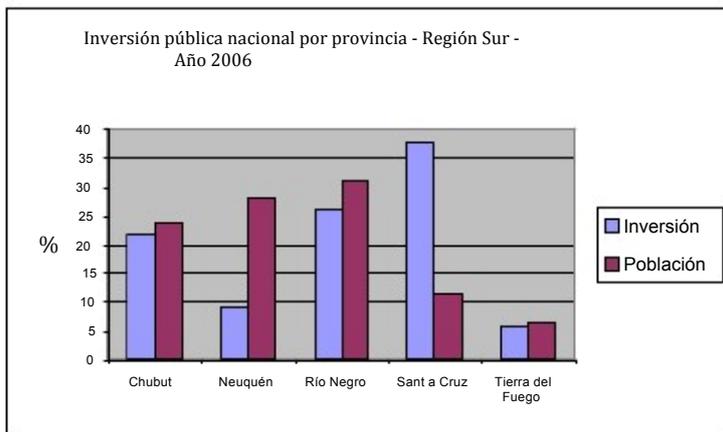
Mayor inversión por habitante: Formosa

Menor inversión por habitante: Corrientes, Chaco



Mayor inversión por habitante: Catamarca

Menor inversión por habitante: Jujuy, Tucumán



Mayor inversión por habitante: Santa Cruz

Menor inversión por habitante: Neuquén

3. La inversión en obra pública y la red vial

Antes de considerar en detalle la relación entre inversión en obra pública y el tendido de rutas hacia el interior de las jurisdicciones, haremos un paréntesis para ver la naturaleza de las obras de infraestructura que ejecuta la Nación en forma directa en las provincias.

En el Cuadro 2 del Anexo se presentan para los años analizados, el desagregado de la ejecución del inciso 4. de las correspondientes jurisdicciones presupuestarias del Estado Nacional. Si observamos el monto ejecutado por cada organismo, surge que la mayor parte del gasto corresponde a obras de la Dirección Nacional de Vialidad. Esta situación se resume en el siguiente cuadro:

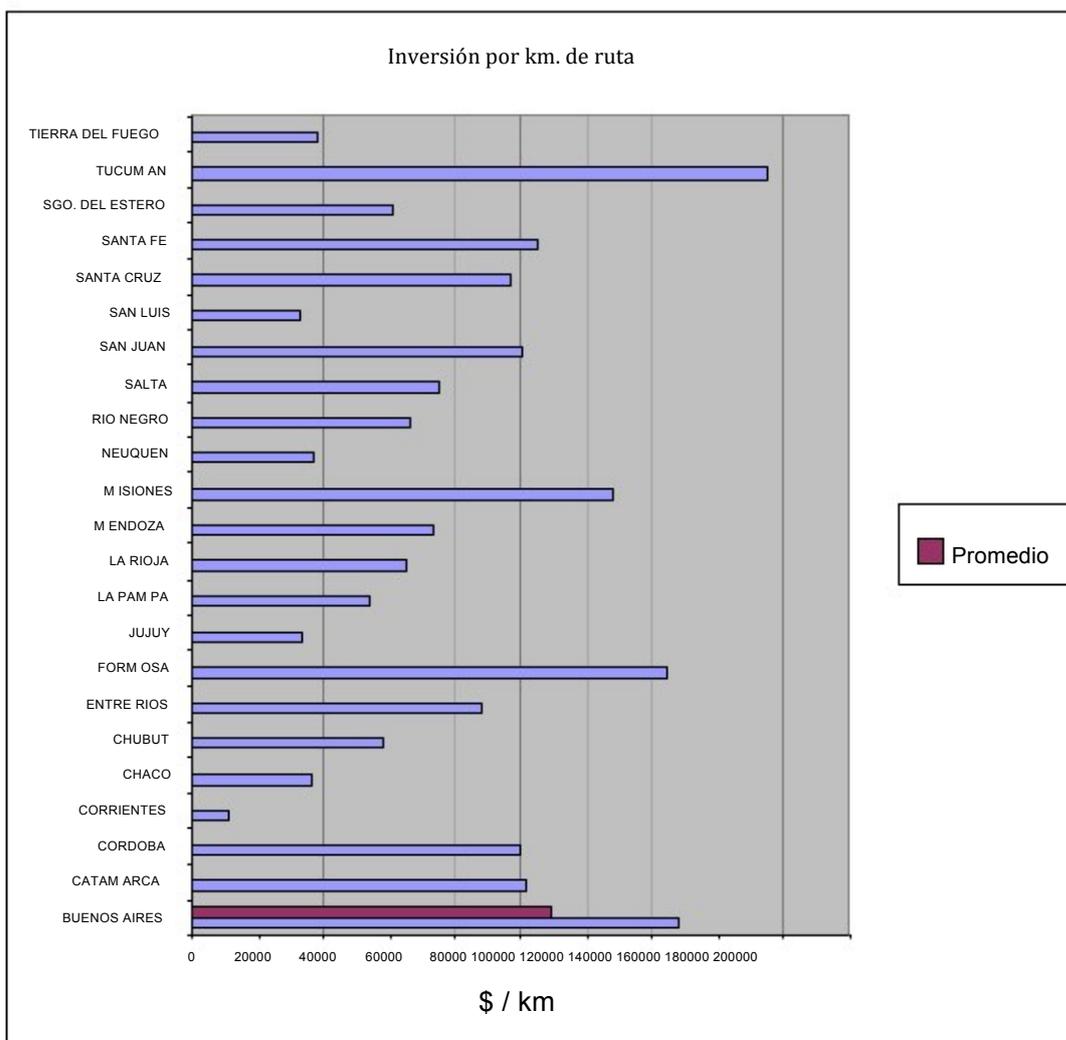
Inversión nacional en obra pública – en \$-

