2010

Documentos de Trabajo

Año2010/Nº1

COPARTICIPACIÓN FEDERAL. REFORMA EN BASE A LA POBREZA ESTRUCTURAL

Roberto Dib Ashur
Daniel Sánchez
Pablo Pagani
Gastón Carrazán

El presente trabajo fue presentado en el XVIII Congreso Nacional de Profesionales en Cs. Económicas, organizado en forma conjunta por la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Cs. Económicas, y por el Consejo Profesional de Cs. Económicas de la CABA, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del 16 al 18 de Junio de 2010.

Instituto de Investigaciones Económicas
FCEJyS - UNSa
26/11/2013

COPARTICIPACIÓN FEDERAL

REFORMA EN BASE A LA POBREZA ESTRUCTURAL

Roberto Dib Ashur [1]

Daniel Sánchez Fernández [2]

Pablo Pagani [3]

Gastón Carrazán [4]

Área VIII Economía

Tema: Coparticipación Federal: Propuestas para su Reforma en Función de la Constitución Reformada en el año 1994.

18° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 16 al 18 de Junio de 2010.

[1] Sub Secretaría de Financiamiento Internacional, Gobierno de Salta. Universidad Nacional de Salta
[2] Dirección General de Estadísticas, Gobierno de Salta. Universidad Católica de Salta
[3] Dirección General de Estadísticas, Gobierno de Salta. Universidad Nacional de Salta
[4] Dirección General de Estadísticas, Gobierno de Salta. Universidad Nacional de Salta

INDICE GENERAL

RESUMEN…….. 3
CAPÍTULO 1
1.1 La Ley de Coparticipación Federal y los Criterios de Distribución de Recursos……. 5
1.1.1. Evolución Histórica del Régimen de Coparticipación Federal…….. 5
CAPÍTULO 2
2.1. Algunas Reflexiones sobre el Concepto y Medición de la Pobreza ……. 10
CAPÍTULO 3
3.1. La Heterogeneidad de la Pobreza Estructural en Argentina..... 15
3.2. Cuantificación de la Intervención sobre la Pobreza Estructural…….. 16
CAPÍTULO 4
4.1. Reforma al Régimen de Coparticipación Federal……. 19
4.2. El Fondo de Desarrollo Estructural…….. 19
4.2.1. Criterios de Distribución……. 20
4.2.2. Factores de Distribución y Ajuste……..... 21
4.2.2.1. Factor Población con NBI……. 22
4.2.2.2. Factor Incidencia……. 23
4.2.2.3. Factor Intensidad……. 24
4.2.2.4. Factor Razón de Prevalencia……..... 26
4.2.3. Ecuación de Distribución……..... 27
4.2.4. Origen de los Recursos del Fondo……. 30
CAPÍTULO 5
5.1. Algunas Medidas de Impacto……. 31
5.1.1. Participación en el PBG de cada Provincia del Costo Total del Programa……. 31
5.1.2. Cantidad de Años Necesarios para Finalizar el Programa…….. 32
5.1.3. Impacto sobre la Economía en General……..……. 32
5.1.4. Impacto sobre el Índice de NBI……. 34
CONCLUSIONES……. 35
BIBLIOGRAFÍA……. 36

RESUMEN

El fracaso de las políticas de distribución de recursos, principalmente del Régimen de Coparticipación Federal, ha configurado un país signado por la desigualdad y el desequilibrio económico y social entre regiones, provincias y departamentos. Es por esto que existe la necesidad de incorporar la reducción de la pobreza y el incremento del bienestar, como objetivos principales de las políticas públicas, y a sus indicadores como los factores fundamentales para la toma de decisiones. Esto contribuirá al logro de un desarrollo equilibrado y a la reducción de la pobreza, objetivos estos que constituyen el pilar fundamental para el logro de la cohesión y la paz social.

En la actualidad, la distribución de recursos fiscales entre las distintas jurisdicciones se basa principalmente en el Régimen de Coparticipación Federal. Éste régimen ha sufrido a lo largo de su historia numerosas modificaciones según las circunstancias económicas y políticas del país, alterando los criterios de distribución, tanto primarios como secundarios. No obstante esto, hasta el final de la vigencia de la Reforma de 1973, el régimen contaba con criterios específicos de distribución secundaria, característica que perdió a partir de ese momento, dando lugar a un régimen transitorio basado en acuerdos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, con el único objetivo de mantener el nivel de recursos con que los gobiernos contaban hasta ese momento, y que surgieron como producto de negociaciones unilaterales entre los actores intervinientes.

Hasta hoy, las discusiones sobre un nuevo acuerdo si bien han permanecido en las agendas de gobierno, se han orientado o bien al incremento de la Masa Bruta Coparticipable, o a la discusión de nuevos Porcentajes de Distribución Secundaria, pero en ningún caso contemplando criterios objetivos de reparto que hagan la distribución de recursos transparente y fácilmente determinable.

En este trabajo se presentará una alternativa para el reparto de estos fondos a través de un Fondo de Desarrollo Estructural, utilizando criterios basados en la incidencia, prevalencia e intensidad de la pobreza en cada uno de los Departamentos de la República Argentina.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta un breve resumen histórico de la evolución y las características actuales del Régimen de Coparticipación Federal.

A continuación, se presentan las mediciones de pobreza tanto por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas como por el Índice de Privación Material de los Hogares. Asimismo, se cuantifica cual sería el costo estimado de realizar una intervención estatal sobre algunas de las formas de pobreza estructural utilizando obras de infraestructura.

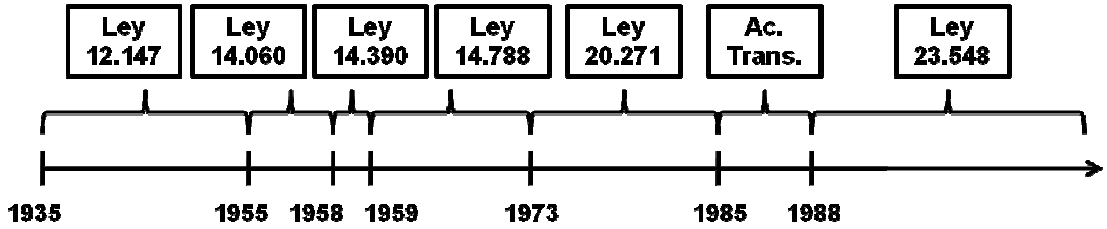
Por último, se presenta el Fondo de Desarrollo Estructural, sus criterios de distribución, la cuantía de fondos correspondiente a cada jurisdicción y algunas medidas de impacto.

CAPÍTULO 1

1.1 LA LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL Y LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

1.1.1. Evolución Histórica del Régimen de Coparticipación Federal

A continuación se presenta una línea de tiempo que resume la evolución histórica del Régimen de Coparticipación Federal en Argentina.



Como se puede observar, el primer régimen de coparticipación data del año 1935. La distribución primaria era de 82,5% para Nación y 17,5% para las Provincias, mientras que la distribución secundaria tenía como criterios la Población, (30%), los Recursos Provinciales, (30%), los Recursos Percibidos el año anterior, (30%), y la Recaudación del Impuesto a Distribuir en cada Provincia, (10%). Según Nuñez Miñana([5]), los criterios de esta distribución pueden ser agrupados en proporcionales, (Población), y regresivos, (Resto), significando esto último que benefician a las provincias con mejor situación relativa.

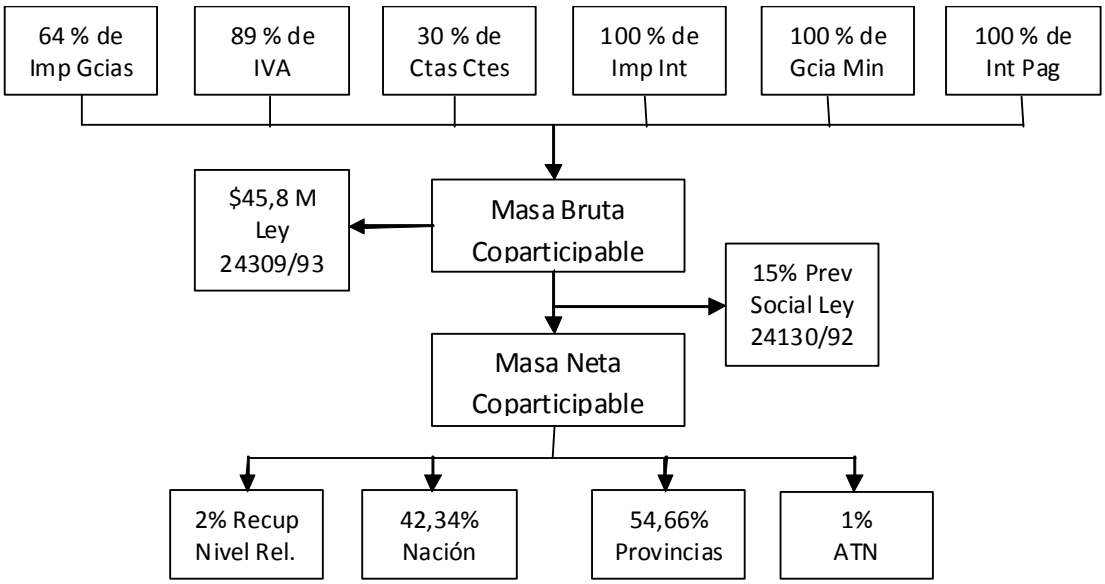
Esta ley fue sucedida por tres modificaciones, en 1955, 1958 y 1959, que lo único que hicieron fue profundizar la dependencia financiera de las provincias del estado nacional y dar un mayor peso a los factores regresivos, tal es el caso de la Ley 14.788/59, cuya distribución secundaria se basaba en un 100% en factores regresivos.

