



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA  
MATANZA**

**ESCUELA DE POSGRADO**

**DOCTORADO EN CIENCIAS ECONÓMICAS**

**Federalismo social integrado  
en Argentina**

**Tesis presentada para cumplir con los requisitos finales para la  
obtención del título de “Doctor en Ciencias Económicas”**

**Con mención en Finanzas Públicas**

**Director de Tesis: Dr. Alberto Longo**

**Autor: Lic. Mag. Daniel Alejandro Soria (Novena cohorte)**

**San Justo, Abril 2016**

## **Agradecimientos**

Quiero expresar mi profundo reconocimiento a las personas que colaboraron directa o indirectamente en la producción y la perfectibilidad de los argumentos vertidos aquí, dejando expresa constancia que a ninguna de ellas podría hacérsela responsable de los excesos o defectos que puedan existir en esta tesis.

Este agradecimiento atañe en particular a los aspectos de crítica sobre la construcción epistemológica a la Doctora Ruth Schapira. Así como a quien confió en mí pericia en el conocimiento, la Doctora Cristina Mansilla y a la Licenciada en sociología Susana Battista, por su ayuda y el apoyo brindado en cuanto al conocimiento sobre el tema planteado en materia de pobreza .

La deuda académica trasciende y se acumula por su apoyo y dedicación al Doctor en Ciencias Económicas y Magister Alberto Longo, en este caso en su carácter de director de esta tesis.

También agradezco a la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera por el apoyo en materia de consultas y asesoramiento, al personal de biblioteca del INDEC, entre las entidades colaboradoras de datos. Y la cooperación del Presidente de la Comisión Federal de Impuesto, Abogado Juan Chirino por su tiempo y recomendaciones desde su perspectiva profesional.

## **Dedicatoria**

A mis padres, José Nilo y Estela Angela por su inmenso amor, por haberme guiado y dado los fundamentos de la vida. A mi amada y gran compañera de ruta en la vida, Karin, que ha sido mi faro en las tormentas más profundas, hoy siendo la certeza de mí destino. A mis amados hijos del alma. Macarena, Laureano y Agustín, por darme cada uno luz a mi vida. A mí amada nietita Tania por traerme tantas alegrías.

A mis amados hermanos Adrián y Ezequiel.

A mí hijo del corazón Maty.

Y tantos más, inmensamente GRACIAS



## **Resumen del trabajo**

---

El objeto del estudio está basado en el método distributivo de los recursos públicos destinados a la protección social – del orden federal en Argentina, abarcando el proceso a partir de la constitución de los fondos de los recursos tributarios, la metodología de asignación mediante la coparticipación federal de tributos, las normas financieras sobre las partidas presupuestarias relacionadas con el gasto social, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, la transparencia pública en la gestión y la aplicación de reglas del control interno en materia de Auditoría.

En los distintos capítulos del estudio, se demostrara desde distintas perspectivas, la fragilidad de los recursos públicos destinados a la protección social, desde el recorrido que deben soportar las partidas presupuestarias para cumplir con su mandato en materia de contención de la pobreza, hasta materializarse en la mano del verdadero receptor (titular de derecho) que la ley “pretende atender y proteger mediante el presupuesto”.

Los principales problemas del sistema federal distributivo de recursos públicos, en primer lugar esta la inercia legislativa, y en segundo, la irrupción de la discrecionalidad manifiesta del poder del gobierno central. Este último, intenta reemplazar al instrumento de reparto, para reencausar el problema de la pobreza, en lugar de la necesaria “reflexión de Estado” mediante un federalismo normativo con verdadera incidencia en lo social. A la fecha, el sistema distributivo de recurso esta categorizado como “anómalo”.

El Estudio está basado en la disciplina de las finanzas públicas, como una posible opción en formular un nuevo modelo en el reparto de los recursos públicos con justicia distributiva, articulando circuitos administrativos y financieros que respondan todos, en su conjunto, a la gestión pública en la lucha contra el flagelo de la pobreza, visto desde la sustentabilidad financiera en la problemática social -en el orden federal-, estableciendo distintos plazos de revisionismo, del seguimiento de los recursos públicos con destinos a la infraestructura y programas integradores en lo social, en los tres estamentos de gobiernos, la protección de la partidas sociales, y de los propios controles que son comunes al Estado. Consolidando un sistema de reparto equitativo, solidario y que goce de transparencia gubernamental basado en un federalismo social integrado.

## **Job summary**

---

The object of the study is based on the distributive method of the public resources destined to the social protection - of the federal order in Argentina, covering the process from the constitution of the funds of the tributary resources, the methodology of allocation by means of the federal coparticipación Of taxes, the financial rules on the budgetary items related to social expenditure, from the perspective of legal certainty, public transparency in the management and application of internal control rules in matters of Audit.

In the different chapters of the study, the fragility of public resources destined to social protection, from the path that must be borne by the parties in order to fulfill their mandate in the area of poverty containment, will be demonstrated from different perspectives, until materializing in the Hand of the true recipient (right holder) that the law "aims to address and protect through the budget."

The main problems of the federal distributive system of public resources are, firstly, legislative inertia, and secondly, the emergence of the manifest discretion of central government power. The latter attempts to replace the distribution instrument in order to redress the problem of poverty rather than the necessary "state reflection" through normative federalism with a real social impact. To date, the resource distribution system is categorized as "anomalous".

The study is based on the discipline of public finances, as a possible solution option through a new model in the distribution of public resources with distributive justice, articulating administrative and financial circuits that all respond, as a whole, to public management In the fight against the scourge of poverty, seen from the financial sustainability in the social problematic, in the federal order, establishing different terms of revisionism, of the monitoring of the public resources with destinies to the infrastructure and integrating programs in the social, In the three levels of government, the protection of social items, and the controls that are common to the State. Consolidating an equitable, solidary system of sharing that enjoys government transparency based on an integrated social federalism.

**Palabras claves:** Coparticipación Federal de Impuesto – Debilidades del Presupuesto – Vulnerabilidad de la partidas presupuestarias sociales- Discrecionalidad manifiesta del funcionario - Protección Social - Gasto Social – Redistribución de la riqueza - Canasta Básica Alimentaria y total Regional – Justicia Social – Justicia distributiva – Federalismo Social -

## Índice General

Caratula.....	1
Agradecimiento.....	2
Dedicatoria.....	3
Resumen del trabajo.....	5 a 6
Palabras claves.....	7
Índice de general de capítulos.....	8
Índice de Cuadros.....	9 a 11
Introducción.....	12 a 22
I Capítulo–Análisis metodológico.....	23 a 40
II Capítulo – La Coparticipación y la Pobreza.....	41 a 167
III. Capítulo – Breve enfoque sobre la Pobreza y Métodos de medirla en Argentina.....	168 a 277
IV. Capítulo – Los derechos sobre la Protección Social en Argentina.....	278 a 329
V Capítulo – Las partidas presupuestarias sociales.....	330 a 399
VI. Capítulo - Una nueva propuesta distributiva de los recursos públicos destinados a la cuestión social en Argentina.....	400 a 440



## Índices de cuadros

Cuadro 1A Reparto de la distribución secundaria.....	49
Cuadro 2A Metodología en la determinación de los coeficientes de distribución secundaria- Ley 20.221 .....	49
Cuadro 3A Evolución de la Distribución primaria en la Coparticipación federal de impuestos desde 1935 a la fecha .....	53
Cuadro 4A Distribución de recursos públicos de la ley 23548.. .....	54
Cuadro 4AB Comparación de coeficientes de distribución secundaria de las leyes 20.221 y 23548 .....	56
Cuadro 5A Evolución de las transferencias automáticas como porcentaje de la recaudación total.....	58
Cuadro 5AA Distribución secundaria en las provincias por ingreso per cápita en el año 2015 .....	61
Cuadro 5AB Efecto sobre el FCB del inciso b, artículo 1 de la Ley 24621 - Ejercicio 2014.....	68
Cuadro 5AB1 Licuación del Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB).....	71
Cuadro 5AB2 prorratores del art 4º inc. d) del Decreto 879/92 .....	76
Cuadro 5AB3 Prorratores del 4 % s/Población HNBI Decreto 2353/2014 .....	78
Cuadro 6 Efecto sobre el FCB del inciso b, artículo 1 de la Ley 24621 - Ejercicio 2014.....	82
Cuadro 6AB Laberinto fiscal .....	129
Cuadro 7A Criticidad y privacidad ponderable de las NBI.....	130
Cuadro 7AB Evolución de la condición de privacidad preponderante entre censos 2001 y 2010 .....	131
Cuadro 8 Evolución en los guarismos de la condición preponderante de privacidad entre censos 2001 y 2010 .....	132

<b>Cuadro 9A</b> Formulario de programación financiera de los gastos en bienes y servicios que comprometen ejercicios futuros.....	133
<b>Cuadro 9 AB</b> – Formulario de seguimiento sobre Transferencias e Inv. Financieras para el financiamiento de los gastos de capital ...	134
<b>Cuadro 10</b> Evolución histórica de construcción por el programa FO.NA.VI .....	90
<b>Cuadro 11</b> La distribución de recursos establecida en el art. 5º de la Ley 24.464/95 (FO.NA.VI) y las NBI Provincial.....	91
<b>Cuadro 12</b> Escrituración según porcentajes acumulados por cada una de las Jurisdicciones al 31/12/2013. ....	93
<b>Cuadro 13</b> Escrituración divididos en segmentos de performance en gestión en las jurisdicciones al 31/12/2013.....	93
<b>Cuadro 14</b> Recupero De Las Cuotas De Los Préstamos Otorgados Por Los Institutos Provinciales De Viviendas .....	95
<b>Cuadro 15</b> Asignación de recursos - Plan Federal de Viviendas.....	98
<b>Cuadro 16</b> - Consolidación de recursos destinado a programas vivienda .....	101
<b>Cuadro 17</b> – Diagrama de expulsión y de reintegración al cuerpo social .....	368
<b>Cuadro 18-</b> Ítems que componen los gastos imprescindibles del 1º orden .....	376
<b>Cuadro 19-</b> Ítems que componen los gastos necesarios del 2º orden .....	385
<b>Cuadro 20-</b> Transferencias por año plan remediar.....	397
<b>Cuadro 21-</b> Precio de compra Remediar vs precio de venta en farmacias .....	397
<b>Cuadro 22-</b> Distribución de medicamentos esenciales , a nivel nacional (Serie evolución histórica).....	398

<b>Cuadro 23- -Distribución federal de comedores escolares</b>	
y los proyecto de agua .....	399
<b>Cuadro 24 Destino de los recursos del FO.S.I.S.....</b>	421
<b>Cuadro 25 – Recursos que conforman el FOSIS.....</b>	422
<b>Cuadro 26- Esquema opcional de distribución primaria de la masa</b>	
de la CFI entre los partes participantes.....	423
<b>Cuadro 27 Resumen de FO.S.I.S y sus características vitales....</b>	428
<b>Cuadro 28- Nuevo esquema distributivo de recursos públicos</b>	
destinado a la cuestión social en Argentina.....	438
<b>Cuadro 29- Indicadores de pobreza en Argentina.....</b>	439
<b>Cuadro 30- Índice de progreso social en Argentina 2014-2015....</b>	440

## **I. Introducción**

---

El Régimen Tributario Argentino y la coparticipación federal de impuestos, llamado también el “laberinto fiscal”<sup>(1)</sup>, analizado desde la perspectiva histórica sobre el campo de la distribución de los recursos públicos entre la Nación y las Provincias, es el cabal resultado de nuestra intensa historia económica– social. Sucesos que responden, una parte, a las crisis económico- financieras y por el otro, a la falta de continuidad de gobiernos democráticos ocasionados por la irrupción de los distintos gobiernos de hechos, situación está que no permitió concretar un desarrollo sostenido con planes de expansión de la política económica a largo plazo, con la consecuente previsibilidad gubernamental en el ensayo del desarrollo y crecimiento impulsado desde la formidable herramienta estratégica de la coparticipación federal de impuestos (CFI) el cual constituye el reparto de recursos públicos a las provincias, los que son distribuidos bajo criterios de asignación devolutivos y redistributivos, atendiendo a distintos factores, tales como: los desequilibrios de competitividad en los territorios, riqueza de suelos, clima, densidad en la distribución poblacional y el factor sobre las diferencias de oportunidades, dando suficiencia financiera en donde se registran los mayores deterioros en la movilidad y ascendencia social en Argentina

En lo que hace al reparto de recursos públicos, éste será abordado y desarrollado en el capítulo II de la tesis, donde se formulará un seguimiento histórico de los avances y retrocesos en materia de distribución de los recursos públicos mediante la coparticipación

---

(1) El Dr. Richard Bird, profesor de Economía de la Universidad de Toronto, vino a Buenos Aires luego de la reforma constitucional de 1994 y quiso conocer los regímenes de coparticipación federal de impuestos entonces vigente. Se le presentó un gráfico de la distribución de los recursos públicos. Cuando lo vio por primera vez en una reunión de la Comisión Federal de Impuestos, dijo que era lo más parecido a un “plato de fideos” o, en todo caso, a un “laberinto”. Posteriormente, el Dr. José O. Casás lo puso en letras de molde en una revista especializada con el título “El Laberinto de la Coparticipación”.

federal de impuestos. Ello, visto desde los efectos regresivos financieros que sufren las economías regionales, y su efecto multiplicador en las provincias, a lo que se suma la escasa base en imposición de tributos, administraciones tributarias locales perfectibles, el avance del poder tributario nacional sobre el provincial y la transferencia de servicios públicos sin la contrapartida de los recursos para sostenerlo, entre otros problemas.