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DNV	182.932.159	224.028.734	476.388.552	1.054.007.786	1.918.853.229	3.388.563.872
Resto	39.790.333	21.923.813	87.028.159	156.360.878	302.203.168	850.308.475
Total	222.722.492	245.952.547	563.416.711	1.210.368.664	2.221.056.397	4.238.872.347

% obras de vialidad	82	91	85	87	86	80
---------------------	----	----	----	----	----	----

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Producción - ONP

Teniendo en cuenta entonces que este gasto se aplica primordialmente a obras de vialidad, es que elegimos como valor de comparación la inversión por kilómetro de ruta existente en cada provincia.



Considerando este parámetro, diez provincias están en el orden del promedio o lo superan. El valor más alto lo alcanza la provincia de Tucumán, con 175.000 \$ / km. También superan el promedio nacional de casi 110.000 \$ / km Buenos Aires, Formosa y Misiones. Alrededor del promedio están Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, San Juan, Santa Cruz y Santa Fe; y sensiblemente por debajo Corrientes (11.500 \$ / km), Chaco (36.000 \$ / km), Jujuy (34.000 \$ / km), Neuquen (36.000 \$ / km), San Luis (33.000 \$ / km) y Tierra del Fuego (38.000 \$ / km).

Síntesis y conclusiones

Hemos visto hasta aquí cuantitativa y cualitativamente los valores que adoptan distintas variables e indicadores relacionados con la inversión del Estado Nacional para la ejecución de la obra pública en las jurisdicciones provinciales.

Se resumen en la siguiente tabla los resultados obtenidos adoptando para la clasificación de las provincias los ponderadores de alto y bajo grado de inversión:

Indicador	Alto	Bajo
Inversión total	Buenos Aires, Mendoza, La La Pampa, San Luis, San Rioja, Formosa, Entre Ríos, Juan, Misiones, Salta, Santa Cruz.	Chaco, Corrientes, Jujuy, Neuquén, Tierra del Fuego.
Inversión y coparticipación	Capital Federal, Chubut, Río Corrientes, Negro, Santa Cruz.	Chaco, Jujuy, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán.
Inversión por habitante La	Pampa, La Rioja, Formosa, Buenos Catamarca, Santa Cruz.	Aires, Mendoza, Corrientes, Chaco, Jujuy, Tucumán, Neuquén.
Inversión por km.	Buenos Aires, Formosa, Corrientes, Misiones, Tucumán.	Chaco, Jujuy, Neuquén, San Luis, Tierra del Fuego.