Como consecuencia de los problemas financieros que esta última ley acarreó a las provincias, en 1973 se sancionó la Ley 20.271, que implicó una importante reforma al régimen existente hasta ese momento. La distribución primaria era de 48,5% para Nación, 48,5% para las Provincias y 3% para un Fondo de Desarrollo Regional. La distribución secundaria, contemplaba criterios proporcionales, (Población, 65%), y criterios progresivos, (Brecha de Desarrollo, 25% y Dispersión Demográfica, 10%).

([5]) Nuñez Miñana, H. “Finanzas Públicas”. Ediciones Macchi, 1998. Pp 326.

Esta ley estuvo vigente hasta 1985, dando lugar posteriormente a un régimen de Acuerdos Transitorios hasta 1987. El 1 de Enero de 1988, se sancionó la Ley 23.548 que estableció el Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias, el cual estableció nuevos porcentajes tanto para la distribución primaria como para la secundaria. Ésta última, se regirá por los coeficientes establecidos en los artículos 3º y 4º, para los cuales no existe en la ley ningún fundamento ni explicación de los criterios de asignación.

La distribución se realiza a partir de la Masa Neta Coparticipable, la que se obtiene según muestra el siguiente esquema simplificado:



El esquema de distribución secundaria es el siguiente:

Esquema Distributivo Ley 23.548/88			
Distribución Primaria		**Distribución Secundaria**	
Nación	42,34 %		
Provincias	54,66 %	Buenos Aires	19,93 %
		Catamarca	2,86 %
		Córdoba	9,22 %
		CABA	1,40 %
		Corrientes	3,86 %
		Chaco	5,18 %
		Chubut	1,38 %
		Entre Ríos	5,07 %
		Formosa	3,78 %
		Jujuy	2,95 %
		La Pampa	1,95 %
		La Rioja	2,15 %
		Mendoza	4,23 %
		Misiones	3,43 %
		Neuquén	1,54 %
		Rio Negro	2,62 %
		Salta	3,98 %
		San Juan	3,51 %
		San Luis	2,37 %
		Santa Cruz	1,38 %
		Santa Fe	9,38 %
		Santiago del Estero	4,29 %
		Tucumán	4,94 %
		Tierra del Fuego	0,70 %
Fondo Recupero Nivel Relativo	2 %	Buenos Aires	1,5701 %
		Chubut	0,1433 %
		Neuquén	0,1433 %
		Santa Cruz	0,1433 %
Aportes del Tesoro Nacional	1 %	Fondos bajo el Manejo Discrecional del Gobierno Nacional	

En principio, la vigencia de esta ley fue hasta el 31 de diciembre de 1989, pero se prorrogaría automáticamente en caso de no existir otro régimen que la reemplazara, lo que efectivamente ocurrió.

Además, si se tiene en cuenta lo dispuesto por la Constitución Nacional luego de ser reformada en el año 1994, en su Disposición Transitoria Sexta, un nuevo régimen debería haber sido establecido antes del final de 1996, por lo que al año 2010, los años de incumplimiento y desactualización del régimen suman catorce.

Sobre la dificultad de lograr acuerdos sobre un nuevo régimen, según Gasparini y Porto([6]), el problema radica en que se trata de un juego de "*suma cero*", es decir que para que una provincia reciba más, otras deberán recibir menos, con lo cual resulta prácticamente imposible alcanzar un equilibrio que sea la mejor opción para cada una y todas en conjunto

La Constitución Nacional, en el Inciso 2 del artículo 75 establece también que "la distribución entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional". Cómo se verá en el capítulo siguiente, la divergencia en los niveles de pobreza experimentados en las diferentes jurisdicciones, dan cuenta de que al contrario de lo que expresa el texto constitucional, no se ha logrado un grado equivalente de desarrollo, y mucho menos igualdad de oportunidades y calidad de vida en todo el territorio nacional. Esto hace que exista la necesidad imperiosa de reformar el régimen actual reorientándolo hacia la consecución de estos objetivos.

Además de los desequilibrios horizontales mencionados, entre los problemas del Régimen de Coparticipación Actual se destacan:

- **Desbalances Verticales**: Estos se derivan de la centralización de los recursos y la descentralización de las erogaciones, sobre todo las destinadas a la provisión de bienes y servicios públicos básicos. Como muestra Piffano([7]), en 1997 las provincias concentraban el 63% del gasto consolidado, (excluyendo la seguridad social), destinando el 77% de éste a servicios gubernamentales. Por otra parte, resulta importante destacar que en cuanto a infraestructura económica y social, los gastos representan el 10,6 % de los gastos provinciales y sólo el 4,7 % en los

([6]) Gasparini, L; Porto, A. "Un Juego sobre la Coparticipación Federal de Impuestos". Universidad Nacional de La Plata. Documento de Trabajo Nº 74, Abril de 2008.
([7]) Piffano, H. "La Asignación de Potestades Fiscales en el Federalismo Argentino". Foro de Instituciones Fiscales. Buenos Aires, 1998. Pp 16.

gastos nacionales. Además, como destaca Porto([8]), mientras las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe financian el 49%, 39% y 37% de sus gastos con recursos propios respectivamente; Catamarca, Formosa y La Rioja, solo financian alrededor de 7% de los mismos.

- **Complejidad del Sistema**: Con el paso del tiempo y de diferentes circunstancias en la vida económica nacional, el sistema ha ganado en complejidad. Los Pactos Fiscales, detrajeron fondos de la masa coparticipable, y se incrementó la cantidad de Fondos Específicos.
- **Prociclicalidad**: Entre los objetivos de la política fiscal, se encuentra el de suavizar los ciclos económicos. En este sentido, el Régimen de Coparticipación Actual, al estar basado en impuestos altamente correlacionados con el nivel de actividad, hace que la masa coparticipable tenga la misma característica. Según Díaz Frers([9]), la ausencia de un mecanismo anticíclico o, al menos, de algún sistema que premie la conducta fiscal prudente, impulsa a las provincias a gastar más en los años de "vacas gordas" para luego tener que ajustarse en los años de "vacas flacas". Esta conducta no sólo genera una exacerbación del ciclo económico sino que es particularmente negativa para el gasto social, que sufre los recortes en las recesiones, justo cuando es más importante atender las crecientes necesidades de los más pobres. Si bien esto se intentó con la sanción de la Ley 25.917 del Régimen de Responsabilidad Fiscal, hasta la actualidad no parecen haberse logrado buenos resultados.

Como se mostrara en los párrafos anteriores, el régimen de federalismo fiscal argentino devino con el correr de los años en un sistema complejo, sin reglas claras de distribución secundaria, y que no solo no eliminó las asimetrías horizontales, sino que en muchos casos contribuyó a profundizar las ya existentes.

([8]) Porto, A. "Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina". Documento de Federalismo Fiscal Nº 12. Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata. Argentina, Septiembre 2004.

([9]) Díaz Frers, L. "En Deuda con la Coparticipación: El Régimen de Coparticipación, Problemas y Soluciones". Recomendación Nº 58, CIPPEC.

CAPÍTULO 2

2.1. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CONCEPTO Y LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

La pobreza es un fenómeno multidimensional, y como tal, implica problemas importantes en cuanto a su definición conceptual y por supuesto, su medición. Tal como expresa Ravalion([10]), *"…existirá pobreza en una sociedad cuando una o más personas no alcancen un nivel de bienestar material que constituya un mínimo razonable según los estándares de esa sociedad..." "…Decir que la pobreza "existe" es sólo el primer paso, para muchos fines incluyendo el análisis de políticas, pero también hay que decir "en qué medida esa pobreza existe".* Esto implica, tal como demostrara Amartya Sen([11]), dos tipos de problemas: el problema de identificación, es decir "*quién es pobre y quien no"* y que "*tan pobre es"*, lo que entre otras cosas implica definir el nivel de bienestar estándar; y por otra parte, el problema propio de la agregación de esos individuos en un solo índice.