Los conocidos y agotados modelos económicos, la inflación, las asignaciones específicas de los impuestos, entre otros cambios notorios han consolidado la pérdida de la autosuficiencia financiera provincial y con ello, el resultado esperado de dependencia económica del poder central, acrecentada por la falta de política de expansión destinada al crecimiento económico, lo que conduce a lo inevitable en las provincias deficitarias, las que recurren a superestructuras de trabajo público- cada una de ellas-, a los fines de paliar la falta de creación genuina de puesto de trabajo.

En definitiva la falta de trabajo, el deterioro galopante de la oferta de servicios públicos en la calidad de las áreas de salud y educación, así como la insuficiencia financiera del Gobierno para sostener la obra pública destinada a la infraestructura social, basada en las explosiones demográficas, contribuyeron a condenar y perpetuar a distintas generaciones de ciudadanos, la herencia económica cuyo corolario fue la herida social conocida como "la pobreza".

Siendo su terreno fértil, la violencia institucional por "la falta de acuerdos políticos en los criterios objetivos del reparto de los recursos", ello contribuyó a profundos cambios sociales, que han resultado nefastos a las pausas intergeneracionales, degradando el circuito virtuoso de la ascendencia social argentina.

En efecto, la implementación del modelo económico de apertura de mercado en Argentina, se inició cronológicamente hacia mediados de la década de los setenta del siglo pasado, siendo el Gobierno de facto, el que se autodenominó como el “proceso de reorganización nacional”<sup>(2)</sup>, quien dio por terminado el proceso y modelo económico conocido como “sustitución de importaciones” (1930 a 1976)<sup>(3)</sup>. Apoyado en la crisis petrolera, los resultados no se hicieron esperar: la falta de protección de las industrias nacionales mediante las barreras arancelarias, la inflación, el tipo de cambio, la fuga de capitales, la puja gremial, la falta de reglas claras de mercado y bursátil, entre otras, llevaron al país casi al colapso.

Entre los años 1976 a 1988 la inflación no bajó. En sus casi tres dígitos, esto profundizó más a los desequilibrios económicos provinciales, los déficits fiscales son casi permanente; con lo que la puja de los recursos entre la Nación y las Provincias, hicieron que se adoptara como política de Estado la salida de la coyuntura mediante la emisión monetaria sin respaldo ni control, sumado a la necesidad de divisas, dando diferentes impulsos para acrecentar el estímulo de la exportación de productos primarios.

En ese mismo lapso y en forma paralela, se registró la caída de la industria nacional en todos sus rubros, siendo los indicadores más

---

(2) Proceso de Reorganización Nacional es el nombre con el que se autodenominó la dictadura cívico-militar que gobernó la Argentina desde el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, que derrocó al gobierno constitucional de la presidenta María Estela Martínez de Perón, hasta el 10 de diciembre de 1983, día de asunción del gobierno elegido mediante sufragio de Raúl Alfonsín.

(3)Rapoport, Mario -Argentina: Economía Y Política Internacional - Los procesos históricos- –s/f- pag.4- Disponible en :

[http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/argentina\\_economia\\_y\\_politica\\_internacional.pdf](http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/argentina_economia_y_politica_internacional.pdf) (fecha de consulta internet 09/12/2015)

importantes: la baja en los porcentajes de partición del producto bruto interno del sector secundario (industria entre otros), el cierre permanente de fábricas, el crecimiento del desempleo, la inflación, y el deterioro del salario real en forma creciente y constante.

A este escenario, se le suman las transferencias-obligadas- de los servicios públicos de educación (nivel primario) y salud (hospitales) que se encontraban bajo la órbita de la Nación y se traspasaron su gestión a las provincias, sin la correspondiente remisión de las partidas financieras para solventar las erogaciones. Esto fue otra maniobra más del gobierno central, su resultado esperado el deterioro pronunciado de las finanzas provinciales y su efecto devastador fue el "estancamiento de la movilidad social y el crecimiento de la pobreza".

El resultado verificado fue el colapso de los autofinanciamientos provinciales, lo que impidió atender los problemas que se gestaron, como tampoco pudiendo diagramar planes de desarrollo sin financiamiento, con el consiguiente impacto en el orden social. A ello, se le suma una balanza anómala en materia de transferencias gubernamentales, medida en función del producto bruto per cápita por Provincia y sin ajustarse, en principio, a las necesidades provinciales. Por ende, puede afirmarse que se profundizaron los desacuerdos, cuyas secuelas redundaron en una mayor desigualdad entre algunos ciudadanos, no pudiendo recrearse modelos igualadores de oportunidad, ni ofreciendo, en definitiva mejoras sustantivas en los servicios que el Estado, resulta ser el prestador.

En este estado de las cosas, la ansiada distribución de recursos tributarios en la coparticipación federal de impuestos llegó mediante el dictado de la ley N° 23548<sup>(4)</sup> norma que en su debate

---

(4) <http://www.infoleg.gov.ar/>

parlamentario en el Senado dejó de manifiesto las controversias entre los distintos poderes de la Nación- Provincias y entre las Provincias, siendo los métodos asignados para el prorrateo entre Provincias, sólo la facultad de cercanía al poder. Ello, logro profundizar los desacuerdos políticos y el deterioro de las relaciones Institucionales.

La emigración interprovincial, casi obligatoria, el motor fue la falta de trabajo y a las necesidades a que fueron sometidos por el proceso económico, trajo como consecuencia que los ciudadanos de las provincias pobres se trasladaran a las provincias ricas, otro factor complementario, que se suma a los ya enunciados anteriormente. Todos ellos, sin duda fueron impactando en la calidad del desarrollo humano, acrecentando la problemática en la cuestión social y propagando ese mismo efecto en los guarismos de la pobreza en Argentina.

El intento de políticas superadoras (limitadas) aplicadas a una parte de estos fenómenos, han significado la creación del fondo del conurbano bonaerense, la que, al menos al inicio, sólo fue una expresión transitoria de conformar voluntades, más, con la primera modificación a la ley y el efecto del aumento general y sostenido de los precios y el aumento de la recaudación impositiva, hizo que la realidad financiera de la Provincia se torne casi una parodia, frente al reparto de recursos.

La continuidad del modelo económico aplicado neo clasista desde mediados de la década de los setenta, fue profundizada durante la década del 90. Uno de sus tantos logros fue la mejora sustantiva de ingresos en ciertos segmentos poblacionales con capacidades económicas más ventajosas, excluyendo a otros sectores menos favorecidos, ya golpeados por la evolución tecnológica, por las crisis económicas, y por los modelos económicos implementados,



arrojando como saldo la expulsión de muchos ciudadanos del sistema laboral. Y sumado a la falta de herramientas precisas en materia de política social y laboral, contribuyo a que grandes cantidades de ellos no pudieran reingresar al sistema laboral y productivo, siendo en definitiva su anclaje social.

Transfiriendo esa problemática, ya instalada, a sus sucesores que corrieron la misma suerte o peor, ciclo que continuó profundizando la desigualdad en idénticas proporciones.

El deterioro del servicio público ofrecido por el Estado en los campos de la educación, sanidad, alimentario y de la seguridad social, fueron alcanzando niveles insospechados en una transición social lenta, silenciosa y decadente.

Siendo la única alternancia, recurrir a mejorar la calidad en la contratación de servicios, el ámbito de lo "privado", basados en una hipotética eficacia, eficiencia, rapidez y competitividad, proceso inducido por los mismos gobernantes, que estrangulando la oferta de los servicios públicos (salud, educación, entre otras) por la falta de partidas presupuestarias acordes en lo que hace a la inversión en infraestructura, bienes de capital, equipamientos en salud y sumado a la ausencia de políticas dinámicas superadoras en planes de estudios, se fue desplazando la calidad del servicio y generando una mayor aún desigualdad de ventajas económicas.

Los gobiernos han sido los responsables y verdaderos protagonistas de la evolución de nuestra sociedad, tanto positiva como negativa. Las estadísticas sociales son un monitor real y concreto de las realidades y necesidades de la población, de sus avances y retrocesos en las políticas utilizadas y pueden categorizar los aciertos medidos en términos de metas y logros o no de los programas en materia económica y social.

En ese sentido, el capítulo III centrara su objetivo en la relación existente entre los hitos de la distribución de recursos, la justicia social y quien es el sujeto a quién ésta debe atender. Ello, en la medida en la que esté perfectamente identificado de acuerdo a los parámetros preestablecidos en la actualidad y se encuentre correctamente informado para disponer la aplicación de la gestión pública estratégica en materia de planes integradores sociales.

Se buscarán respuestas acerca de si existe algún otro tipo de enfoque estadístico que atrape las distintas realidades territoriales en lo que al costo y conformación de las canastas básicas y totales se refiere. Además se agregará una opción para replantear quien debería llevar adelante los relevamientos de los datos censales en cada Provincia específicamente en lo social.

Y, a partir de ello, se podrá formular un nuevo cambio más en lo que hace a establecer la distribución de recursos con justicia social, llegando de manera igualatoria, sostenida y reparadora la asistencia financiera a quienes la norma los tipifique como sujeto de derecho por la valorización apoyada sobre parámetros objetivos de supervivencia basado en las distintas realidades relevadas y reveladas llegue la mano visible de Estado con el fin de cumplir con los preceptos básicos constitucionales.

Resulta también parte del enfoque del problema y uno de sus objetivos específicos la materia legal que abarcará el capítulo IV sobre los preceptos constitucionales y el bien jurídico que protege la ley abordado desde la perspectiva del resguardo de los derechos humanos y su correlato con los derechos de la protección social. Y, asimismo, se encarará la verificar de estos derechos, orientados hacia acciones concretas en el campo presupuestario y si existen distinciones precisas frente a los reconocidos derechos fundamentales como el

“derecho a la vida y la propia integración social de los sectores inermes”, entre otros.

Desde el campo ético en la función pública, se analizarán de qué manera se relaciona la conducta de los funcionarios públicos frente a sus acciones y los efectos derivados del uso de la discreción no reglada y el bien tutelado en materia de derechos fundamentales en la protección social.

Para ello, será necesario un paso por la jurisprudencia judicial argentina, la que nos dará cuenta de las conductas del deber y el desatino cognitivo del funcionario en su resolución ejecutiva, para poder interpretar con claridad lo que ley protege.

En consecuencia, se estudiará desde las distintas ramas del derecho, que régimen jurídico atiende estas inconductas -del servidor público -y si existe, ante la evidente e injustificada exclusión a hacer uso del derecho al/los titular/es de derecho, los que la ley busca en proteger, un régimen legislativo que responda de manera distintiva a este tipo de atropellos de derechos, ya que ello representa otra forma más de desafuero Institucional para que no se cumpla con el reparto legal, coherente, respetuoso, y con justicia distributiva de los recursos a los que más los necesitan.

En este punto, se desmenuzarán las distintas externalidades desde las normas en materia distributiva y financiera, las nomenclaturas aplicadas en la actualidad sobre las partidas presupuestarias, haciendo epicentro en los fines que cumple cada una ellas y de ser necesario, dar signos de prioridades entre las partidas presupuestarias, focalizándonos en éstas “por los fines que persiguen”, de modo tal que determinar si se mantiene vivo el mandato

Constitucional en el que hace el cabal cuidado y protección de derechos en las finanzas públicas.

En el capítulo V se plantean más disquiciones entre el concepto de gasto social y la inversión social, para aproximarnos desde ese análisis a las distintas etapas previstas en el presupuesto público contenido en el mandato constitucional, partiendo del tratamiento formal que ordena la carta magna por el juego de poderes públicos y su relación república y federal. Frente a ello, se examinarán los efectos de la implementación de los cambios normativos creados que otorgan la licitud necesaria a la discreción del funcionario público del poder ejecutivo por sobre la propia voluntad del Congreso Nacional, definiendo "los destinos de las partidas presupuestarias", como la última herramienta distribuidora de recursos, y para este análisis en particular, su vinculación con el nivel de pobreza contenido en el gasto de la protección social.

Los resultados emergentes se pondrá en pugna para establecer si las actuales clasificaciones presupuestarias pueden ser tomadas como instrumentos idóneos para cualificar los recursos de acuerdo a algún marco distintivo de criterio ó importancia, y si existe (in)tangibilidad de las partidas, lo que nos llevará a recorrer otra opción desde la finanzas públicas en lo concierne la metodología y separación de los recursos, más que de una visualización en la importancia que se le asigna a cada uno de los ítems y su finalidad. Esto sería lo que en definitiva podría conformar el universo del gasto dirigido a la protección y asistencia social mediante una clara asignación presupuestaria y su efectiva erogación, sin cambios en su destino.

Tratando al gobierno, como único y verdadero protagonista que debe actuar aplicando políticas de gestión, debería atenderse la creciente desigualdad de oportunidades de los ciudadanos, profundizando en circuitos reintegradores al cuerpo social, los que dadas distintas

circunstancias atendibles se encuentran sujetos a situaciones menos favorables que el resto de población, lo que representa el límite propio de su ciudadanía social.