Tomado por separado, cada indicador no permite plantear sesgos, ya que podrían encontrarse sólidos argumentos para justificar la mayor inversión en alguna provincia frente al resto.

Por ejemplo, sobre la inversión total, debe considerarse que la obra pública requiere un plazo de ejecución que por sí justifica los mayores montos aplicados en una jurisdicción en el término de 3 o 4 años.

En relación con la Coparticipación Federal de Impuestos, también es justificable que provincias que reciben en proporción altos porcentajes de los recursos coparticipables (como las provincias del NEA y NOA) salgan desfavorecidas a la hora de cruzar estos porcentajes con la participación en la inversión en obra pública.

Respecto de la población, las provincias menos pobladas obtendrán mejores resultados que las más pobladas.

Y respecto de la red vial, es esperable que provincias de mayor territorio sean las que requieran mayores inversiones.

No obstante, el hallazgo de ciertas provincias constantes en una u otra columna en el cuadro síntesis permite introducir desde una base concreta la existencia de territorios provinciales favorecidos y desfavorecidos por el Estado Nacional en la asignación de recursos.

En el caso de estudio, considerando las jurisdicciones provinciales que además de figurar en el cuadro de inversión total, figuran al menos en otro de los indicadores en cada columna, resultan ganadoras en la distribución de recursos nacionales La Rioja, Formosa, Misiones y Santa Cruz, mientras que Chaco, Corrientes, Neuquén, Jujuy, San Luis y Tierra del Fuego salen perdedoras.

Las asimetrías que se detectan en las diez jurisdicciones provinciales arriba mencionadas permiten inferir que la actual metodología de distribución de los recursos pueda requerir de una reforma en el aspecto normativo mediante el diseño de diversos ponderadores u otro tipo de mecanismos e instrumentos que se orienten a equilibrar estas situaciones, mitigándose así los efectos que se pueden producir en términos del mayor o menor equilibrio regional a que tiende el actual sistema de asignación de estos recursos por parte del Estado Nacional.

Anexo

SAF Nº	DENOMINACIÓN	Construcciones - 2005	
105	COMISION NACIONAL DE ENERGIA ATOMICA	3.049.635	
106	COMISION NACIONAL DE ACTIVIDADES ESPACIALES	2.246.426	
107	ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES	4.196.001	
108	INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA	702.481	
	DIRECCION GRAL.DE ADMINISTRACION .JEFATURA DE		
305	GABINETE	46.637	
	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO		
307	INTERN Y CULTO	1.025.046	
320	CONSEJO DE LA MAGISTRATURA	6.223.977	
326	POLICIA FEDERAL ARGENTINA	89.493	
335	CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION	1.296.812	
	MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD		
350	SOCIAL	1.097.579	
	MINISTERIO DE PLANIFICACION FED., INVERSION		
354	PUBLICA Y SERVICIO	202.589.284	
357	MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION	609.397	
374	ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	1.776.823	
375	GENDARMERIA NACIONAL	748.476	
379	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	18.312.400	
604	DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	1.918.853.229	
606	INSTITUTO NAC. DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA	7.042.133	
609	INSTITUTO NACIONAL DE VITIVINICULTURA	59.279	
	ENTE NACIONAL DE OBRAS HIDRICAS DE		
613	SANEAMIENTO	16.836.690	
	SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD		
623	AGROALIMENTARIA	916.800	
624	SERVICIO GEOLOGICO MINERO ARGENTINO	45.663	
659	ORGANO DE CONTROL DE LAS CONCESIONES VIALES	29.267.007	
	ORGANISMO REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE		
664	AEROPUERTOS	2.260.985	
903	HOSPITAL NACIONAL DR. BALDOMERO SOMMER	251.600	
	ADM. NAC. DE LAB. E INST. DE SALUD DR. CARLOS G.		
906	MALBRAN	1.056.289	
	INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACION		
910	PSICOFISICA DEL SUR	456.255	
			2.221.056.397