La multidimensionalidad del concepto, resulta claramente explicitada por Bourguignon([12]), quien destaca que el bienestar de un individuo, depende tanto de variables monetarias como no monetarias, como por ejemplo el acceso a algunos bienes públicos que no pueden ser adquiridos en el mercado. Con esto, cuestiona fuertemente uno de los métodos más utilizados, que es el de la Línea de Pobreza.

Como respuesta a las falencias presentadas por estos métodos, es que desde algunos organismos internacionales, la CEPAL más específicamente, se han propuesto nuevas formas de abordaje a este fenómeno, entre los que se destaca, el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

Este resultó el primer método que, utilizando datos censales, enfocó a la pobreza como un fenómeno no solo asentado sobre los ingresos del individuo, sino en la tenencia de otros bienes y características. Su principal objetivo radica en identificar hogares y personas que no alcanzaran a satisfacer un conjunto de necesidades consideradas indispensables según niveles de bienestar aceptados como universales, para

([10]) Ravallion, M. "Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods". LSMS Working Paper Nº 88, The World Bank. Washington DC, 1992. Pp 4.
([11]) Sen, A. "Poverty: an ordinal approach to measurement", Econometrica 44. 1976, Pp 219.
([12]) Bourguignon, F; Chakravarty, S. "The Measurement of Multidimensional Poverty". Journal of Economic Inequality Nº 1. Netherlands, 2003. Pp 25.

posteriormente calificar como pobre al hogar que presente al menos una de las carencias seleccionadas

En su versión más general, el método considera cuatro necesidades básicas, analizadas a partir de cinco dimensiones que son medidas a través de once variables censales, las cuales se muestran en la siguiente tabla:

Necesidades Básicas	Dimensiones	Variables Censales
Acceso a la Vivienda	Calidad de la vivienda	a) Materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo
	Hacinamiento	a) Número de personas en el hogar
		b) Número de cuartos de la vivienda
Acceso a Servicios Sanitarios	Tipo de sistema de eliminación de excretas	a) Disponibilidad de servicio sanitario
		b) Sistema de eliminación de excretas
Acceso a Educación	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo	a) Edad de los miembros del hogar
		b) Asistencia a Establecimiento Educativo
Capacidad Económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar	a) Edad de los miembros del hogar
		b) Ultimo nivel educativo aprobado
		c) Número de personas en el hogar
		d) Condición de actividad

Entre las principales críticas al método, Gómez([13]) resume a su vez las críticas de diversos autores, entre las que se destacan el hecho de que la cantidad de pobres depende de los indicadores que se utilizan para definir la población con NBI, que no es posible distinguir entre grados de satisfacción de necesidades, tampoco resulta posible reconocer los procesos de pauperización ocurridos en los últimos tiempos, la sobrerepresentación de la dimensión habitacional que hace que la mayoría de las variaciones del índice se explique por ella, y que los indicadores de carencia reciben igual ponderación aún cuando representen privaciones de distinta intensidad.

Ante los problemas manifestados por este método, el INDEC propuso a partir de los datos del Censo 2001, el cálculo de la pobreza a través del Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH).

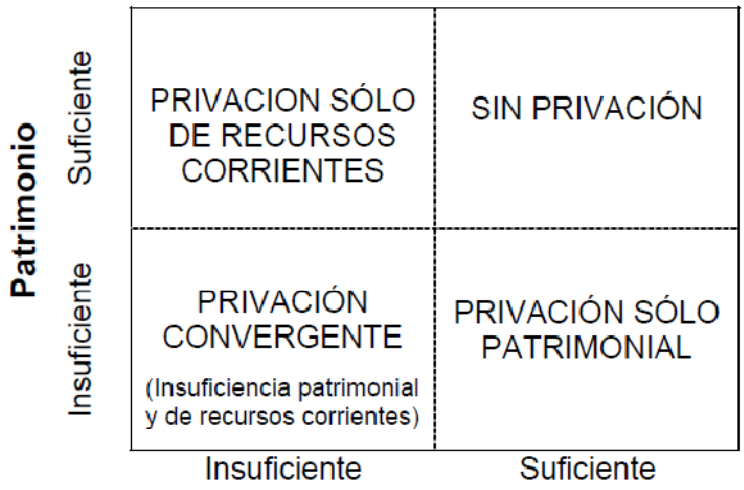
Conceptualmente, este índice tiene que ver con la incapacidad de los hogares para proveerse de los recursos para lograr el acceso a bienes de capital y de consumo. Por lo tanto, el índice ya no identifica al individuo como pobre-no pobre, sino que identifica tres tipos de privación, según la incapacidad de adquirir bienes se refiera a bienes de consumo, (Privación de Recursos Corrientes), bienes de capital, (Privación Patrimonial), y privación de ambos, (Privación Convergente).

Entonces, la Privación de Recursos Corrientes, (PR), considera las formas de pobreza relacionadas con las fluctuaciones de la economía, es decir la privación de aquellos bienes de consumo inmediato, que se adquieren de una forma menos costosa, y deben renovarse constantemente.

Por otra parte, la Privación Patrimonial, (PP), considera las formas de pobreza más estructurales o permanentes, relacionadas a la tenencia de ciertos bienes del hogar cuya obtención requiere de procesos de ahorro prolongados de las familias.

([13]) Gómez, A; Mario, S; Olmos, F. "Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH): Desarrollo y Aplicación con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001". VII Jornadas Argentinas de Estudios de la Población. Tucumán, 2003.

Esquema 1. Construcción del IPMH.



Fuente: Gómez, A; Mario, S; Olmos, F. Op Cit. Pp 5.

A partir del IPMH, resulta posible también calcular tres medidas de pobreza, que denotan los diferentes grados de severidad de la privación.

Intensidad (*I*): Responde a la pregunta sobre magnitud de la privación. Se calcula como la suma de los hogares con algún tipo de privación, sea de recursos corrientes (PR), privación patrimonial (PP) o privación convergente (PC) sobre el total de hogares, (N).

$$I = \frac{PR + PP + PC}{N} \times 100$$

Razón de Prevalencia (*RP*): Permite tener una imagen de la composición de la privación, indicando cuántos hogares con privación de recursos corrientes hay por cada cien hogares con privación patrimonial.

Si la razón de prevalencia se aproxima a 100, la composición de la pobreza es totalmente heterogénea (hay 100 hogares con privación de un tipo, por cada 100 con privación del otro tipo). En tanto que si el valor se aleja de 100 (ya sea por encima o por debajo) se presentan situaciones de privación más homogéneas ya que predomina uno u otro tipo de privación. Esta medida resulta de utilidad al momento de analizar los impactos que podrían tener en la disminución de la pobreza diferentes tipos de políticas sociales.

$$RP = \frac{PR + PC}{PP + PC} \times 100$$

Asimismo, este índice sirve también para indicar qué tipo de privación es la preponderante. Por ejemplo, si es mayor a 100, prevalecen las privaciones de recursos, y si es menor, las del tipo patrimonial.

Razón de Intensidad (*RI*): Muestra cuántos hogares con dos privaciones hay cada cien hogares con un solo tipo de privación.

$$RI = \frac{PC}{PR + PC} \times 100$$

Estas medidas resultan de importancia para este trabajo, por cuanto constituyen la base de los coeficientes de distribución de los recursos.

CAPITULO 3

3.1. LA HETEROGENEIDAD DE LA POBREZA ESTRUCTURAL EN ARGENTINA

Aún cuando históricamente los focos de pobreza estructural más fuertes se concentran en las provincias del Noreste y Noroeste de Argentina, reducir la lectura sólo a un nivel provincial puede conducir a errores importantes, sobre todo si el objetivo es diseñar políticas para atacar este problema. Esto es así porque aún dentro de esas regiones, las situaciones difieren entre provincias, pero además, difieren dentro de cada provincia. La tabla siguiente muestra algunos ejemplos de éste fenómeno:

Provincia	NBI Promedio Provincial (%)	Departamento	NBI Dpto. (%)	IPMH		
				Incidencia (%)	Intensidad (%)	Prevalencia (%)
CABA (*)	7,79%	D.E. X	2%	8%	1%	1430
		D.E. XIX	23%	45%	27%	130
Buenos Aires	15,77%	Vicente López	5%	13%	12%	319
		Florencio Varela	30%	67%	47%	109
		Pte. Perón	30%	72%	53%	118
Santa Fe	14,8%	Las Colonias	8%	32%	25%	187
		Vera	32%	69%	59%	106
Córdoba	13%	Marcos Juárez	9%	72%	98%	95
		Pocho	41%	72%	48%	95
Mendoza	15,39%	Capital	8%	27%	24%	228
		Lavalle	31%	72%	42%	113
NBI Promedio Nacional (%) 18%						

(*) Nota: En CABA el D.E. X comprende los barrios de Belgrano, Núñez, Coghlan y Saavedra ; el D.E. XIX, los barrios de Pompeya, Soldati ,Bajo Flores, Rivadavia I y II, Illia, Villa 1-11-14, Charrúa, Ramón Carrillo, Los Piletones y Barrio Fátima.