Lo planteado hasta aquí en este escueto exordio, denota bruscos cambios en materia de política económica que han permitido privilegiar el avance de ciertos sectores poblacionales a expensas de otros.

Las distintas crisis en general, han motivado a la Nación a tomar medidas temporales en lo político, económico y social, en función las emergencias reinantes, lo que en el transcurso del tiempo ha transformado lo transitorio en permanente, ya que lo que sirvió oportunamente para salir de una situación, el hoy y el status quo institucional lo reconvirtió en un instrumento más de gobierno, a pesar de haber transitado épocas con ciclos económicos positivos. Aún así, la reforma en el plano fiscal, y la distribución de los recursos públicos en lo social, nunca llegaron de la mano de un adecuado marco redistributivo, siendo ésta la herramienta calificada la coparticipación federal de impuestos.

Solamente se mantuvieron las medidas de emergencia en la faz tributaria, que por su estructura, tributos y nivel de tasas generan una mayor distorsión en los costos, lo que trae aparejado un impacto en la productividad y competitividad de las empresas, siendo éste objeto del fenómeno de la traslación y su percusión final al consumidor, no atrampando la real manifestación de la riqueza mediante su capacidad contributiva.

Finalmente y a modo de colorario, los aprendizajes posteriores que nos deja cada crisis, en el corto y mediano plazo, son los estancamientos legislativos sobre los mecanismos para generar una modernización económica y de la protección social, que van perdiendo importancia y protagonismo.

Lo planteado hasta aquí, no parecería tener un horizonte claro de solución, al menos en lo mediato.

No basta sólo un acuerdo de partes y una nueva distribución de la masa coparticipable primaria y secundaria para dar solución inminente a los problemas que llegan casi al medio siglo de vida <sup>(5)</sup>, tales como establecer parámetros objetivos de redistribución de recursos en forma solidaria y devolutiva mediante las transferencias de ingresos como propicia la Coparticipación Federal de Impuestos.

Ello hace pensar que los problemas de ayer, son los del hoy y siguen con una tendencia logarítmica póstuma.

Por esto y la propia empíria, resulta necesario formular nuevas revisiones desde la disciplina de las finanzas públicas, entre otras con el fin de buscar una metodología que derive en dotar de seguridad jurídica a los recursos públicos destinados a programas de contención y de reinserción social para atender la nueva problemática social y sea catalogada esencial y prioritaria, con independencia de la idoneidad del político que gobierne y desee tutelarla.

Por lo expuesto hasta aquí, es que nace la hipótesis de este trabajo.

---

(5)Ley 20.221/73 arts 2º y 3º

## Capítulo I- Metodología de la investigación

### Índice Especifico

I.1 Definición del Problema .....	24 a 25
I.2 Hipótesis .....	26
I.3 Objetivos .....	26
I.3.1 Objetivo General .....	26 a 27
I.3.2 Objetivos Específicos.....	27 a 30
I.4 Variables .....	30
I.4.1 Variable Independiente.....	30
I.4.2 Variable Dependiente .....	30 a 31
I. 5 Método utilizado para la Investigación.....	31
I. 6 Unidad de Análisis .....	32
I. 7 Unidad de Observación .....	32
I. 8 Unidad de tiempo .....	32
I. 9 Limitaciones .....	32 a 33
I.10 Justificación del Trabajo .....	33 a 35
I.10.1 Sustento Jurídico.....	35
I. 10.2 Sustento Ético.....	35
I. 11 Alcance e impacto del estudio.....	35 a 36
I. 12 Antecedentes del tema .....	36
I. 13 Antecedentes bibliográficos .....	36 a 37
I.14 Estado del arte.....	37 a 40

## **Capítulo I – Problema de la Investigación - Análisis metodológico**

### **I. 1. Definición del Problema**

---

Desde el año 1988 a la fecha, no surgen de forma directa y diferenciada datos para poder segregar e identificar qué parte de los recursos públicos tributarios (recaudados) tienen como destino la cuestión social en el reparto secundario de la coparticipación federal de impuestos, y así como que estos recursos se encuentren ajustados a las distintas realidades sociales provinciales, lo cual equivale a decir que, la distribución financiera de recursos destinada a cada una de las provincias esté sujeta a parámetros objetivos.

En la revisión de la distribución específica de algunos impuestos coparticipables, se verifican mecanismos parciales de asignación directa que persiguen objetivos sociales para atender a las necesidades básicas insatisfechas y otros, con fines de apoyo financiero para la infraestructura básica social. Existen, en igual orden otras imposiciones no coparticipables de las que una proporción de su asignación persigue iguales fines.

Parte del problema que se plantea, se origina en los recursos destinados a la lucha contra la pobreza, en el sentido de que si éstos están basados en un sistema diagramado en su reparto responden en su distribución con equidad en cada una de las asignaciones financieras sociales y si este apoyo de recurso está basado en mecanismos de coordinación legislativa en la concurrencia de objetivos, sumados al mérito de logros más perentorios en el tiempo, ó si bien, estos mecanismos de ayuda en forma individual alcanzan los logros esperados de manera eficaz a los fines para los que fueron previstos.



No sólo la parte de distribución de recursos es el problema, ya que existe un camino que deben recorrer esos recursos hasta llegar al sujeto de derecho que la ley protege. En ese camino está el cómo identificar a este sujeto de derecho, ya que las mediciones de la pobreza son endeables, no sólo en función de su autoridad de aplicación, sino también de la forma en cómo se mide. Ello representó otro eslabón mas en este camino dado entre el origen de los fondos con el fin de su destino y su conexión con las partidas presupuestarias destinadas a tal efecto.

Estas últimas, pueden ser objeto de recortes presupuestarios, quedando sujetas a la reasignación, reducción, ó extinción por diversas atribuciones otorgadas a funcionarios del Poder Ejecutivo.

En definitiva, no es posible ver el problema de la pobreza, en forma estanca en cuanto a cómo se distribuyen los fondos. Además se agrega una necesaria revisión de los mecanismos de control a éstos fondos frente a la discrecionalidad de los funcionarios públicos, así como normas que sean lo suficientemente flexibles y acompañen el desempeño de los fines que persiguen.

No existe un tratamiento normativo homogéneo destinado al ordenamiento de los fondos públicos asignados a la cuestión social y que ostenten medidas distintivas en el seguimiento y gestión de esos fondos.

En el mismo orden de cosas, tampoco hay un régimen de rendición de cuentas distintivo, donde se pueda identificar los logros realizados, los objetivos no alcanzados en materia de la infraestructura social y donde la información producida sea de orden y control público.

## **I.2 Hipótesis:**

---

Es necesario establecer un régimen diferenciado de reparto de recursos públicos en la coparticipación Federal de tributos con destino exclusivo a la cobertura, contención e integración al cuerpo social de aquellos ciudadanos que padecen la pobreza e indigencia en Argentina.

## **I.3 Objetivos**

---

### **I.3.1 Objetivo General**

El objetivo del estudio es analizar el actual sistema de distribuciones de recursos tributarios bajo la herramienta de la coparticipación federal de impuesto (CFI), así como profundizar su evaluación sobre el método utilizado en la distribución de recursos públicos, vía coparticipación federal de impuestos, estimando la equidad y criterios de asignación en el orden federal de esos fondos respecto de las necesidades poblacionales relevadas. Ello resulta parte de un nodo tendiente a considerar la posibilidad dentro del texto constitucional, en el sentido de si existe algún tipo de opción para otorgar un tratamiento diferente a los fondos sociales del actual sistema de reparto vigente. Y, frente a la eventual posibilidad de cambio, llevar al medio conducente de la practica de la gestión pública que es el presupuesto, a través de las partidas presupuestarias sociales con destino a la pobreza e indigencia coyuntural, que contemple desde un marco teórico un reparto objetivo y reparador para el financiamiento de los programas y planes sociales de las provincias, que respondan a las distintas realidades sociales.

En definitiva, se trata de una nueva distribución de recursos públicos con pensamiento del "federalismo social" basada en un prorrateo objetivo de reparto financiero focalizándose para esta

tesis, en la pobreza coyuntural y estructural desde la finanzas públicas.

La investigación permite dar la visión de un nuevo paradigma en el tratamiento de los fondos sociales desde la disciplina de las finanzas públicas.

Más allá del o los posibles resultados, que pretenden con la distribución de recursos dar un sentido republicano y federal al reparto de los fondos, metodológicamente destinados a la problemática de la cuestión social que se registre en todo el territorio nacional.

El objetivo pretende en concreto cooperar, con una nueva teoría sobre "la conformación, distribución y blindaje jurídico de los fondos sociales"

### **I. 3.2 Objetivos Específico**

Para alcanzar el objetivo general, con una mirada integradora es necesario profundizar en algunos tópicos que conforman a la dimensión de la problemática social. Estos pueden resumirse en cinco (5) objetivos confluyentes, lo que permitirá lograr una articulación para la consecución del objetivo general, no sólo desde la perspectiva de una conformación diferente, sino además de los universos para atender, cómo medirlo, quien lo realizaría para generar así procesos diferenciados bajo las posibles circunstancias fácticas y empíricas.

Abordando la problemática, se establecerán las siguientes premisas sobre:

- ✓ El primer objetivo, que es relevar la evolución histórica de las normas jurídicas hasta el presente, respecto a la conformación del sistema tributario argentino, en el orden

Nacional y luego con el producido de la distribución entre Nación y Provincias, para analizar los distintos métodos utilizados en el reparto de lo recaudado en la coparticipación federal de impuesto, si poseen o no, alguna asignación concreta en la faz de la protección social, con el fin de establecer el grado de eficacia en el reparto de los fondos públicos y si responden a una asignación objetiva, solidaria, y de alcance federal, de modo tal que esta distribución logre su objetivo con justicia social.

- ✓ En segundo término, dentro de los objetivos específicos, se incluye el como establecer la medicación de la pobreza, mediante el parámetro de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) pero regional (CBAR) así como el examen de la situación de las estadísticas vinculadas a la "cuestión social" como elemento estratégico de comportamiento para la distribución de recursos públicos. Para ello, se hace un breve resumen de la situación actual. Posteriormente se ensayarán distintas alternativas sobre los actores que deberían ser los generadores de los datos, las metodologías en su relevamiento la producción de datos sobre la pobreza coyuntural-estructural de las Provincias; quien podría administrar los datos; y quien podría ser la autoridad de aplicación de los recursos sociales, en cualquiera de las distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo, para analizar en materia de control de gestión gubernamental, el seguimiento, la ejecución presupuestaria, los logros alcanzados y los objetivos no concretados en materia de los fondos sociales.
- ✓ El tercer objetivo, es realizar una exploración en materia legal de las normas referidas a la cuestión social haciendo un repaso sobre los mandatos constitucionales en materia

de los derechos humanos y sobre protección social llevados hasta la última reforma (1994), y si este bien jurídico protegido - legal-, se cumple y está realmente resguardado desde el gasto social aplicado. Observando los cambios en materia del cuidado social y el impacto de la discrecionalidad de los funcionarios públicos sobre estos fondos sociales, resultando para el caso como monitor elegido "la jurisprudencia judicial" - como parte del control democrático- la que mostrara la discreción no reglada en las finanzas públicas y el violentado derecho sobre la protección social .

- ✓ En cuarto lugar, se realizará un análisis en materia financiera sobre las partidas presupuestarias y en particular de aquellas que tratan sus respectivos lineamientos. Focalizándose el examen en el tratamiento de las partidas vinculadas con el gasto social y el grado de protección otorgado a las mismas frente al resto de las partidas del presupuesto. Se verificara el grado de permeabilidad de las mismas frente a las decisiones discrecionales de los funcionarios públicos.
  
- ✓ El quinto objetivo, se verifica la hipótesis y posteriormente nos acerca a las variantes posibles, para el diseño de un marco normativo distinto en lo atinente a las partidas presupuestarias con destino a la cuestión social para que los fondos sociales desde su integración financiera y la posterior asignación del gasto social estén alineadas al cumplimiento del objetivo final.

En definitiva, las consideraciones se centran en una teoría singular de la protección de los recursos públicos tributarios, destinados al gasto social "prioritario" Se tomará como punto de partida, un ensayo de escindir fondos públicos con destino al orden social,

dotándolo de autonomía financiera, examinando si es posible construir un sistema de protección social - monetaria y material – alternativo al planteado a la fecha, mediante el establecimiento de las partidas destinadas al gasto social, que encaminen la integración social de un segmento poblacional con signos objetivos de vulnerabilidad, y conjuntamente impulsando y financiando diferentes planes de ayuda en la capacitación laboral, planes de trabajo social y subsidios al trabajo dirigidos a los empleadores privados.

Desde la perspectiva académica, el estudio no pretende estabilizar, ni disminuir los guarismos en la pobreza estructural en la República Argentina, ya que la aludida disminución no responde exactamente al presente estudio, siendo otras sus variables, las que no forman parte de este examen.

En consecuencia, el objeto del estudio si es aportar un tratamiento del gasto social focalizado sobre la "Pobreza", asegurando una distribución financiera distinta a la presente, dotada de solidaridad, transparencia, equidad y justicia social de orden federal.