SAF N°	DENOMINACIÓN	Construcciones - Año 2006
105	COMISION NACIONAL DE ENERGIA ATOMICA	2.593.858
107	ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES	12.711.171
108	INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA	299.912
201	DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES	31.412
301	SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION	
305	DIRECCION GRAL.DE ADMINISTRACION .JEFATURA DE GABINETE	2.287.486
307	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERN Y CULTO	103.445
320	CONSEJO DE LA MAGISTRATURA	
335	CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION	360.417
336	SECRETARIA DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PRODUCTIVA	7.194.557
354	MINISTERIO DE PLANIFICACION FED., INVERSION PUBLICA Y SERVIC	3.659.615
357	MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION	
374	ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	23.958
375	GENDARMERIA NACIONAL	
379	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	249.136.904
380	PREFECTURA NAVAL ARGENTINA	1.059.649
604	DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	4.354.528
606	INSTITUTO NAC. DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA	809.502
609	INSTITUTO NACIONAL DE VITIVINICULTURA	26.766.484
613	ENTE NACIONAL DE OBRAS HIDRICAS DE SANEAMIENTO	826.976
623	SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA	3.388.563.872
624	SERVICIO GEOLOGICO MINERO ARGENTINO	17.079.506
659	ORGANISMO REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE ORGANISMO REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE VIALES	171.223
664	AEROPUERTOS	
903	HOSPITAL NACIONAL DR. BALDOMERO SOMMER	306.932.493
906	ADM. NAC. DE LAB. E INST. DE SALUD DR. CARLOS G. MALBRAN	
910	INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACION PSICOFISICA DEL SUR	683.291
		1.259.194
		208.274.122
		1.133.510
		1.471.349
		405.215
		678.699
		4.238.872.347

Cuadro 3. Rutas nacionales por provincia.

Fuente: DNV

PROVINCIA	TIPO DE CALZADA			TOTAL
	PAVIMENTO	RIPIO	TIERRA	
	En kilómetros			
BUENOS AIRES	4701,27	0	0	4701,27
CATAMARCA	733,9	156,47	0	890,37
CORDOBA	2525,54	0	0	2525,54
CORRIENTES	1758,08	0	0	1758,08
CHACO	780,36	0	328,89	1109,25
CHUBUT	1466,18	753,25	48,63	2268,06
ENTRE RIOS	1459,05	0	0	1459,05
FORMOSA	677,57	0	609,43	1287
JUJUY	516,31	413,74	0	930,05
LA PAMPA	1378,49	40,47	190,27	1609,23
LA RIOJA	1488,41	234,13	93	1815,54
MENDOZA	1600,45	157,66	0	1758,11
MISIONES	627,75	0	199,43	827,18
NEUQUEN	1405,59	141,21	0	1546,8
RIO NEGRO	1573,99	807,69	0	2381,68
SALTA	1177,26	421,9	313,47	1912,63
SAN JUAN	733,08	94,38	0	827,46
SAN LUIS	1293,88	0	0	1293,88
SANTA CRUZ	1032	1242,01	114,48	2388,49
SANTA FE	2369,7	0	93,52	2463,22
SGO. DEL ESTERO	1334,72	70,72	58,76	1464,2
TUCUMAN	433,32	73,82	0	507,14
TIERRA DEL FUEGO	234,34	673,8	0	908,14
TOTAL	31301,24	5281,25	2049,88	38632,37