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. INDEC.

Como resulta posible observar, aún dentro de las provincias con baja incidencia de pobreza estructural, existen departamentos con valores muy por encima de ésta, e incluso con fuerte presencia de los componentes estructurales como denotan los bajos valores del indicador de prevalencia en los departamentos más pobres. Así, por ejemplo, mientras que en Buenos Aires el porcentaje de personas con NBI es de casi 16%, en Vicente López, ésta cantidad es sólo el 5%, con prevalencia de privaciones de recursos corrientes, mientras que en Florencio Varela, el 30% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas, con fuerte presencia de privaciones del tipo patrimonial.

3.2. CUANTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN SOBRE LA POBREZA ESTRUCTURAL

Tal como se expresara anteriormente, el objetivo de este trabajo es el estudio de un esquema de distribución de recursos fiscales basado en criterios de desarrollo económico, específicamente, en la incidencia, prevalencia e intensidad de la pobreza en los distintos departamentos de las Provincias Argentinas.

Pero antes de avanzar sobre el desarrollo del Fondo, resulta conveniente detenerse un momento e intentar cuantificar y comparar en términos relativos, cuánto implicaría para cada provincia o departamento, realizar obras de infraestructura para eliminar algunas dimensiones de la pobreza estructural.

Para esto, se utilizó la información del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en el Año 2001, y se determinó la cantidad de Habitaciones y Baños necesarios para satisfacer esas dos necesidades en los hogares y que por lo tanto, dejaran de ser considerados como pobres según esas dimensiones.

La elección de estas dimensiones responde a dos cuestiones. La primera es que son las que más se presentan en los hogares pobres, y la segunda, es que en el caso de la construcción de baños, ésta implica un efecto directo sobre las condiciones de salubridad de los hogares.

El costo de construcción de un baño fue estimado en $14.000 y el de una habitación, en $10.800.

A continuación, se muestran algunos resultados para el país.

Provincia	Baños a Construir	Habitaciones a Construir	Costo Total Intervención
Buenos Aires	463.512	181.191	$ 8.446.030.800
Santa Fe	105.397	42.507	$ 1.934.633.600
Chaco	102.758	6.031	$ 1.503.746.800
Misiones	92.772	17.672	$ 1.489.665.600
Santiago del Estero	84.631	28.192	$ 1.489.307.600
Salta	70.117	38.279	$ 1.395.051.200
Córdoba	86.391	7.718	$ 1.292.828.400
Tucumán	70.048	27.283	$ 1.275.328.400
Corrientes	64.825	24.143	$ 1.168.294.400
Formosa	56.327	19.390	$ 997.990.000
Mendoza	50.433	21.838	$ 941.912.400
Entre Ríos	40.624	18.051	$ 763.686.800
Jujuy	40.141	17.230	$ 748.058.000
San Juan	26.748	29.364	$ 691.603.200
CABA	12.478	31.054	$ 510.075.200
Rio Negro	21.705	8.422	$ 394.827.600
Catamarca	18.532	7.180	$ 336.992.000
San Luis	12.481	8.924	$ 271.113.200
Neuquén	12.283	7.344	$ 251.277.200
La Rioja	13.399	5.857	$ 250.841.600
Chubut	14.464	3.859	$ 244.173.200
Santa Cruz	3.545	4.749	$ 100.919.200
La Pampa	5.132	2.535	$ 99.226.000
Tierra del Fuego	700	547	$ 15.707.600
TOTAL	**1.469.443**	**559.360**	**$ 26.613.290.000**

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. INDEC.

El costo total que alcanzaría un programa destinado a la construcción de baños y habitaciones en hogares con NBI, superaría los $26.000 millones de pesos, correspondiendo la mayoría de este monto, a Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y las provincias del NOA y NEA

Si la información se desagrega por Departamentos, el costo de la intervención en los primeros veinticinco departamentos, sería el siguiente:

Departamento	Baños a Construir	Habitaciones a Construir	Costo Total Intervención
La Matanza (Bs. As.)	59.127	21.088	$ 1.055.528.400
Rosario (Santa Fe)	25.574	14.089	$ 510.197.200
Merlo (Bs. As.)	26.594	9.300	$ 472.756.000
Moreno (Bs. As.)	25.632	9.169	$ 457.873.200
Lomas de Zamora (Bs. As.)	25.941	8.449	$ 454.423.200
Florencio Varela (Bs. As.)	21.683	8.703	$ 397.554.400
Almirante Brown (Bs. As.)	22.162	7.711	$ 393.546.800
Capital (Córdoba)	23.455	2.274	$ 352.929.200
Capital (Salta)	15.857	12.044	$ 352.073.200
La Capital (Sta. Fe)	18.719	7.768	$ 345.960.400
Quilmes (Bs. As.)	17.749	6.852	$ 322.487.600
San Fernando (Bs. As.)	19.539	1.149	$ 285.955.200
José C. Paz (Bs. As.)	15.717	4.983	$ 273.854.400
Malvinas Argentinas (Bs. As.)	15.446	5.290	$ 273.376.000
Formosa	14.043	6.309	$ 264.739.200
Capital (Tucumán)	14.374	5.513	$ 260.776.400
General José de San Martín (Salta)	13.374	6.455	$ 256.950.000
Capital (Corrientes)	11.959	7.696	$ 250.542.800
Capital (Misiones)	13.101	4.825	$ 235.524.000
Pilar (Bs. As.)	12.775	5.247	$ 235.517.600
Esteban Echeverría (Bs. As.)	12.963	4.350	$ 228.462.000
Capital (Sgo. del Estero)	12.769	4.365	$ 225.908.000
General Obligado (Santa Fe)	11.121	4.801	$ 207.544.800
San Miguel (Bs. As.)	11.697	3.920	$ 206.094.000
Dr. Manuel Belgrano (Jujuy)	10.444	5.353	$ 204.028.400

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. INDEC.

Al contrario de lo que ocurría en el análisis por provincia, en el caso de los Departamentos, se verifica que en los diez primeros puestos, nueve corresponden a Buenos Aires y a Santa Fe, siendo las capitales de Córdoba y Salta los únicos dos que no corresponden a estas provincias. Esto concuerda con lo presentado en el apartado anterior cuando se hizo referencia a la heterogeneidad en la distribución de la pobreza en Argentina.

CAPÍTULO 4

4.1. REFORMA AL REGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL

En el Capítulo I se analizaron algunos aspectos relacionados con la evolución histórica del Régimen de Coparticipación y también sobre las características e inconvenientes que plantea en la actualidad. En este sentido, resultó posible observar por una parte, que el régimen actual no cumple con lo establecido en el Artículo 75 de la Constitución Nacional en cuanto al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional se refiere, y por otra parte, que si bien en algún momento el esquema de distribución secundaria de estos recursos contaba con criterios proporcionales y progresivos, resultaría imprescindible que dentro del nuevo esquema que en algún momento deberá negociarse entre Nación y Provincias, se incluyan además de estos criterios que resultan imprescindibles a fin de brindar transparencia, equidad y previsibilidad a las provincias, fondos específicos como el que se presenta a continuación, y que sirvan para atacar problemáticas concretas en el mediano plazo.

4.2. EL FONDO DE DESARROLLO ESTRUCTURAL

Se busca conformar un Fondo Nacional que direccione recursos destinados a atacar la pobreza estructural de manera eficiente, en el mediano plazo, mediante la intervención pública práctica.

Teniendo en cuenta que la situación de pobreza estructural no siempre obedece a la falta de recursos ya que en muchos casos, estos son utilizados ineficientemente, ya sea por la falta de coordinación entre instituciones como por la ineficiencia o duplicación del gasto destinado al combate de la pobreza, es que se decide apuntar a dimensiones fácilmente mensurables como objetivo primigenio.

En primer lugar se necesita identificar el instrumento idóneo en el que se englobe a los hogares como “pobres” y que además permita considerar diferentes características de la pobreza en cuanto a magnitud y en cuanto a naturaleza de ésta. Por esto, se decidió utilizar el Índice de NBI y el IPMH conjuntamente para poder aprovechar al máximo la información contenida en ambas medidas.

En segundo lugar se requiere desagregar geográficamente el país para ubicar los focos de pobreza que se encuentran atomizadas a lo largo y ancho del territorio Nacional. El mayor nivel de desagregación posible consiste en las subdivisiones provinciales por departamento disponibles en el Censo Nacional 2001.

A partir de las diferencias de distribución en magnitud y características de la pobreza a niveles departamentales se requiere seleccionar criterios de distribución que tengan en cuenta estos contrastes.