#### **I. 4 Variables**

---

##### **I.4.1 Variable Independiente:**

Está basada en la relación objetiva de la necesidad social relevada, determinada y calificada frente al vector de la "suficiencia financiera de recursos sociales disponibles", acotado en los guarismos de la asignación.

##### **I.4.2 Variable dependiente:**

La contención de la población identificada con distintos grados de vulnerabilidad y necesidades de orden social, de modo tal de

posibilitar la sustentabilidad de los programas y planes sociales enfocados en la integración al cuerpo social.

### **I.5 Método utilizado para la Investigación:**

---

El tipo de estudio para esta investigación es en parte de orden exploratorio, basado en métodos descriptivos de la realidad histórica y actual en materia distributiva de recursos, juntamente con un análisis de las externalidades negativas en lo que hace a su proceso de su destino real y la identificación de los motivos de los desvíos.

El proceso formal sobre la metodología utilizada en este trabajo se basó en la regla hipotética-deductiva, la que tendió por su naturaleza a la adopción de características mixtas de orden cuantitativo y cualitativo.

Frente al abordaje del problema se ha optado por diferentes estrategias en la visión del mismo, profundizando desde la orbita legal, la concepción del fondo social, la distribución, los extremos de (in)conductas de los cuadros públicos en materia de gasto social, el comportamiento de los aspectos financieros y el control frente al uso de los recursos. Quedando así expuestos los problemas emergentes y las consecuencias de los desastinos con impacto en la cuestión social. Así mismo se utilizaron como instrumentos de medición la lógica de reparto del presupuesto nacional y provincial, las estadísticas y guarismos publicados por INDEC por los años 2001 y el año 2010 e índices de la coparticipación vigente de la ley 25.348. Y se determinaron los desvíos hipotéticos de reparto de los recursos públicos necesarios para atender el gasto social e infraestructura básica social.

## **I. 6 Unidad de análisis**

---

La distribución de los recursos públicos vigente en la coparticipación federal de impuestos que atiende a las necesidades sociales relevadas y su correlato en el presupuesto nacional limitado a las partidas con fines sociales.

## **I. 7 Unidad de observación:**

---

El objeto del estudio y la investigación están basados en el método distributivo de los recursos públicos destinados a la protección social de alcance federal en Argentina, abarcando el proceso desde la constitución de los fondos, la metodología de asignación de recursos a las provincias y las normas financieras que tratan a las partidas presupuestarias del gasto social, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, la transparencia pública en la gestión y la aplicación de reglas de control interno en la disciplina de las finanzas publicas.

## **I. 8 Unidad de tiempo:**

---

Sucesos ocurridos en la Argentina desde Enero de 1988 a la actualidad, en materia de la Coparticipación Federal de Impuestos, sobre el reparto de los recursos públicos con destino a la cuestión social.

## **I. 9 Limitaciones:**

---

Parte de las limitaciones de la presente investigación, se encuentran sujetas a la ausencia de publicación de estadísticas publicas y oficiales, como por ejemplo, la falta de publicación por parte las del INDEC, que no proporciona datos desde hace mas de



dos años, sobre el costo de la canasta básica alimentaria y la canasta básica total, los que constituyen parámetros necesarios para medir la pobreza y la indigencia (coyuntural), para poder conformar las evoluciones históricas a la fecha en materia de crecimiento y reducción de la pobreza, y su distribución territorial. Resultan distintivas las diferencias entre las estadísticas oficiales y las no oficiales relacionadas con los guarismos de la pobreza coyuntural y la estructural en el orden provincial, convirtiéndose en un obstáculo más, el que eventualmente se presentó a lo largo de la investigación, no pudiendo lograr el desarrollo cuantitativo, tal como estaba diagramado previamente, para reforzar la importancia de la profundización del presente proyecto de investigación, hecho que escapa al propio aspirante.

Por ende, queda limitado el alcance del proyecto, a los ensayos de escenario de criticidad en el orden jurídico y cualitativamente en los procedimientos de control de gestión de fondos en materia de auditoria y distribución de los recursos frente a las finanzas publicas.

Se deja también constancia de los bajos niveles de cooperación de los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social en otorgar informaciones estadísticas precisas sobre algunos de los factores de convergencia que hacen al desarrollo de la tesis en la aludida forma cuantitativa.

Ello conlleva, casi finalmente, a la imposibilidad de controlar los efectos perturbadores provocados por variables extrañas (decisiones políticas) frente al revisionismo normativo y del control de gestión.

## **I. 10 Justificación del trabajo:**

---

Una de las prerrogativas más importantes de la Nación Argentina, según reza nuestro propio preámbulo es la de “... *promover el bienestar general*,”...; concepto que abarca a la totalidad de los argentinos, lo cual trae aparejada una responsabilidad más profunda aún, con aquellos ciudadanos que por diferentes circunstancias, se encuentran objetivamente en situaciones límite de vulnerabilidad y desamparo del orden social, provocadas por diferentes factores ajenos a este estudio.

Con el transcurso del tiempo y frente al análisis llevado a cabo con relación al problema planteado en la tesis, se ha podido observar que parte de la gestión de la política pública, se ve reflejada con los cambios de metodologías implementadas frente al combate del flagelo de la pobreza en nuestro territorio nacional. Parte de los resultados pueden traducirse en dos órdenes: cualitativo y cuantitativo.

Es por ello, que el trabajo encuentra su justificación en una necesidad social, ya que a lo que aspira, es a dispensar un tratamiento estratégico de los recursos públicos tendientes a una distribución más equitativa, que cumpla con sus fines y llegue efectivamente al titular del derecho. Con tal motivo, se pretende entre otras cosas, conferir una cierta integridad jurídica a las partidas presupuestarias, que financian programas de contención e integración social mediante la ejecución presupuestaria.

Esto hace un necesario un revisionismo legislativo en el orden de las finanzas públicas, que como todo proceso lleva una dinámica en su comprensión y es evolutivo en su ejecución y, por lo tanto, perfectible en ambos campos de análisis.

El fortalecimiento y debilidad jurídica que engloban a las posibles soluciones gubernamentales de los problemas sociales hacen

indudablemente al verdadero orden en la cuestión social en materia de la gestión pública.

Este estudio no pretende dar una solución concreta a la pobreza estructural, ya que se trata de un fenómeno multidisciplinar y la cantidad de factores que inciden a la pobreza exceden el fin de esta tesis. La respuesta que arroje los resultados servirá para profundizar en nuevos debates académicos y en el ámbito político focalizados en el necesario ordenamiento del derecho presupuestario, sobre el tratamiento distintivo de las partidas presupuestarias y al presupuesto mismo, como otra herramienta fundamental distributiva de la riqueza. Es decir, justicia distributiva en consonancia con justicia social.

#### **I.10.1 Sustento Jurídico**

El sustento jurídico del tema investigado se articula en la mismísima carta magna, específicamente en los artículos 14 bis-tercer párrafo, y artículo 75° incisos 19, 22 y 23.

#### **I.10.2 Sustento Ético**

Desde el aspecto pragmático nos ajustamos a la teoría de la justicia planteada por John Rawls. Visto desde la responsabilidad del Estado en su rol de integrador en la política social y en el carácter de que debe asumir la indelegable e irrenunciable tarea en materia de la protección social enfocado al desarrollo social y humano en base a la igualdad de oportunidades, priorizando al gasto social a través del reparto con justicia social.

#### **I.11 Alcance e impacto del estudio**

---

El presente estudio en materia desde la ciencias económicas acomete dar impacto directo, en el orden de la política sobre el financiamiento social, en función de la distribución de los recursos

públicos disponibles entre la Nación y las Provincias, facilitando un cambio en la visión actual acerca del modo de distribución de los recursos destinados a la "protección social" no contributivas, aspirando a la evolución del sistema de recursos con destino social mediante el blindaje jurídico, frente a las decisiones de coyuntura del poder político, a los avatares de los ciclos económicos, y a las diferentes externalidades negativas que pueden afectar en forma indirecta al financiamiento de los derechos de los que menos tienen. De este modo se procura otorgar una herramienta para el fortalecimiento institucional, republicano frente a la sustentabilidad financiera, y de reparto objetivo, combinando políticas universales y focalizadas. Desde el aspecto humano, abarca a todos los titulares de derecho que la ley argentina protege y dada su condición social menos favorable y de vulnerabilidad, situaciones éstas perfectamente definidas por las normas.

## **I. 12 Antecedentes del tema**

---

No se verifican antecedentes comparados desde la perspectiva del ensayo en cuanto a escindir los fondos sociales del resto del reparto en lo que hace a la coparticipación federal de impuestos en su distribución primaria y secundaria, dotando en un marco de proteccionismo a los fondos públicos destinados a la pobreza desde la ley financiera y con enfoque desde la disciplina de las finanzas públicas argentinas.

## **I.13 Antecedentes bibliográficos**

---

Los antecedentes doctrinarios y demás fuentes consultadas fueron distribuidos en cada uno de los capítulos sobre los que se abocan al desarrollo del estudio sobre el problema planteado, optando por volcar sistemáticamente toda la bibliografía especializada consultada, en forma unívoca con el tema de cada capítulo, los que

responden en concordancia con cada uno de los objetivos específicos de la tesis.

Corresponde además acotar que en razón de la complejidad del desarrollo de cada capítulo, se agregan anexos complementarios, que en algunos casos funcionan como soporte del trabajo y en algunos casos funcionan como nexo del objetivo buscado.

#### **I.14 Estado del Arte**

---

Dentro de los regímenes preexistentes conocidos en Argentina en lo referente a la distribución de los recursos tributarios entre Nación y provincias y entre provincias, se creó en el año 1973, un sistema maduro, por la metodología en el reparto de los recursos financieros conocido como la ley N° 20.221, ley que preveía y dotaba de distribuciones mejoradas en función de parámetros medibles y comparables, con criterio devolutivo y con un sesgo predominante en lo redistributivo entre las provincias.

Con la irrupción de los gobiernos de facto, la inflación, el cambio de modelo económico aplicado con políticas de pronunciado pensamiento liberal y neoliberal, se suspendieron los procesos de crecimiento económico del país, se transfirieron los servicios públicos como salud y educación a las Provincias, en tanto que no se remitió la correspondiente partida presupuestaria para atender el gasto, lo que provocó la caída en los presupuestos provinciales y con ello la calidad y eficiencia del servicio; el cierre de fábricas, la falta de trabajo, la migración interna interprovincial y la de los países limítrofes, generando grandes bolsones de pobreza en las grandes ciudades, con el consiguiente estrangulamiento de la infraestructura básica social, en materia de agua, cloacas, tendido de luz, atención médica y educación. Todo esto, representó un freno más a la movilidad social, llegando a los grandes desequilibrios sociales, declarando la emergencia social en

distintos puntos del país, lo cual fue atendido con desvíos en la distribución de la coparticipación. En otras palabras, se trataron de medidas atenuadoras del mal y de dudosa solución – demostrada- , debido al modo de atención del propio problema de la pobreza.

El desatino distributivo de recursos impacto en las provincias pobres y en sus incipientes economías, las cuales fueron fuertemente castigadas y agotando incluso a otras provincias, anteriormente prominentes y que terminaron padeciendo de un estrangulamiento financiero.

Ello desató la paralización de la ascendencia social y condujo a un lento y progresivo deterioro en distintas regiones de nuestro país replicando el mismo problema social.

Los años que siguieron a la década de los 80, del siglo pasado fueron de conflictos y enfrentamiento hasta llegar al colapso institucional, sin acuerdos y con permanentes desencuentros políticos permanentes. Su único botín fueron los recursos públicos y su asignación. A punto tal de llegar a quedar "sin régimen de coparticipación federal impuestos por casi tres años". Y, en esos tiempos de pujas y presiones, la forma de alcanzar los mejores acuerdos, tenía lugar mediante reuniones privadas entre gobernadores y el poder central. Finalmente, a partir de Enero de 1988, entró en vigor la ley-convenio N° 23.548 que estableció un régimen de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias, y entre las provincias, sin criterios objetivos en sus distribuidores en el reparto secundario, estableciendo sus prorratesos en base a las discusiones llevadas a puertas cerradas de la casa de gobierno entre los gobernadores y el poder ejecutivo, sin haber ningún otro tipo de debate en los distintos recintos del Congreso Nacional (Diputados y Senadores).

Al compás de las distintas crisis en Argentina, tanto el régimen tributario argentino como el régimen de reparto de coparticipación federal de impuesto, fueron acumulando distintos sesgos de urgencia, los que fueron reflejados en cada una de las reformas del Estado. Nacieron así distintos regímenes distribuidos que debían atender los conflictos sociales y al verse en peligro el financiamiento de la protección social, se firmaron distintos pactos que tendieron a robustecer el financiamiento previsional, conjuntamente solventando la asistencia social y promoviendo distintos programas que también hacen a lo social, al ser llevados adelante por distintas jurisdicciones de Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo existieron diferentes tipos de reclamos provinciales a fin de formular revisiones de la detracción y sus respectivos guarismos, lo que ponía en juego a las finanzas públicas provinciales. De modo tal de verse imposibilitados de sustentar políticas de gestión debido a la falta de financiamiento. En Noviembre del año 2015, mediante un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por el cual se determinan "*la inconstitucionalidad del artículo 76 dela ley 26.078*", dando lugar a las Provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe a la suspensión definitiva la detracción del 15% de los fondos coparticipables de los impuestos que deben ser remitidos, así como también se obliga a la restitución de los fondos detraídos desde año 2006 a la fecha del fallo, sin perjuicio de exhortar a formular un nueva ley convenio. Esto llevo al Gobierno Central a una posición distinta en materia de recursos destinados a la protección social.