4.2.1. Criterios de Distribución

En base a las distribuciones de los valores de las variables incluidas en el estudio, a saber: NBI, Incidencia, Intensidad y Razón de Prevalencia (RP), se calculan los pesos relativos que serán aplicados a cada factor.

Para ello, se realiza un análisis de regresión, suponiendo al conjunto de variables explicativas representadas por las variables detalladas anteriormente, y como variable explicada al monto de fondo per cápita asignado en base a una distribución que considere a todos los factores con un mismo peso relativo dentro de la distribución total (es decir, 25% para cada uno).

Así, corriendo una regresión con Mínimos Cuadrados Ordinarios, con las variables estandarizadas, *(Standarized Beta Regression Coefficients)*, llegamos a la siguiente expresión a trabajar para cada departamento:

$$\widehat{fondopc}_i = \beta_{FP} NBI_i + \beta_{FInc} Incidencia_i + \beta_{FIt} Intensidad_i + \beta_{FR} \frac{1}{RP_i}$$

En ella, el fondo per cápita para cada departamento "*i*" dependerá de los valores que éste departamento tenga de NBI, Incidencia, Intensidad e Inversa de la Razón de Prevalencia, siendo el peso relativo de cada factor el indicado por el coeficiente *β*. La regresión arroja la siguiente salida:

Método: MCO Estandarizados	F (4; 526) = 8190,47
n = 511	R^2 ajustado = 0,9841

Coeficientes Beta	
NBI (β_{FP})	0,42
Incidencia (β_{FInc})	0,38
Intensidad (β_{Int})	0,12
(Inversa de la) RPRC (β_{R})	0,08

Todos los coeficientes son significativos con un 99% de confianza.

Entonces, en base a la tabla, se aplicaron los criterios de Población con NBI, Incidencia, Intensidad y Razón de Prevalencia, de acuerdo a la siguiente estructura:

- 42% en función de la población con NBI del departamento con respecto a la población con NBI del País
- 38% en función de la incidencia
- 12% en función de la Intensidad
- 8% en función de la Razón de Prevalencia

4.2.2. Factores de Distribución y Ajuste

Los factores de distribución son armados en base a las variables detalladas arriba; pero, en la mayoría de los casos, particularmente en los referidos a las dimensiones del IPMH, se ponderaron las mismas para tener en cuenta el peso relativo de la población departamental bajo estudio respecto de la del país.

$$Ponderador = \frac{Personas\ con\ privacion\ en\ el\ departamento_i}{Personas\ con\ privacion\ en\ todo\ el\ país}$$

Cuando i=1,2,….., 511 departamentos en todo el país

4.2.2.1. Factor Población con NBI (*Fp*): La asignación proporcional al NBI se atribuye obteniendo el cociente entre la población con NBI en cada departamento y la población con NBI total en el País.

$$F_p = \frac{Poblacion\ NBI\ departamento_i}{Poblacion\ NBI\ total\ Nacional}$$

Ejemplo para la Provincia de Salta, Departamento Anta:

$$\mathrm{F_{pAnta}} = \frac{21.782}{6.342.386} = 0{,}0034$$

Ejemplo: Factores para la Provincia de Salta		
Departamento	**Personas en NBI**	**Factor Distribución([14])**
Anta	21.782	**0,0034**
Cachi	2.615	**0,0004**
Cafayate	3.183	**0,0005**
Capital	99.883	**0,0157**
Cerrillos	9.336	**0,0015**
Chicoana	6.351	**0,0010**
General Güemes	13.227	**0,0021**
General San Martín	56.109	**0,0088**
Guachipas	1.433	**0,0002**
Iruya	3.091	**0,0005**
La Caldera	1.849	**0,0003**
La Candelaria	1.854	**0,0003**
La Poma	744	**0,0001**
La Viña	2.416	**0,0004**
Los Andes	2.317	**0,0004**
Metán	11.868	**0,0019**
Molinos	2.680	**0,0004**
Orán	53.244	**0,0084**
Rivadavia	17.863	**0,0028**
Rosario de la Frontera	7.398	**0,0012**
Rosario de Lerma	10.465	**0,0017**
San Carlos	2.521	**0,0004**
Santa Victoria	6.166	**0,0010**
Total Salta	**338.395**	**0,0534**
Total País	**6.342.386**	**1,0000**

Fuente: Elaboración Propia.

([14]) La suma de los factores de distribución de los 511 departamentos del país es igual a 1.

4.2.2.2. Factor Incidencia (F_{In}): Se determina la relación entre la incidencia de la pobreza en cada departamento y la incidencia total de todos los departamentos del país, ponderado por medio de la relación entre las personas con privación en cada departamento con respecto a las personas con privación en todo el país.

$$F_{In} = \left(\frac{Incidencia\ en\ el\ departamento_i}{Total\ incidencia\ en\ el\ país}\right) x \left(\frac{Personas\ con\ privación\ en\ el\ departamento_i}{Personas\ con\ privación\ en\ todo\ el\ país}\right)$$

A continuación, y con la finalidad de distribuir proporcionalmente, se calcula un factor para cada departamento en base a la proporción de $\mathrm{F_{In}}$ de ese departamento en la suma de $\mathrm{F_{In}}$ de todos los departamentos.

$$Factor\ de\ Distribución = \frac{F_{Ini}}{\sum_{i=1}^{511} F_{Ini}}$$

Ejemplo para la Provincia de Salta, Departamento Anta:

$$\mathrm{F_{In}} = \frac{82}{29.440} \mathrm{x} \frac{40.777}{16.473.909} = 0{,}0000069$$

$$\mathrm{Factor\ de\ Distribución} = \frac{0{,}0000069}{0{,}0018} = 0{,}0038$$

Ejemplo: Factores para la Provincia de Salta			
Departamento	**Incidencia**	**Población en Pr, Pp, y Pc**	**Factor Distribución**
Anta	**82%**	40.777	0,0038
Cachi	**85%**	6.130	0,0006
Cafayate	**63%**	7.269	0,0005
Capital	**52%**	243.621	0,0145
Cerrillos	**78%**	20.388	0,0018
Chicoana	**74%**	13.387	0,0011
General Güemes	**74%**	31.285	0,0027
General San Martín	**78%**	107.612	0,0096
Guachipas	**79%**	2.547	0,0002
Iruya	**97%**	6.037	0,0007
La Caldera	**71%**	3.984	0,0003
La Candelaria	**85%**	4.509	0,0004
La Poma	**94%**	1.615	0,0002
La Viña	**78%**	5.540	0,0005
Los Andes	**92%**	5.082	0,0005
Metán	**68%**	26.284	0,0020
Molinos	**94%**	5.179	0,0006
Orán	**78%**	95.974	0,0086
Rivadavia	**95%**	25.848	0,0028
Rosario de la Frontera	**73%**	20.216	0,0017
Rosario de Lerma	**75%**	25.107	0,0021
San Carlos	**89%**	6.341	0,0006
Santa Victoria	**96%**	10.629	0,0012

Fuente: Elaboración Propia.

4.2.2.3. Factor Intensidad (*FIt*): Se determina la relación existente entre la intensidad de la pobreza en cada departamento y la intensidad total en el país, esto ponderado por medio de la relación entre las personas con privación en cada departamento con respecto a las personas con privación en todo el país.

$$F_{It} = \left(\frac{Intensidad\ en\ el\ departamento_i}{Total\ Intensidad\ en\ el\ país}\right) x \left(\frac{Personas\ con\ privacion\ en\ el\ departamento_i}{Personas\ con\ privacion\ en\ todo\ el\ pais}\right)$$

A continuación, y con la finalidad de distribuir proporcionalmente, se calcula un factor para cada departamento en base a la proporción de F_{In} de ese departamento en la suma de F_{In} de todos los departamentos.

$$\text{Factor de Distribución} = \frac{F_{It}}{\sum_{i=1}^{511} F_{It}}$$

Ejemplo para la Provincia de Salta, Departamento Anta:

$$F_{It} = \frac{58}{20.210} \text{x} \frac{40.777}{16.473.909} = 0{,}0000071$$

$$\text{Factor de Distribución} = \frac{0{,}0000071}{0{,}0019} = 0{,}0037$$

Ejemplo: Factores para la Provincia de Salta			
Departamento	**Intensidad**	**Población en Pr, Pp, y Pc**	**Factor Distribución**
Anta	**58%**	40.777	0,0037
Cachi	**46%**	6.130	0,0004
Cafayate	**39%**	7.269	0,0004
Capital	**38%**	243.621	0,0146
Cerrillos	**50%**	20.388	0,0016
Chicoana	**43%**	13.387	0,0009
General Güemes	**49%**	31.285	0,0024
General San Martín	**62%**	107.612	0,0104
Guachipas	**43%**	2.547	0,0002
Iruya	**75%**	6.037	0,0007
La Caldera	**37%**	3.984	0,0002
La Candelaria	**48%**	4.509	0,0003
La Poma	**52%**	1.615	0,0001
La Viña	**43%**	5.540	0,0004
Los Andes	**67%**	5.082	0,0005
Metán	**52%**	26.284	0,0021
Molinos	**70%**	5.179	0,0006
Orán	**60%**	95.974	0,0090
Rivadavia	**76%**	25.848	0,0030
Rosario de la Frontera	**53%**	20.216	0,0017
Rosario de Lerma	**47%**	25.107	0,0018
San Carlos	**57%**	6.341	0,0006
Santa Victoria	**81%**	10.629	0,0013

Fuente: Elaboración Propia.

4.2.2.4. Factor Razón de Prevalencia (F_R): Se establece la inversa de la Razón de Prevalencia ponderado por medio de la relación entre las personas con privación en cada departamento con respecto a las personas con privación en todo el país.

$$F_R = \frac{1}{RP\ departamento_i} x \left(\frac{Personas\ con\ privacion\ en\ el\ departamento\ i}{Personas\ con\ privación\ en\ todo\ el\ país}\right)$$

A continuación, y con la finalidad de distribuir proporcionalmente, se calcula un factor para cada departamento en base a la proporción de F_{In} de ese departamento en la suma de F_{In} de todos los departamentos.

$$Factor\ de\ Distribución = \frac{F_R}{\sum_{i=1}^{511} F_R}$$

Ejemplo para la Provincia de Salta, Departamento Anta:

$$\mathrm{F_R} = \frac{1}{94} \mathrm{x} \frac{40.777}{16.473.909} = 0{,}000026$$

$$\text{Factor de Distribución} = \frac{0{,}000026}{0{,}0075} = 0{,}0035$$

Ejemplo: Factores para la Provincia de Salta			
Departamento	**RPRC**	**Población en Pr, Pp, y Pc**	**Factor Distribución**
Anta	**94%**	40.777	0,0035
Cachi	**58%**	6.130	0,0008
Cafayate	**121%**	7.269	0,0005
Capital	**101%**	243.621	0,0195
Cerrillos	**79%**	20.388	0,0021
Chicoana	**93%**	13.387	0,0012
General Güemes	**108%**	31.285	0,0023
General San Martín	**90%**	107.612	0,0096
Guachipas	**91%**	2.547	0,0002
Iruya	**79%**	6.037	0,0006
La Caldera	**69%**	3.984	0,0005
La Candelaria	**75%**	4.509	0,0005
La Poma	**64%**	1.615	0,0002
La Viña	**83%**	5.540	0,0005
Los Andes	**81%**	5.082	0,0005
Metán	**103%**	26.284	0,0021
Molinos	**72%**	5.179	0,0006
Orán	**98%**	95.974	0,0079
Rivadavia	**82%**	25.848	0,0025
Rosario de la Frontera	**97%**	20.216	0,0017
Rosario de Lerma	**85%**	25.107	0,0024
San Carlos	**77%**	6.341	0,0007
Santa Victoria	**90%**	10.629	0,0009

Fuente: Elaboración Propia.

4.2.3. Ecuación de Distribución.

Una vez definidos los ponderadores de cada factor y los factores de distribución, se presenta ahora la ecuación de distribución del Fondo.

$$fondopc_i = \beta_{FP} FP_i + \beta_{FInc} FInc_i + \beta_{FIt} FIt_i + \beta_{FR} FR_i$$

$$fondopc_i = 0{,}42 FP_i + 0{,}38 FInc_i + 0{,}12 FIt_i + 0{,}09 FR_i$$

$$fondopc_i = 0{,}42\left(\frac{Poblacion\ NBI\ departamento_i}{Poblacion\ NBI\ total\ Nacional}\right)$$
$$+ 0{,}38\left[\left(\frac{Incidencia\ en\ el\ departamento_i}{Total\ incidencia\ en\ el\ país}\right) x \left(\frac{Personas\ con\ privación\ en\ el\ departamento_i}{Personas\ con\ privación\ en\ todo\ el\ país}\right)\right]$$
$$+ 0{,}12\left[\left(\frac{Intensidad\ en\ el\ departamento_i}{Total\ Intensidad\ en\ el\ país}\right) x \left(\frac{Personas\ con\ privación\ en\ el\ departamento_i}{Personas\ con\ privación\ en\ todo\ el\ país}\right)\right]$$
$$+ 0{,}09\left[\left(\frac{1}{RPRC\ departamento_i}\right) x \left(\frac{Personas\ con\ privación\ en\ el\ departamento\ i}{Personas\ con\ privación\ en\ todo\ el\ país}\right)\right]$$

Con todos los factores explicitados anteriormente, se realiza a continuación una simulación para determinar la distribución teórica del fondo a cada uno de los departamentos del país. Para la simulación se supondrá un monto genérico de Cinco Mil Millones de Pesos:

Distribución por Provincia			
Provincia	**Fondo Total**	**Población**	**Fondo per Cápita por Provincia**
Formosa	$ 147.829.427	483.630	$ 306
Chaco	$ 284.036.378	977.940	$ 290
Santiago del Estero	$ 222.082.894	798.471	$ 278
Salta	$ 279.490.806	1.068.551	$ 262
Misiones	$ 248.629.777	958.688	$ 259
Jujuy	$ 152.950.901	607.719	$ 252
Corrientes	$ 223.756.886	924.264	$ 242
Tucumán	$ 297.174.634	1.330.783	$ 223
Catamarca	$ 60.433.641	331.217	$ 182
San Juan	$ 109.136.274	615.950	$ 177
La Rioja	$ 42.723.364	288.158	$ 148
Entre Ríos	$ 161.156.189	1.148.466	$ 140
Mendoza	$ 196.793.377	1.565.412	$ 126
Buenos Aires	$ 1.646.289.631	13.696.068	$ 120
Río Negro	$ 63.484.667	545.350	$ 116
San Luis	$ 41.913.056	364.967	$ 115
Santa Fe	$ 342.016.390	2.974.612	$ 115
Neuquén	$ 47.073.535	467.586	$ 101
Chubut	$ 38.418.336	405.280	$ 95
Córdoba	$ 260.312.190	3.025.736	$ 86
La Pampa	$ 20.451.023	295.934	$ 69
Tierra del Fuego	$ 6.437.875	99.328	$ 65
Santa Cruz	$ 10.054.152	192.771	$ 52
CABA	$ 97.354.599	2.725.488	$ 36
TOTAL	**$ 5.000.000.000**	**35.892.369**	**$ 139**

Fuente: Elaboración Propia.

En el caso en particular de los departamentos, por cuestiones de espacio se muestran a continuación los primeros veinte según el Monto Total y el Monto Per Cápita asignados por el Fondo.

	Departamento	Fondo Total
1º	La Matanza (Bs. As.)	$197,277,091.59
2º	Rosario (Santa Fe)	$117,355,890.35
3º	Capital (Córdoba)	$95,830,412.02
4º	Merlo (Bs. As.)	$90,684,319.62
5º	Florencio Varela (Bs. As.)	$85,708,189.22
6º	Moreno (Bs. As.)	$84,137,673.37
7º	Capital (Tucumán)	$80,170,314.92
8º	Almirante Brown (Bs. As.)	$77,942,419.15
9º	Lomas de Zamora (Bs. As.)	$77,827,474.38
10º	Capital (Salta)	$77,458,397.31
11º	San Fernando (Chaco)	$69,549,636.14
12º	Quilmes (Bs. As.)	$66,571,633.73
13º	La Capital (Santa Fe)	$57,001,802.03
14º	Capital (Corrientes)	$55,002,497.02
15º	José C. Paz (Bs. As.)	$52,602,614.53
16º	Malvinas Argentinas (Bs. As.)	$52,030,308.92
17º	Capital (Misiones)	$48,827,298.59
18º	Pilar (Bs. As.)	$47,791,483.14
19º	General San Martín (Salta)	$46,896,004.56
20º	Formosa (Formosa)	$46,552,720.74

	Departamento	Fondo Per Cápita
1º	Ramón Lista (Formosa)	$604
2º	Bermejo (Formosa)	$521
3º	Rivadavia (Salta)	$516
4º	Figueroa (Sgo. del Estero)	$502
5º	Santa Victoria (Salta)	$491
6º	Valle Grande (Jujuy)	$481
7º	Iruya (Salta)	$477
8º	Rinconada (Jujuy)	$475
9º	Mitre (Sgo. del Estero)	$474
10º	Susques (Jujuy)	$455
11º	Santa Catalina (Jujuy)	$454
12º	General Güemes (Chaco)	$454
13º	Molinos (Salta)	$454
14º	Concepción (Corrientes)	$451
15º	Ant. de la Sierra (Catamarca)	$450
16º	Alberdi (Sgo. del Estero)	$445
17º	Salavina (Sgo. del Estero)	$443
18º	Independencia (Chaco)	$436
19º	Atamisqui (Sgo. del Estero)	$434
20º	San Martín (Sgo. del Estero)	$434

Fuente: Elaboración Propia.