La crisis financiera que viven las provincias argentinas, es el resultado de un conjunto que indico en una significativa mutación en los destinos del reparto de los ingresos públicos y en su contrapartida la estrechez en las finanzas públicas provinciales, su resultado final en términos de los ciudadanos, profundizo el

problema de la pobreza. Quedó así enmarcado un modelo estructural de país, con una fuerte tendencia hacia un prototipo de reparto concentrado en el gobierno central, producto de más de dos décadas de distintos embates de diferentes crisis, resultando como se describe en este ajustado resumen un sistema tributario vigente con tasas y alícuotas aplicables en tiempo de distintas crisis, con una búsqueda exacerbada en la recaudación impositiva, con la presión fiscal históricamente más alta que se registra el país y en la región, con el agravante de un reparto de ingresos entre las provincias de difícil explicación matemática, ya que no responde a un modelo de ensayo buscado en la inteligencia del legislador, no siendo otra cosa que la pérdida de la concepción de un sistema federal y republicano, donde se ha transformado la insignia de lo solidario en la discreción del poder en el reparto mediante las transferencias discrecionales. De este modo, la tan buscada justicia social, se ha convertido en una inequidad manifiesta en la profundización de la política social, cuando parte del remedio está en la forma de coparticipar con integridad y visión a largo plazo como una política de Estado, siendo el problema "el reparto de recursos como modelo superador".



## Capítulo II - La coparticipación y la Pobreza

### Índice

II. 1 Introducción .....	42 a 44
II. 2 Breve reseña histórica en el régimen de reparto .....	44 a 47
II.2.1 Ley 20.221.....	47 a 51
II.2.2 Ley 23.548 .....	52 a 64
II. 3. La coparticipación Federal y las acciones contra la pobreza.....	64
II.3.1 Fondo de del Conurbano Bonaerense.....	64 a 70
II.3.2. Excedentes del Fondo del Conurbano Bonaerense.....	70 a 72
II.4. La distribución de recursos públicos a infraestructura	
Básica social .....	73 a 82
II.5. Fondo Federal Solidario .....	82 a 86
II.6. Desarrollo Urbano y de Vivienda .....	86
II.6.1 FO.NA.VI (Fondo Nacional de Vivienda) .....	86 a 90
II.6.2 Observaciones FO.NA.VI por rubro.....	90 a 97
II.6.3 Plan Federal de Construcción de Viviendas.....	97 a 99
II.6.4 Reparos en el Plan Federal de Construcción.....	99 a 103
II. 7 Conclusiones del Capítulo .....	103 a 111
Bibliografía.....	112 a 120
Anexo I Cuadros significativos.....	121 a 134
Anexo II – Sistema distributivo de impuestos.....	134 a 167

*"El dinero debe servir, no gobernar!!"*

Papa Francisco

## **Capítulo II- La Coparticipación Federal y la Pobreza**

### **I Introducción**

---

Algunos estudiosos sostienen que el concepto "justicia social" se corresponde con la "justicia distributiva" de Aristóteles, en tanto que la noción de "justicia conmutativa" del estagirita corresponde a la idea clásica de justicia en la sociedades modernas <sup>(1)</sup>. Los temas que interesan a la justicia social y a las políticas socio-económicas son "la igualdad social, la igualdad de oportunidades, el estado de bienestar, la cuestión de la pobreza, la distribución de la renta, los derechos laborales, entre otros".

Por ello, una parte del trabajo se aboca a la distribución de los recursos públicos con justicia social, siendo el objetivo de este capítulo examinar la implicancia de la coparticipación federal de impuestos (CFI) enfocada hacia la metodología de reparto de los tributos recaudados, que tiene una parte de su afectación a la problemática social y su modo de apropiación en el orden federal. En otros términos, abarca la distribución de los recursos públicos como medio de contención con programas de integración social a nivel federal.

La justicia social es un ideal cuya génesis puede interpretarse a partir de la consumación del hecho concreto de la propia iniquidad social tangible por sus efectos verificables.

Por ello, el propio Estado a través del Gobierno es el que debe arremeter contra las desigualdades sociales o sea "contra injusticias distributivas." Planteados los dos (2) preceptos necesarios para el desarrollo de este capítulo, resulta atinado formular que la

---

(1) Sampay, Arturo E. (1974), Constitución y Pueblo, Buenos Aires: Edición Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche

elaboración desarrollo del análisis no tiene la primacía en la suficiencia de los valores cuantitativos de las particiones, sino que sienta sus bases metodológicas en la cuestión legal y como dato significativo en la propia empíria cronológica de lo fáctico en ciertos casos, para poder develar, posteriormente, las consideraciones del tema.

Por ende, cuando abordamos la suficiencia de los montos asignados en la coparticipación, vale aclarar que se trata de un valor asumido por la partición de los recursos el que resulta del cociente de la evaluación financiera, luego de la distribución entre los estados participantes y su correspondiente tratamiento en la distribución en cada una de las provincias, en los términos de las Constituciones y las leyes provinciales y/o ordenanzas municipales, frente a la realidad social que atraviesan. La distribución de los recursos queda sujeta a distintas herramientas de la política económica, que son factores que inciden en la redistribución de la riqueza. Se puede enunciar, en primer lugar al sistema tributario, siendo esta la principal en la fuente de financiamiento de la actividad económica del Estado, también se encuentra en juego la equidad fiscal, frente a su progresividad en sí misma del sistema.

En segundo lugar, la coparticipación federal de Impuestos tiene por objeto coordinar la distribución del producido de los tributos exigidos por el Estado Federal, en virtud de una delegación efectuada por las Provincias a la Nación, encargada de recaudar los tributos, retener su porción y redistribuir el resto entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), así como formular el presupuesto nacional como documento financiero del Estado. Esto representa, el poder de la administración pública, ya que constituye la expresión de la gestión de gobierno y la sistematización de las obligaciones (gastos) que, como máximo, pueden reconocer los derechos (ingresos), es decir se trata de la conducta del Poder Ejecutivo, desde donde se

puede medir la coherencia de las acciones publicas de pensar, decir y que se materializan con el hacer.

A los fines de este estudio se analizara parte del proceso histórico, su evolución y estancamiento en la metodología de la distribución objetiva de reparto y los fracasos de las mismas aplicados a la fecha establecida para hacer frente a la pobreza coyuntural y estructural.

## **II. Breve reseña histórica de los regímenes de reparto**

---

Con la crisis de los años '30 conocida como la gran depresión, su efecto no tardó en hacerse sentir en las operaciones del comercio exterior en la Argentina con la consecuente caída en la recaudación tributaria, el que constituía el mayor recurso de la Nación en esa época con reserva exclusiva.(C.N. art.4). El gobierno central ante la necesidad de recursos, decide poner la mira sobre las actividades internas, con el fin de nivelar la recaudación pérdida, en función del marco Constitucional de distribución de poderes tributarios (Art. 4, 9 a 12 y 67 inc. 2). Para ello anuncia un paquete de imposiciones. Nacen así el Impuesto a las Ventas, que tiene origen en la imposición a las Transacciones (1931) y prorroga el Impuesto a los Réditos (1932, prorrogable)<sup>(2)</sup>. La recaudación impositiva sólo alcanzo para compensar parcialmente, la pérdida de los ingresos aduaneros. El Gobierno Nacional nuevamente avanza sobre los poderes provinciales y sobre la actividad interna, amparándose en razones de armonización impositiva y en pos de lograr un mejor aprovechamiento de la base tributaria. Se crea de ese modo el primer régimen que fue denominado por la doctrina como el de "coparticipación impositiva". Formalmente, a fines del 1934 y con vigencia desde el primer día del año siguiente, se estableció el primer Régimen de Unificación y Coparticipación de

---

(2)Porto Alberto –pág.8- 2003

Impuestos Internos mediante la Ley N° 12.139<sup>(3)</sup>. Los acuerdos arribados entre la Nación y las Provincias fueron: por una parte la recaudación del impuesto queda a cargo del Gobierno Nacional, con el objetivo de eliminar la doble imposición, y conjuntamente, mejorar la coordinación financiera. Por otra parte, las Provincias asumían la obligación de derogar impuestos análogos y el compromiso de no crear imposiciones de iguales características; A cambio de estas obligaciones, las provincias recibirían la compensación sobre la participación de lo recaudado con envíos diarios, gratuitos y automáticos. Así la ley N° 12.139 resulta el primer antecedente de "ley convenio", y quedando asentada "la expresa adhesión de las catorce (14) provincias", a través de sus legislaturas.

La ley 12.139 fijó, por primera vez, una coparticipación primaria, con una distribución del 82,5 % para la Nación y el 17,5 % para las catorce Provincias existentes y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La génesis del régimen tuvo una ideología netamente devolutiva <sup>(4)</sup>.

Es decir, al definirse los coeficientes para el prorrateo de la masa de recursos coparticipables, se otorgó una ponderación superior asignándose mayores montos de los recursos a distribuir a las provincias de más población y un desarrollo económico-social mayor. Aquí comenzó a tener lugar, lo que es el llamado "**federalismo cooperativo**" <sup>(5)</sup>.

---

(3)[www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

(4) Los criterios de distribución pueden ser: devolutivos, cuando toman en cuenta el origen de la recaudación producida; proporcionales, cuando los porcentajes de distribución se calculan sobre la base de la población; y distributivos, cuando consideran la situación de las jurisdicciones más rezagadas, sobre la base de indicadores de salud, educación o desarrollo social. Cabe agregar que el criterio proporcional tiene un componente distributivo, porque no discrimina según cuánto haya aportado cada habitante a la recaudación total.

(5) Alberto Porto- Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos - Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2 – Universidad Nacional de la Plata – Facultad de Ciencias Económicas-Dpto. de Economía

Con respecto al régimen de las Leyes N° 12143, 12147 y 14788<sup>(6)</sup> la consideración del número de habitantes tenía dos objetivos: procuraba tomar en cuenta la demanda de servicios públicos provinciales y poseía el efecto distribuidor de los recursos, mientras que el indicador de recursos propios atendía al esfuerzo fiscal local en materia del autofinanciamiento y la consideración de los gastos corrientes, a las necesidades fiscales para atender aquella demanda.

La distribución en partes iguales se atribuía a la necesidad de sostener una infraestructura estatal que poseyera costos fijos (los tres poderes del Estado). El 10 % en función de lo recaudado localmente del impuesto a distribuir, respondía a la intención de otorgar parcialmente un carácter devolutivo a la participación provincial. No obstante, cabría considerar distintas observaciones sobre las ponderaciones seleccionadas y aplicadas.

La característica del régimen de la Ley N° 14788 era que establecía con precisión la fuente de los datos a utilizarse para los distribuidores, la periodicidad del cálculo de los índices de la misma, la formación de la "Comisión de Contralor e Índices" para tomar a su cargo la gestión del régimen y el control de las obligaciones de cada una de las partes.

Respecto a la Comisión de Contralor e Índices, debe mencionarse que a diferencia del Tribunal Arbitral (Ley N°14.390), esta Comisión tenía una composición favorable a las Provincias, ya que estaba constituida por un representante de la Nación y un representante de cada Provincia. Una disposición interesante es la del artículo 11°, donde se encomendaba al Banco Central de la República Argentina y a la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos la adopción de medidas, en forma inmediata, a fin de "determinar en forma discriminada por jurisdicción y por grandes sectores de la economía, el producto e ingreso nacional y los valores de la producción del conjunto de bienes

---

(6) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

y servicios de la economía nacional". Esto reflejaba la preocupación de los legisladores en torno a la carencia de datos estadísticos adecuados y confiables como para poder establecer los distribuidores entre Provincias.

A fines de 1963 caducó el plazo de vigencia de la Ley N° 14.788, aprobándose su prórroga de la misma, con una modificación ulterior en la distribución primaria en favor de las Provincias, a las que se les asignaba el 40% de la recaudación de los impuestos coparticipados (un aumento del 11% en la parte provincial)<sup>(7)</sup>

#### II.2.1 Ley N° 20.221<sup>(8)</sup>

---

Hasta el año 1973, coexistían dos regímenes de coparticipación:

1. La Ley N° 14788 de coparticipación de los impuestos a los Réditos, Ventas y otros, que reemplazó a las leyes originales N° 12143 y N° 12147;
2. La Ley N° 14390, sustituyó a la Ley N° 12139 que regía el régimen de los Impuestos Internos Unificados.

Con el dictado de la Ley N° 20221 (B.O 28/03/1973) se unifican ambos regímenes y se introducen modificaciones en la distribución primaria y así como distintos criterios objetivos para la distribución secundaria determinando criterios explícitos para esta última:

- ✓ 65% según tamaño de la población, en principio. Al tratarse del distribuidor de mayor preponderancia por su guarismo, ajusta la redistribución en función de la cantidad de habitantes y tiene en cuenta la demanda de servicios públicos,
- ✓ 25% por brecha de desarrollo. Se trata de otro distribuidor del

---

(7) Porto Alberto—pág.26- 2003.