Como resulta posible observar, si se consideran los Montos Totales recibidos por el Fondo, la mayoría de las localidades son del Gran Buenos Aires o Capitales de Provincia, incluso de algunas con mayor desarrollo relativo al resto. Sin embargo, si el análisis se centra en los montos per cápita, la situación resulta totalmente distinta, y los departamentos consignados, pertenecen a las provincias más pobres del país. Esto implica, que el espíritu distributivo del Fondo se manifiesta en la distribución, y lo configura como una herramienta muy importante para llegar a las personas más necesitadas.

4.2.4. Origen de los Recursos del Fondo de Desarrollo Estructural

En cuanto al origen de los recursos que podrían formar parte de este Fondo, resulta importante destacar que el Art. 7 de la Ley 23.548 de Coparticipación Federal, postula que el monto a distribuir no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de tributos nacionales de la administración central medidos en su recaudación efectiva. Si se comparan los montos transferidos a las provincias durante el año 2009 en concepto de Coparticipación por la Ley 23.548, los mismos alcanzan a cubrir alrededor de 26% del Total de Recursos Tributarios sin las Contribuciones de la Seguridad Social. Esto implica, que el mínimo estipulado en la ley, no se cumple, lo que significa una pérdida de más de 18.000 millones de pesos por parte de las provincias, solo en el año 2009. El Fondo de Desarrollo Estructural, podría ser un buen mecanismo utilizado por la Nación para cerrar esa brecha y evitar de esta manera, planteos políticos y judiciales por parte de los gobernadores.

Año 2009	En millones de $
Total de Recursos Tributarios s/Seg Social	$ 229.187,082
Distribución Efectiva Recursos Ley 23.548	$ 59.131,967
% de Distribución	26%
Coparticipación Mínima Teórica (34%)	$ 77.923,608
Pérdida de las Provincias	$ 18.791,641

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos de Comisión Federal de Impuestos y Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía de la Nación.

Otra fuente de financiamiento, podría ser el excedente de la recaudación del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios sobre el nivel base por ejemplo, del mes de marzo de 2010. La recaudación por este tributo, presento una tasa de crecimiento promedio de 1,6% mensual desde enero de 2002, y en marzo de 2010 alcanzó alrededor de $1.819 millones. De mantenerse este ritmo, el crecimiento de la recaudación a partir de este nivel y hasta diciembre de 2011, generaría un excedente por sobre el monto de marzo de 2010 de $7.500 millones. Esta cifra resultaría más que suficiente para financiar el Fondo, y evitaría el problema de suma cero mencionado al principio de este trabajo, por cuanto ninguna provincia ni la Nación verían reducidos sus recursos.

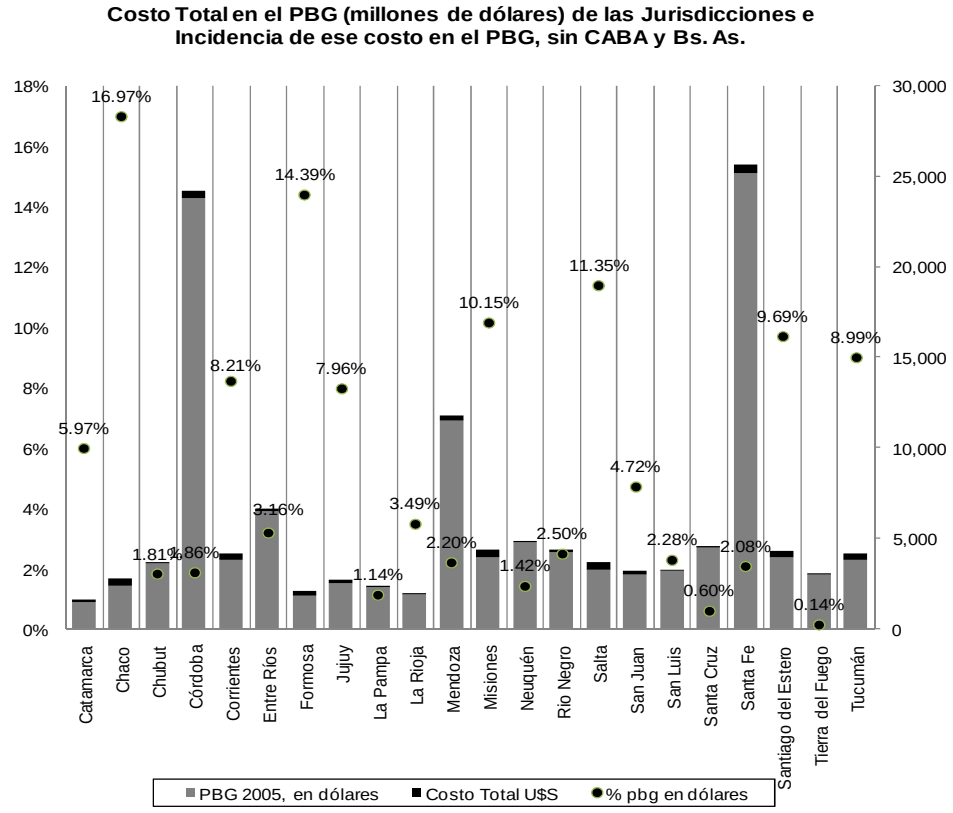
CAPÍTULO 5

5.1. ALGUNAS MEDIDAS DE IMPACTO

Una vez analizada la distribución del fondo, en este capítulo se estudiarán algunas medidas de impacto sobre la economía y la pobreza.

5.1.1 Participación en el PBG de cada Provincia del Costo Total del Programa.

El costo total de reducción de la pobreza estructural([15]) fue calculado en el Capítulo 3. Si se compara esta cifra con el PBG en dólares para cada provincia, es posible observar que ocurriría si cada provincia tratara de enfrentar este costo en un solo período sólo con los ingresos que genera en su economía. El gráfico siguiente ilustra esta situación:

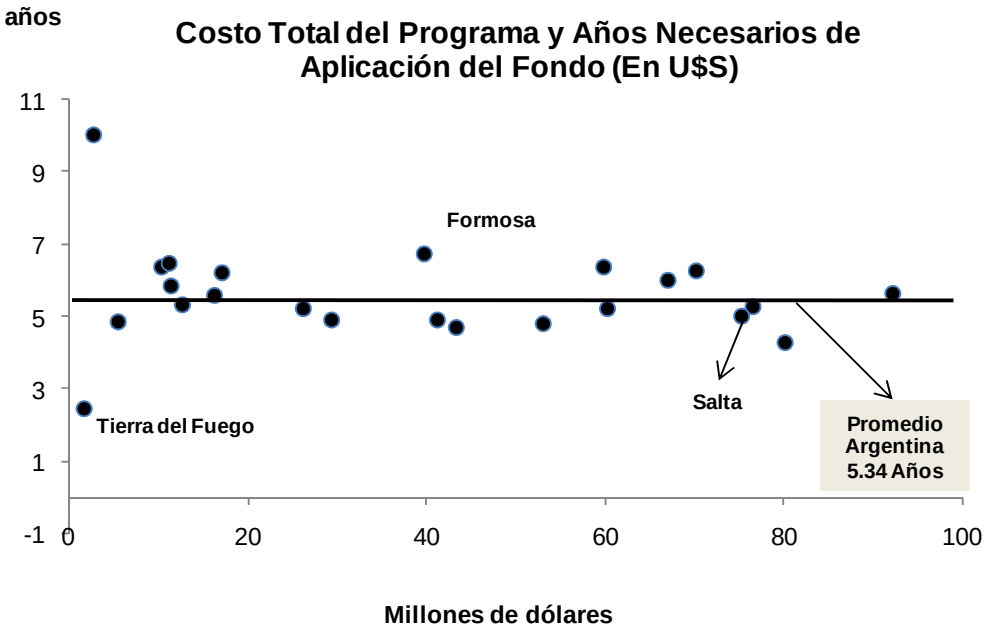


De esta manera resulta posible observar que en Córdoba el costo total del programa sobre el inmenso PBG de esta provincia es mínimo, sólo de 1,86%. En cambio, en Formosa, la influencia llega al 14,39%, mientras que en Salta al 11,35%. El costo total del programa representa un 2,37% de PBI de Argentina en 2005, en dólares.

([15]) Se toma en dólares para tratar de homogeneizar los valores. Así, el PBG de todas las jurisdicciones se mide en el año 2005 en pesos de 1993, mientras que el Costo Total en pesos de 2009. Luego, al primero le correspondería un tipo de cambio nominal de 1 peso = 1 dólar, mientras que al segundo un promedio de la cotización en el año, a saber, 3,71 pesos = 1 dólar.