(8) Idem 6

- ✓ orden de igualador. Este prorratador tiene una construcción de cierta complejidad y estaba referida a las carencias de las jurisdicciones en relación con la región más desarrollada del país - Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires, que no participaban en la distribución según este indicador – tomándose en cuenta tres indicadores referidos a la educación, la calidad de viviendas y la cantidad de automóviles en relación con el número de habitantes y
- ✓ el 10% restante según la dispersión de la población considerando las áreas de menor densidad geográfica en relación con su territorio que estuvieran por debajo de la media del conjunto de provincias y se distribuía en proporción inversa a la diferencia. Por lo tanto, no participaban las provincias con mayor densidad de población. (Ver cuadro 1A- Anexo I)

En consecuencia desde mediados de la década del 30 hasta casi la del 80, el significativo desarrollo económico de posguerra, el fracaso de los mercados y el “aumento del peso económico del Estado”, dieron como resultado la existencia de lo que fue llamado federalismo cooperativo, caracterizado este, por la introducción de los regímenes de coparticipación, con mayor participación de las provincias en la masa de recursos coparticipables y un nuevo diseño de redistribución territorial. Los gastos per cápita tenían una propensión a seguir en la línea de la igualación entre las provincias. A modo de resumen, se presenta un cuadro en donde constan los distintos regímenes legales de coparticipación federal practicados y las diferentes variables utilizadas como método objetivo en la distribución secundaria de los recursos. Se puede apreciar que con el transcurso del tiempo, se tendió a desplazar parámetros devolutivos y dar mayor preeminencia a los redistributivos, dotando al sistema de una política niveladora en la renta con miras a una expansión de mayor apoyo a las provincias con distintos tipos de dificultades en materia económica y competitiva. Se



trató de regímenes de reparto que por el modo de distribución tendían a un régimen de cooperativismo o a un federalismo cooperativista. Ver siguiente Cuadro 1A

Forma de reparto de la distribución secundaria

Cuadro 1A-Anexo I			
Parametro distribuidor	Norma legal -Leyes		
	12143 y 12147	14788/59	20221/73
Población	30 %	25%	65%
Partes Iguales		25%	
Gastos corrientes	30 %	25%	
Inversa de densidad poblacional			10%
Rec. local del impuesto distribuido	10%		
Brecha de desarrollo			25%
Recursos Propios	30%	25%	
<b>Totales por regimen</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente : de elaboracion propia en base a los datos recopilados de la leyes

Metodología en la determinación de los coeficientes de distribución secundaria ley 20.221 **Cuadro 2A**

Provincias	Población	Brecha de desarrollo	Dispersión por población	Por población (65%)	Por brecha de desarrollo (25%)	Por dispersión de la población (10%)	Distribucion total (artículo 3º)	% Sobre Provincias
Total	100,0000	100,0000	100,0000	31,5250	12,1250	4,8500	48,5000	100,0000
Buenos Aires	43,0624			13,5754			13,5754	27,9905
Catamarca	0,8457	2,1953	8,2876	0,2666	0,2662	0,4019	0,9347	1,9272
Córdoba	10,1101	9,3075		3,1872	1,1285		4,3157	8,8984
Corrientes	2,7686	7,3620	1,4572	0,8728	0,8927	0,0707	1,8362	3,7860
Chaco	2,7807	8,2841	2,4947	0,8766	1,0044	0,1210	2,0020	4,1278
Chubut	0,9321	1,2043	9,5763	0,2938	0,1460	0,4645	0,9043	1,8645
Entre Ríos	3,9835	7,9012		1,2558	0,9580		2,2138	4,5645
Formosa	1,1488	3,7447	6,0619	0,3622	0,4540	0,2940	1,1102	2,2891
Jujuy	1,4843	4,0349	2,3415	0,4679	0,4893	0,1136	1,0708	2,2078
La Pampa	0,8443	1,3844	9,0585	0,2662	0,1679	0,4393	0,8734	1,8008
La Rioja	0,6686	1,6933	8,6546	0,2108	0,2053	0,4197	0,8358	1,7233
Mendoza	4,7755	5,9436	1,3771	1,5055	0,7207	0,0668	2,2930	4,7278
Misiones	2,1742	6,1938		0,6854	0,7510		1,4364	2,9616
Neuquén	0,7586	1,5346	8,4096	0,2391	0,1861	0,4079	0,8331	1,7177
Río Negro	1,2889	2,2509	8,9206	0,4063	0,2729	0,4326	1,1118	2,2924
Salta	2,5019	6,0894	5,9951	0,7887	0,7383	0,2908	1,8178	3,7480
San Juan	1,8859	3,5991	4,2874	0,5945	0,4364	0,2079	1,2388	2,5542
San Luis	0,9004	1,7504	7,3164	0,2839	0,2122	0,3548	0,8509	1,7544
Santa Cruz	0,4145	0,5536	10,3063	0,1307	0,0672	0,4999	0,6978	1,4388
Santa Fe	10,4806	8,9860		3,3040	1,0895		4,3935	9,0588
Santiago del	2,4313	7,5506	5,4552	0,7665	0,9155	0,2646	1,9466	4,0136
Tucumán	3,7591	8,4363		1,1851	1,0229		2,2080	4,5526

Fuente: Elaborado en base a los datos publicados por el M.ECON y la Comisión Nacional de Impuestos y de elaboración propia

Entre los años 1976 y 1979, la Junta Militar descentralizó parte de los servicios que prestaba la Nación, transfiriéndolos a las administraciones provinciales - sin la contrapartida presupuestaria – Los servicios transferidos fueron establecimientos hospitalarios y los suministros de agua potable y electricidad, que hasta ese momento habían sido asistidos en recursos y gestionados por la Administración Pública Nacional (APN). Además se agrega a ello, el traspaso de la educación primaria, con la misma suerte que las anteriores -sin la correspondiente transferencia de recursos para financiarlos-, que se llevó a cabo en 1978<sup>(9)</sup>. Todo ello, alteró el equilibrio en las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno <sup>(10)</sup> y determinó una enorme crisis de financiamiento en las provincias. Gradualmente, las transferencias financieras automáticas y las establecidas por ley (coparticipación) fueron perdiendo significativamente su cuantía y “reemplazadas” por aportes discrecionales del Tesoro Nacional a los gobiernos de las Provincias <sup>(11)</sup>.

Con el inicio de la década de los ochenta la característica distintiva en materia de coparticipación fue el mayor grado de conflictividad entre el

---

(9) El gobierno militar decidió transferir a las provincias y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la administración de la casi totalidad de establecimientos públicos vinculados a la educación primaria a través de la sanción de las Leyes N° 21.809 y N° 21.810. Dos años más tarde, este proceso de transferencia encontró su continuidad con la sanción de las Leyes N° 22.367 y N° 22.368 a través de las cuales se traspasó a las jurisdicciones provinciales y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la administración de la casi totalidad de establecimientos públicos vinculados a la educación primaria para adultos

(10) El costo estimado de la transferencia de servicios de la Nación a las provincias de fines de los años '70 represento el 8,16% de la masa coparticipable.

(11) El inc 9 art. 75 del texto mod .en la reforma de 1994 de la CN y el texto anterior en su inc. 8 art. 67 sostienen que “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos a cubrir sus gastos ordinarios”. Por ello, los aportes son “la única vía de transferencias entre el gobierno nacional y las provincias antes de la implementación de régimen de coparticipación”, con escasa significación cuantitativa. El régimen de coparticipación, los aportes de Tesoro Nacional funcionaron como compensadores de las fluctuaciones en las transferencias vía coparticipación, lo cual, de acuerdo con su asignación discrecional provocó fuertes alteraciones en la distribución interjurisdiccional.

Gobierno Nacional y las provincias por las relaciones financieras. A lo largo de la vigencia del régimen los ejes del conflicto más relevantes a lo largo de la vigencia del régimen, giraron sobre las pujas políticas de las distintas provincias (productoras y consumidoras), la crisis previsional, la frágil situación macroeconómica, la inflación y los recurrentes déficits.

La Ley N° 20.221 tenía establecido un período de vigencia hasta el 31 de diciembre de 1980 y fue prorrogada en dos oportunidades hasta caducar hacia fines de 1984. Con el fin del régimen y las tergiversaciones legislativas, el resultado final fue la mayor crisis institucional sobre las relaciones Nación-provincias y provincias entre sí, llegando a una situación irreconciliable en materia de reparto de los recursos coparticipables.

Producto de ello, no se pudo abordar un acuerdo-convenio entre el gobierno nacional y los provinciales concluyendo en un “vacío legal de tres años” en las relaciones financieras entre las jurisdicciones <sup>(12)</sup>. El gobierno nacional vio un espacio para intentar de ordenar las cuentas fiscales, y mejorar la delicada situación económica.

De este modo, el Poder Ejecutivo por medio de un acto unilateral, instruyó al Banco de la Nación Argentina a seguir distribuyendo diariamente entre las provincias los fondos provenientes de la recaudación de impuestos coparticipables. A ello la doctrina denominó “asignaciones globales”<sup>(13)</sup>, empezando a reinar la tendencia del juicio discrecional, el que dominaba por encima de sobre cualquier criterio de distribución y reparto.

---

(12) La desaparición de transferencias por coparticipación federal fue sustituida por aportes de Tesoro Nacional, que llegaron a superar el 40% de los recursos provinciales entre 1984 y 1987.

(13). Se lo denominó Convenio Financiero Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las Provincias y fue firmado el 13 de marzo de 1986.

## II.2.2.Ley N° 23548

---

Durante el proceso previo a la sanción de la ley N° 23.548 fue casi imposible poder acordar un criterio de distribución, el cual apenas quedo conformado en función del promedio de lo que cada gobierno provincial logró negociar con el gobierno nacional entre los años 1985 y 1988, en un contexto de alta inflación y fuerte crisis fiscal e institucional.

Por tal motivo, la nueva ley de coparticipación sólo incluyo coeficientes fijos que reflejaban la distribución de las asignaciones y no exactamente similar al régimen anterior, ya que sus coeficientes cambiaron sin ningún criterio objetivo manifiesto.

En la cámara de Diputados de la Nación, no hubo debate de la ley, solamente hubo algunos intercambios en la cámara del senado donde nació la ley. (ver cuadro 3AB- Anexo I sobre la distribución secundaria)

La ley N° 23.548 vino a resolver el vacío legal que regía desde el año 1984, constituyéndose en una norma de carácter transitoria; su vigencia estaba prevista por el término de 2 (dos) años, desde 01/01/1988 al 31/12/1989, pero atendiendo las diferencias sustantivas que se registraban en ese momento, el legislador incluyó una cláusula de prórroga automática en el art. 15<sup>(14)</sup> de la ley , ante la posibilidad de no tener acuerdo con un régimen sustituto del mismo, el cual se mantiene vigente a la fecha.

La distribución primaria para la Nación fue del 42,34% (de ese porcentaje se destinaría un 0,7% a la provincia de Tierra del Fuego, que alcanza su autonomía y un 1,4% a la CABA), 1% al Ministerio del Interior (Aportes al Tesoro Nacional – ATN) y 56,66% a las provincias.

---

(14) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

Si trazamos una línea de tiempo y nos enfocamos en la distribución primaria en la CFI desde el año 1935 a la fecha, (ver cuadro 3A) y examinamos las leyes de coparticipación federal, podemos apreciar una transferencia y cesión en la porción de la masa de recursos coparticipables desde la Nación en favor de las provincias. Ello, como producto de innumerables hechos con incidencia política económica y social que impulsaron este tipo de cambios.

La pregunta entonces se pasa si era suficiente y eficiente la forma de la distribución donde se fijaba tal hecho de manera estanca.

Cuadro 3A- Anexo I			
Leyes	Período	Nación	Provincias
12143 y 12147	1935-1946	82.50%	17.50%
12956	1947-1958	79.00%	21.00%
14788	1959	66.00%	34.00%
	1960	64.00%	36.00%
	1961	62.00%	38.00%
	1962	60.00%	40.00%
	1963	58.00%	42.00%
	1964-1966	54.00%	46.00%
	1967	59.20%	40.80%
	1968-1972	61.90%	38.10%
20221	1973-1980	46.70%	53.30%(1)
	1981-1984	48.50%	51.50%(2)
23548	1988	42.34%	56.66%(3)
(1) incluye 1,8% destinado a la MCBA financiado por la Nación y FDR			
(2) Incluye el FDR (3)incluye ATN			
Fuente: Oscar Cetrángolo y Jimenez (1988)- Oficina CEPAL en Buenos Aires			

Respecto de la suficiencia y eficiencia de la distribución en la CFI, tanto en el reparto primario como en el secundario, siendo éstos los factores salientes para el pronóstico del desarrollo económico regional de las provincias, se constituyen así en un instrumento preciso de la justicia social en la distribución de los recursos, o bien, el planteo de la injusticia social por el modo de reparto de los recursos y las consecuencias que esto tare aparejadas.

La distribución secundaria de la ley N° 23.548 responde al siguiente cuadro resumen:

### Cuadro 4 A – Anexo I

Distribución de recursos públicos de la ley N° 23548

Jurisdicción	Distribución general	Reparación Histórica	Distribución Secundaria
Buenos Aires	10,8937%	1,5701%	12,4638%
Ciudad de Bs. As.	1,4000%		1,4000%
Catamarca	1,5633%		1,5633%
Córdoba	5,0397%		5,0397%
Corrientes	2,1099%		2,1099%
Chaco	2,8314%		2,8314%
Chubut	0,7543%	0,1433%	0,8976%
Entre Ríos	2,7713%		2,7713%
Formosa	2,0661%		2,0661%
Jujuy	1,6125%		1,6125%
La Pampa	1,0659%		1,0659%
La Rioja	1,1752%		1,1752%
Mendoza	2,3668%		2,3668%
Misiones	1,8748%		1,8748%
Neuquén	0,8418%	0,1433%	0,9851%
Río Negro	1,4321%		1,4321%
Salta	2,1755%		2,1755%
San Juan	1,9186%		1,9186%
San Luis	1,2954%		1,2954%
Santa Cruz	0,7443%	0,1433%	0,8976%
Santa Fe	5,0724%		5,0724%
Santiago del Estero	2,3449%		2,3449%
Tucumán	2,7002%		2,7002%
Tierra del Fuego	0,7000%		0,7000%
<b>Total Provincias</b>	<b>56,7600%</b>	<b>2,0000%</b>	<b>58,7600%</b>
<b>Total Nación</b>			<b>40,2400%</b>
<b>ATN</b>			<b>1,0000%</b>
<b>Total Coparticipación</b>			<b>100,0000%</b>

Fuente: De elaboración propia en base a los datos del MECON y la Comisión Nacional de Impuestos

La distribución secundaria, quedó reflejada en índices, que lo único que expresaron fue el silencio del debate legislativo - lo que no explica en forma coherente la técnica de reparto, los guarismos sobre los indicadores que se utilizaron, parámetros y variables – ya que sólo fue el soporte en índices inmanifiesto de la propia impericia política e institucional legislativa, dando la espalda al crecimiento y progreso de todas las provincias en su conjunto como “Nación”. Resulta un poco más difícil de poder explicar, cómo subsiste un régimen de esta naturaleza, el que fue perdiendo de a poco el objetivo por el cual se instrumentó la coparticipación federal, con relación a los propios fines que persigue. Teorizando y no de otro modo en función de los criterios objetivos de reparto, equitativo, solidario, calidad de vida a sus ciudadanos e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

El nuevo régimen de reparto de recursos públicos a nivel federal, debió haber sido dictado antes de 1996, conforme con lo dispuesto en la cláusula transitoria sexta <sup>(15)</sup>, pero hasta la fecha esto no se ha cumplido. En el cuadro 4A se comparan los coeficientes de reparto de la distribución secundaria del régimen de CFI vigente con el régimen anterior. De igual modo, se agregaron dos columnas más asociadas a cada una de las provincias, en las que se incluyeron los datos objetivos con relación al producto bruto geográfico (PBG) el cual mide el valor de producción de bienes y servicios finales y atribuibles a los factores de la producción física. En la otra columna se incorporó la cantidad de población de cada provincia de acuerdo con el último censo nacional de población.

---

(15) Cláusula transitoria Sexta. “Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del Artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación”.

Frente a la exposición de datos, queda explícita la discrepancia entre la importancia económica y poblacional entre las provincias y la relación con lo que perciben de la distribución por la coparticipación, resultando difícil establecer la forma en la que se determinan los coeficientes de reparto, siendo más complejo aún plantearse cómo el silencio legislativo reemplazó a la reflexión del Estado e incluso el mismo sentido de República, llegando a la evidencia concluyente sobre la injusticia fiscal y la emergente injusticia social.

#### Cuadro 4AB- Anexo I

Comparación de coeficientes de distribución  
 secundaria de las leyes 20.221 y 23548

	Distribución Secundaria porcentual		Distribución porcentual de	
	Ley 20221 1973	Ley 23548 1988	PBI	Población
Buenos Aires	27.99	21.95	32.6	38.7
Catamarca	1.92	2.75	0.5	0.8
Córdoba	8.91	8.87	8.0	8.5
Corrientes	3.79	3.71	1.3	2.5
Chaco	4.12	4.98	1.3	2.6
Chubut	1.86	1.58	1.3	1.1
Entre Ríos	4.56	4.88	2.2	3.1
Formosa	2.29	3.64	0.6	1.2
Jujuy	2.21	2.84	0.9	1.6
La Pampa	1.79	1.88	0.9	0.8
La Rioja	1.73	2.07	0.5	0.7
Mendoza	4.72	4.17	4.0	4.3
Misiones	2.97	3.30	1.4	2.4
Neuquén	1.71	1.73	1.9	1.2
Río Negro	2.29	2.52	1.5	1.6
Salta	3.75	3.87	1.5	2.7
San Juan	2.56	3.38	1.0	1.6
San Luis	1.75	2.28	1.0	0.9
Santa Cruz	1.44	1.58	0.9	0.5
Santa Fe	9.05	8.93	7.8	8.6
S. del Estero	4.02	4.13	0.8	2.1
Tucumán	4.56	4.76	2.1	3.5
T. del Fuego	-	0.24	0.8	0.2
MCBA	-	-	25.2	8.9
Totales	100.00	100.00	100.0	100.0

Fuentes: PBI, año 1993 (base 1993), Ministerio de Economía. Población, Censo Nacional de 1991, INDEC.

Lo más significativo en materia legal fue que en el año 1994 la Convención Constituyente incorporó el régimen de coparticipación a la



Constitución y estableciendo que el mismo debería estar "en relación directa a las competencias, servicios y funciones" de cada una de las jurisdicciones "*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*" (Artículo 75, inc. 2).

Frente a las necesidades financieras de la Nación no tardaron en llegar las grandes modificaciones en la distribución de los recursos y nacen las leyes N° 24.130 y 26.078<sup>(16)</sup>. La primera de ellas determinó la retención de un 15% de la masa de impuestos coparticipables para atender el pago de obligaciones previsionales y otros gastos operativos (Sistema de Seguridad Social nacional). La segunda ley permitía que la Nación cuente con una detracción de una suma fija para ser aplicada al "Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales". Siempre al amparo de la emergencia económica. Esto permitía utilizar fondos antes de ser considerados coparticipables; los que se administraban posteriormente a través de ATN (Adelantos del Tesoro Nacional) en forma discrecional.

Sumado a ello, se profundizó la crisis financiera de las provincias con la transferencia a la órbita provincial de los servicios educativos y de la salud pública (que incluía la administración de escuelas nacionales de nivel medio y de adultos, la supervisión de escuelas privadas, y también la gestión de una serie de hospitales nacionales además de dos programas alimentarios pasaron a la órbita provincial).

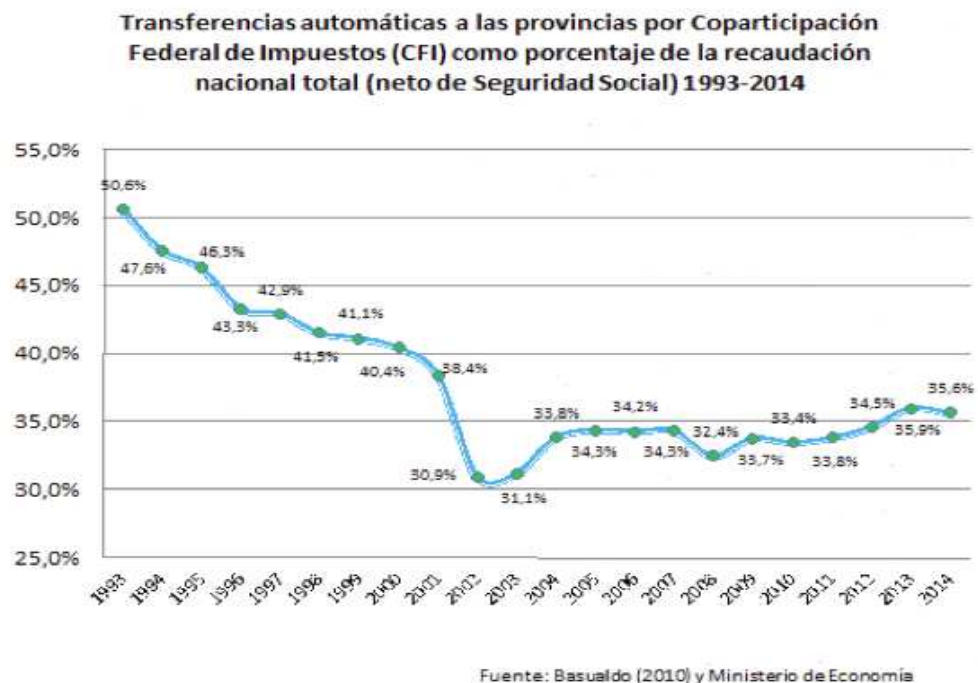
Asimismo las modificaciones de los porcentajes de coparticipación siguen con sucesivos cambios en la distribución de lo producido por cada impuesto, en los montos definidos como coparticipables y no coparticipables.

---

(16) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

Como los cambios en la distribución en el impuesto a las Ganancias, que a la fecha existe una exacción de un 10% para ser aplicada al Fondo del Conurbano Bonaerense, quedando como suma fija de \$ 650 millones y los excedentes que superen a esa suma son compartidos con el resto de las provincias, la asignación con destino a los hogares con necesidades básicas insatisfechas (HNBI) del 4%, el 2% con destino al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias y para ANSeS de un 20% . Quedando un saldo para distribuir con las provincias de un 64% y este porcentaje también está sujeto a la detracción de la ley N° 24.130 en un 15%. IVA otra tanto, estas exacciones y pre-coparticipación fueron afectando los guarismos definidos en la “distribución primaria” entre la Nación y Provincias. Los cambios fueron significativos en la masa de recursos coparticipable disponible, los que se redujeron al 50,6% (netos de seguridad social) en 1993 (17), y luego a tan solo el 38,4% en 2001, para llegar su valor mínimo del 30,9% en el año 2002, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Cuadro 5 A



(17) Basualdo, Eduardo( 2010)

De lo hasta aquí planteado, el régimen general introducido con la Ley N° 23.548, a lo largo de su historia ha sido sujeto de distintas modificaciones desde su inicio en lo que hace a su distribución, quedando ésta caracterizada como "anómala". Los cambios sufridos pueden enunciarse como:

- a) deducciones previas a la coparticipación, del producido de alguno o varios impuestos ("pre-coparticipaciones");
- b) asignación de porcentajes o sumas fijas a fines específicos;
- c) distribución de determinados fondos según criterios distintos a los enunciados por la Ley N° 23.548;
- d) fondos especiales, en general administrados por organismos descentralizados.

Siendo concretamente los problemas del régimen

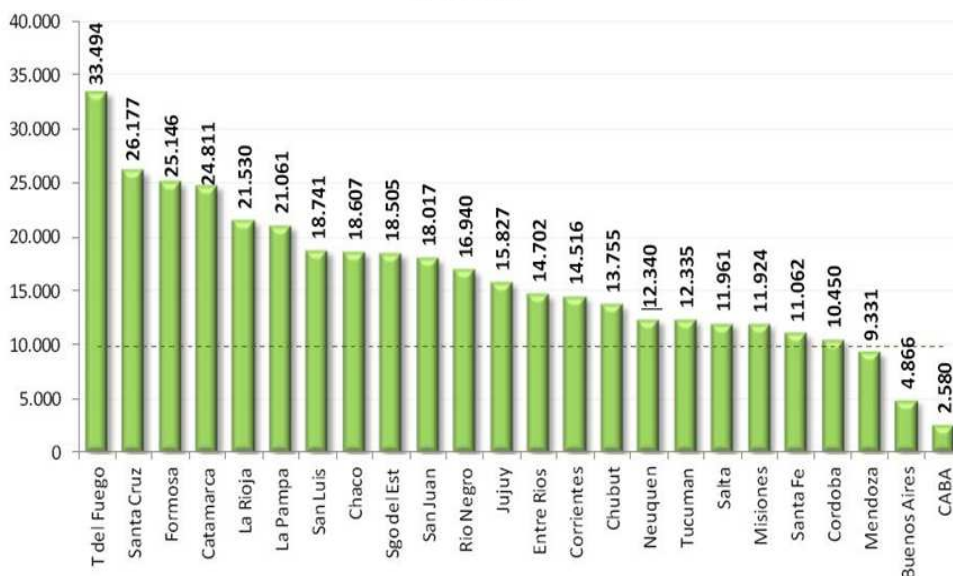
- Evidentemente, uno de los principales defectos del régimen actual es la inflexibilidad que se da ante la ausencia de criterios de **distribución explícitos**.
- Producto de las sucesivas modificaciones al régimen, la conformación de la masa a distribuir no se resume solamente por la enunciación de los tributos a incorporar, sino que también deberían tomarse en cuenta las deducciones y asignaciones especiales de muchos de ellos aún antes de ingresar a la masa coparticipable.
- El artículo 7° de la ley N° 23.548 de coparticipación federal establece un piso de recursos a transferir a las provincias del 34% de la masa total de recursos de la Administración Central. Dado que no resulta posible apreciar el efectivo cumplimiento, queda esa voluntad de reparto sólo en la letra de la ley, alejándose cada vez más de la distribución primaria inicial planteada en la normativa antedicha.