5.1.2. Cantidad de Años Necesarios para Finalizar el Programa.

Otra manera de medir el impacto del Fondo sobre el problema propuesto, consiste en calcular en cuánto tiempo podría concluirse el programa utilizando los recursos del Fondo.



Si por otra parte, se considera como un flujo directo al monto que el Fondo de Desarrollo Estructural le daría a la economía por año, sobre el costo total del programa, éste se podría cumplir, en promedio, para toda la argentina, en 5,34 años. En el caso de la provincia de Salta, con un costo de de 376 millones de dólares y un flujo anual de 76 millones de dólares, logra el programa en 4,99 años.

5.1.3. Impacto sobre la Economía en General

Para estimar el impacto en la economía en general, se toma como ejemplo a la Provincia de Salta. Para esto, se utilizó la Matriz de Insumo Producto (MiP) para la economía argentina que el INDEC realiza para el año 1997([16]). Según el INDEC la MiP se define como "*…Un registro ordenado de las transacciones entre los sectores productivos orientadas a la satisfacción de bienes para la demanda final, así como de bienes*

([16]) En Salta, el economista Eduardo Antonelli, completo la MiP (y sus matrices derivadas) para el año 1984. Véase la publicación: "Cuadernos del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNSa. Castañares, 1995". Sobre esta publicación se realizaron cálculos comparativos y se aprendió parte de la metodología; no obstante, por haber transcurrido más de 25 años de esa economía a la actual, se decidió que sería mejor tomar la de Argentina para 1997.

intermedios que se compran y venden entre sí. De esta manera se puede ilustrar la interrelación entre los diversos sectores productivos y los impactos directos e indirectos que tiene sobre estos un incremento en la demanda final [el subrayado es nuestro]. *Así, la MIP permite cuantificar el incremento de la producción de todos los sectores, derivado del aumento de uno de ellos en particular*".([17])

Para cuantificar lo propuesto en el párrafo anterior, se trabajó con la matriz de requerimientos directos e indirectos, la cual se obtuvo de la siguiente forma para cada ítem de la misma:

$$requerimiento_i(directo\ o\ indirecto) = \frac{Valor\ agregado\ o\ insumos\ del\ sector\ i}{VBP\ total\ del\ sector}$$

El requerimiento o coeficiente técnico, muestra en qué medida el aumento de demanda final en el Gasto Público o Construcción Pública, impactará directamente sobre la demanda final, y luego, directa e indirectamente, en los sectores que se relacionan con aquella demanda en la proporción correspondiente a su coeficiente técnico.

En síntesis, en toda la economía se puede llegar a 3 etapas. La primera, el flujo de ingreso correspondiente al gasto final (gasto público) que eleva en la misma proporción la demanda final de la economía. La segunda, mide el producto de los sectores que intervinieron para satisfacer esa demanda generada por parte del sector público. Y la tercera, la intervención de esos sectores, a su vez, repercutió en el resto de la economía.

Con esto, el impacto del Fondo en un año en la economía de Salta sería:

Impacto del Gasto **(En U$S)**	
1era. Etapa (Fondo)	75.633.803,89
2da. Etapa	60.770.148,38
3era. Etapa	36.208.213,35
Impacto en la Economía de Salta	**172.612.165,62**

Esto quiere decir, que la inyección de más de 75 millones de dólares del Fondo, termina generando en la economía, (y solo considerando tres etapas), más de 172 millones de dólares en un año.

([17]) INDEC. Cuentas Nacionales y MiP. En Metodología: "Comprendiendo la utilidad de la Matriz de Insumo-Producto (MiP) en http://www.indec.gov.ar/mip/mip.htm.

5.1.4. Impacto sobre el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

Por último, si los recursos del fondo efectivamente se utilizaran para solucionar los problemas de deficiencias sanitarias y de hacinamiento, se verificaría una reducción en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas para esa jurisdicción. A continuación se estimará cuánto sería esta reducción para la Provincia de Salta.

Para realizar esta estimación, se recurrió a la Base desagregada por habitante del Censo 2001 de la Provincia de Salta. Una vez identificados los individuos pobres y clasificados según el tipo de dimensión de NBI que los definía como tales, se reemplazó el valor de las variables de manera que aparecieran como si no tuviesen problemas sanitarios ni de hacinamiento. Los resultados obtenidos, se muestran a continuación:

Provincia de Salta		**Antes Intervención**	**Después Intervención**
Total de Personas		**1.040.189**	**1.040.189**
Personas con NBI		**326.918**	**172.781**
Dimensiones	**Sólo** con Hacinamiento	115.601	0
	Sólo con Vivienda Inconveniente	30.896	30.896
	Sólo sin Inod. sin Desc. / Sin Inod.	23.515	0
	Sólo Sin Escolaridad	5.706	5.706
	Sólo Sin Capacidad de Subsist.	54.347	54.347
	Con Dimensiones Combinadas	96.853	96.853
% de NBI		**31,43 %**	**16,61 %**

Como puede observarse, la ejecución efectiva del programa en su totalidad, implicaría para la Provincia de Salta, una reducción en el índice NBI de alrededor del 50%, por lo que la población con Necesidades Básicas Insatisfechas en la Provincia de Salta alcanzaría el 16,61% de la población total.

CONCLUSIONES

La distribución de los recursos Federales ha ido demarcando desigualdades y desequilibrios económicos y sociales entre las regiones, provincias y departamentos del país de manera sostenida. El Régimen de Coparticipación Federal, como herramienta primigenia de distribución ha venido fracasando permanentemente a lo largo de su existencia, generando bolsones de pobreza estructural lo largo de todo el territorio nacional, tal como ha sido explicado en el Capítulo 3 de esta investigación.

Como respuesta a esto, en este trabajo se atacó una de las principales debilidades del régimen de Coparticipación actual, que es la falta de criterios claros de distribución de recursos. Los coeficientes de distribución propuestos, se basan en medidas que reflejan objetivamente el grado de desarrollo y el nivel de vida de la población, considerando las diferencias tanto entre las provincias como entre los departamentos que las componen, teniendo como base el principio de justicia, (del latín *Justica: dar a cada uno lo suyo).*

Así, el Fondo de Desarrollo Estructural, demuestra ser una herramienta para la asignación de recursos tendientes a combatir la pobreza estructural en sus dimensiones mensurables y por lo tanto susceptibles de ser enfocadas por una política pública de intervención directa y de corto plazo, permitiendo también la readecuación y auditoría periódica de sus objetivos. Por otra parte, cambia el foco de discusión del problema, dejando de lado los intereses particulares de cada jurisdicción que han venido trabando el logro de un acuerdo hasta estos días.

Aún cuando la erradicación de la pobreza estructural implique políticas de estado de largo plazo, dirigidas a mejorar el nivel educativo de los hogares que redunden en una mejora sustancial de las oportunidades de los mismos de diseñar mejores estrategias de vida, la aplicación del instrumento al que hace referencia este trabajo resulta como punto de partida un respiro alentador, práctico en su medición y aplicación, y que imprime sus efectos en el corto plazo generando un descenso muy marcado en los índices de pobreza estructural existentes. Es quizá también, un impulso a investigar y crear otro tipo de medidas de pobreza que permitan en el futuro una mayor comprensión de esta problemática para consensuar la creación de políticas posibles para el Estado y eficaces en su consecución.

BIBLIOGRAFÍA

- Antonelli, E. "Matriz de Insumo-Producto de la Provincia de Salta". CASTAÑARES, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Económicas, Nº 2, (IIE). Universidad Nacional de Salta (UNSa.). Salta, 1993.

- Bourguignon, F; Chakravarty, S. "The Measurement of Multidimensional Poverty". Journal of Economic Inequality Nº 1. Netherlands, 2003.

- Díaz Frers, L. "En Deuda con la Coparticipación: El Régimen de Coparticipación, Problemas y Soluciones". Recomendación Nº 58. CIPPEC.

- Gasparini, L; Porto, A. "Un Juego sobre la Coparticipación Federal de Impuestos". Universidad Nacional de La Plata. Documento de Trabajo Nº 74. La Plata, 2008.

- Gómez, A; Mario, S; Olmos, F. "Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH): Desarrollo y Aplicación con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001". VII Jornadas Argentinas de Estudios de la Población. Tucumán, 2003.

- Nuñez Miñana, H. "Finanzas Públicas". Ediciones Macchi. 1998.

- Piffano, H. "La Asignación de Potestades Fiscales en el Federalismo Argentino". Foro de Instituciones Fiscales. Buenos Aires, 1998.

- Porto, A. "Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina". Documento de Federalismo Fiscal Nº 12. Departamento de Economía. Universidad Nacional de La Plata. Argentina, 2004.

- Ravallion, M. "Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods". LSMS Working Paper Nº 88. The World Bank. Washington DC, 1992.

- Sen, A. "Poverty: an ordinal approach to measurement". Econometrica 44. 1976.