- El Sistema de Seguridad Social en la Argentina está financiado mediante la recaudación previsional de los distintos componentes que hacen a la Seguridad Social y frente al déficit de la suficiencia financiera del régimen, fue necesario agregar parte de la recaudación impositiva como la detracción del 15% de la masa coparticipable bruta más la asignación directa de algunos impuestos coparticipables (IVA, Ganancias) a los que se agregan gravámenes con asignación específica como el adicional de cigarrillos, impuesto sobre los vehículos gasoleros, combustibles, etc. Este robusto financiamiento, implica que las provincias resignen recursos que de otro modo les llegarían a través del mecanismo de la coparticipación.
- Debido a la crisis del 2001, se instauró un nuevo gravamen a nivel nacional -mediante la Ley N° 25.413 – conocido como el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios o impuesto al cheque. Si bien, inicialmente no fue coparticipable, a posteriori se coparticipó en un 30% de su monto, siendo su circuito previo al reparto a las provincias, una detracción del 15% para Seguridad Social, en tanto que al neto obtenido se lo distribuye entre el Gobierno Federal y las Provincias. Ello representa un elemento más en la distorsión de la ley en cuanto a la distribución primaria.

Por su parte, la existencia de retenciones (derechos de exportación), recursos que no son coparticipados, lo que implica un menor ingreso a los productores/exportadores - suponiendo que esta detracción impacte a la rentabilidad-, además que el impuesto a las Ganancias (coparticipable) ve desplazada parte de su base imponible, lo que reduce cuantitativamente las transferencias automáticas a provincias según la Ley N° 23.548 y sus modificatorias. Frente a la crisis del año 2009, comenzó a coparticiparse sólo el 30% a través de lo que se denominó Fondo Solidario Federal –Soja-.

En resumen, el régimen vigente de reparto de recursos entre los diferentes niveles de Gobierno presenta un grado importante de complejidad, ineficiencia y de poca elasticidad, producto de las sucesivas modificaciones al régimen. Tampoco se administra adecuadamente el conflicto permanente por la distribución de recursos, generando más tensión a la ya existente. La presencia de numerosas transferencias con fines específicos, sujetas a determinadas leyes especiales y la existencia de una norma específica de distribución para cada impuesto, dieron como resultado un esquema de reparto de recursos entre la Nación y las provincias en detrimento de estas últimas garantizando nuevamente la inequidad. Dicho en otros términos, se manifestó una comprobada injusticia social mediante la intemperancia institucional. Según el siguiente cuadro 5AA se puede apreciar el reparto de los recursos del ingreso per cápita en el todo territorio nacional.

**Distribución Secundaria: Coparticipación y Leyes especiales por provincia. En \$ per cápita.  
Año 2015.**



Al fijarse en la ley los porcentajes de distribución secundaria, no se establecieron criterios objetivos en su determinación. Esta ausencia deriva en una asignación de recursos de naturaleza inequitativa e

ineficiente, que se refleja en una gran disparidad entre las provincias en los montos totales captados.

No existe un concreto análisis financiero focalizado en la matriz del crecimiento y los procesos en el desarrollo basado en necesidades sociales y económicas sobre el total de recursos que se administran, si se conjugan diferentes canales de ingresos provinciales, que colaboran en un desmadre de recursos.

El laberinto fiscal en la CFI actual (ver cuadro 6AB del Anexo II), no resulta neutro en cuanto a sus efectos sobre los ingresos que dejan de percibir las provincias (ver distribución de los tributos en el anexo II), quedando con el transcurso de los años ajustadas en su autonomía financiera o dependientes de las transferencias del tesoro nacional, imposibilitando así el ejercicio soberano del plan de gobierno y una efectiva gestión pública que impulsó al desarrollo económico y del empleo, con el fin de atender la cuestión social de manera más eficiente y concluyente.

Esta multiplicidad de reformas hizo que la estructura que debería estar dotada de una determinada elasticidad, pasara a constituir la rigidez del régimen.

Como experiencia de ello, la nueva postulación de modelos distributivos en lo que hace a parte de la construcción de índices debería necesariamente ajustarse al nivel de la suficiencia financiera que relacione recurso con gasto y con un protocolo de metas de corresponsabilidad dotado de nuevos mecanismos en el reparto de fondos, con lo cual necesariamente habrá que formularse un revisionismo en la distribución primaria y secundaria.

A la vez, sería importante repensar los plazos de revisión de la CFI, ya que puede pensarse en materia de desarrollo económicos modelos de reparto de mediano plazo y analizar posteriormente sus efectos si

fueron los deseados o no. Pero si analizamos la vigencia de los repartos - años 1935, 1946, 1958, 1964, 1973 y 1988 –nos da un promedio entre régimen de 13 años y medio, alcanzando el último régimen de CFI vigente - ley 23.548 - el plazo de 28 años a la fecha sin revisar el reparto de la masa de recursos tributarios primaria y secundaria. Razón por la cual resulta de dudosa planteo como matriz para el desarrollo regional, ya que la competitividad está sujeta a distintos tipos de factores exógenos y endógenos como las crisis económicas-financieras, tipo de cambio, valor de commodities, política fiscal y monetaria, modelo económico, etc. El problema se profundiza cuando se aborda un revisionismo en la cuestión social basado en las estadísticas nacionales (cada 10 años), verificándose plazos mayores a este como se comprobará más adelante.

La masa de recursos publico contenido en la CFI aplicada a la cuestión social en materia de infraestructura básica y servicios ofrecidos como la educación, salud, entre otros, no puede tener la misma rigidez de los índices de la coparticipación, ya que el “fenómeno de la pobreza es dinámico” y los índices aplicados en la coparticipación son rígidos y estáticos, con revisionismo de sus guarismos tardíos respecto al fenómeno citado. Necesitando para ello otro tipo de distribución distinto a los planteados en CFI, que tenga características de flotante y elásticos a los cambio de necesidades y los avances que se registren en materia de la problemática social. Es decir, tal vez, estos recursos deberían estar escindidos del resto de la masa de los ingresos de CFI. Pudiendo ajustarse y atender con la velocidad adecuada a los problemas que son “dinámicos y evolutivos” que hacen a la cuestión social. Es decir, esta nueva masa de recurso, con destino específico, debería tener carácter objetivo y con determinados privilegios en el mérito de su origen y aplicación de fondos, con el fin de que no corra con la misma suerte de las partidas distributivas del agotado régimen vigente de CFI.

En la última década se produjo un proceso de re-centralización fiscal en la República Argentina, luego de varias décadas en sentido contrario. El nivel central de gobierno pasó de participar de un 74,8% a un 76,3% de los recursos tributarios totales a nivel consolidado. A su vez, el gasto público pasó de participar de un 51,0% a un 55,7% del total, verificándose en ambos casos, una caída en la participación de los gobiernos subnacionales de acuerdo con los trabajos realizados por Capello Marcelo, Diarte Gustavo y Grion Néstor

Queda aún pendiente, la difícil tarea de justificar al "silencio legislativo" por más de veinte ocho años, el que reemplazó a la reflexión de Estado y superó al mismo sentido de República, llegando a la evidencia concluyente de la "injusticia social", basado esto en el crecimiento comprobado de la problemática social.

### **III.3.La coparticipación Federal y las acciones contra la pobreza**

---

En la actual coparticipación federal de impuestos se encuentran distintas formas distributivas que poseen diferentes destinos. En este caso, nos vamos enfocar en aquéllos destinados a mitigar el flagelo de la pobreza y la respuesta de cada uno de ellos a los distintos momentos fervorosos de puja de recursos y reclamos legislativos, siendo ésto el eco de las necesidades financieras provinciales, a lo largo de varios momentos de crisis económica originados en la creciente conflictividad social.

Como revelaran los distintos repartos que a continuación se detallan, éstos no generan consenso alguno sobre su efectividad, eficacia y supremacía con el fin perseguido, sólo se verifica una "inercia en la dinámica evolutiva" en el marco legislativo del tema bajo análisis.

#### **III.3.1 Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense**

---

Como consecuencia de la pérdida de 6.79 puntos porcentuales por parte de la provincia de Buenos Aires en la distribución secundaria de



los recursos tributarios en la coparticipación federal de impuestos. Ello, debido a cambios de asignación en la distribución entre la ley N° 20.221, reemplazada por su similar la ley N° 23.548, la provincia de Buenos Aires quedó inmersa en ahogos financieros, entre otros hechos. La vigencia de antiguas creencias que habrían dado sustento a la postergación de la Provincia de Buenos Aires, en materia de distribución de la coparticipación, como ser su mayor "riqueza" y su situación de "privilegio" las que en verdad habían caído, según la revelación de diferentes informes sobre la problemática estructural del Conurbano Bonaerense, donde comenzó a hacerse visible y sostenida una demanda de tratamiento particular.

Una ajustada síntesis de los estudios <sup>(18)</sup> alude a la condición global de la situación social frente al deterioro de condiciones de vida y la caída económica por la recesión.

Se conjugaban allí, los potenciales "riesgos" que entraña la gravedad de la situación social del conurbano a partir de factores claves tales como:

a) la alta concentración de población total, principalmente basada en los guarismos y su procedencia (47% de otras provincias y 11% de extranjeros) señalándose que se trataba de un problema de la Nación dada su magnitud, así como por las consecuencias de la política económica, regional y migratoria.

b) los índices (en aumento) de población sobre las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), datos relevados y confrontados en su evolución histórica mediante el INDEC y sus estadísticas.

c) el colapso de los servicios de cobertura de la red pública de agua y cloacas, insuficiencia real de la red hospitalaria, la precariedad de

---

(18) Rubino, Oscar (asesor de la Gobernación)- Informe sobre la problemática estructural del Conurbano Bonaerense- "Plan Trienal 1989-1991 Pcia. de Bs As"-

viviendas, la escases de vacantes y problemas edilicios en educación y la seguridad, entre otros tópicos.

d) la creciente confrontación social.

Estos elementos diagnosticaron la gran problemática en la provincia y la necesaria propuesta de acción política mediante la transferencia de recursos además de la priorización del gasto social por sobre la inversión.

En ese momento, fue reconocida la desventaja que aquejaba a la provincia de Buenos Aires y que era "manifiesta a través de los índices de necesidades básicas insatisfechas del conurbano", ubicado entre los más altos de la República.

En el año 1992 y mediante la Ley N° 24.073, en su artículo 40, inciso 1 se señaló que *"Un diez por ciento (10%) de lo recaudado irá al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, a ser ejecutado y administrado por la provincia de Buenos Aires. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática"*<sup>(19)</sup>.

Se justificó la creación de este fondo como una medida de reparación histórica ante la pérdida de participación relativa que año tras año la provincia de Buenos Aires venía sufriendo respecto de la distribución de coparticipación federal de impuestos frente a las restantes provincias.

En los años posteriores a la entrada en vigencia de dicha ley, se cumplió parte de su cometido al mejorar la participación de Buenos Aires, aunque de manera moderada, ya que la recaudación del impuesto a las ganancias mantenía valores estables.

---

(19). [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

Pero, la Ley N° 24.621<sup>(20)</sup> del año 1996 introdujo una reforma clave y señalando que *“El diez por ciento (10%) hasta un monto de \$ 650.000.000 anuales convertibles según Ley 23.928, a la providencia de Buenos Aires, proporcionados mensualmente, el que será incorporado a su coparticipación, con destino específico a obras de carácter social, y exceptuados de lo establecido en el inciso g) del artículo 9º de la Ley 23.548....”* Finalmente con el transcurso del tiempo, esta suma fija terminó perjudicando a la provincia situación que se repite hasta la fecha.

El fondo del conurbano, en un principio, fue concebido como una herramienta de compensación financiera histórica con la provincia de Buenos Aires, aunque con el tiempo se convirtió en un contrasentido de su origen, frente al aumento de la recaudación impositiva del impuesto a las Ganancias, a lo que le suma el efecto del aumento generalizado de precios, sin correcciones.

Estos hechos, sin duda, van en un sentido contrario a la voluntad originaria de los legisladores que modificaron la distribución y asignación del Impuesto a las Ganancias. La reforma inicial de la distribución con destino al Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB) *“fue diseñada para una etapa de estabilidad económica en el marco de la Ley de Convertibilidad”*, por eso no proveyó un índice para reexpresar el monto tope máximo a percibir por los bonaerenses.

Es claro que el establecimiento de una suma fija como mecanismo de distribución de los recursos es viable en la medida en que exista estabilidad de precios, pero carece de idoneidad en un contexto de inflación y donde se acrecienta permanentemente la demanda de servicios públicos, ajustado con la expansión lógica del orden demográfico.

---

(20) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

Esta situación se acrecentó a partir del abandono del régimen de convertibilidad, momento desde el cual los aumentos fueron más que significativos, creando importantes volúmenes de excedentes redistribuidos entre las restantes provincias, mientras que la provincia de Buenos Aires siguió percibiendo 650 millones de pesos fijos.

<b>Cuadro 5AB- Anexo I</b>			
Efecto sobre el FCB del inciso b, artículo 1 de la Ley 24621 - Ejercicio 2014			
expresado en miles de pesos			
<b>IMPUESTO A LAS GANANCIAS</b>			
<b>Provincias</b>	<b>OB.DE INFRAEST. BASICA SOCIAL</b>	<b>Censo 2010-hogares con NBI por provincia</b>	<b>Asignación por la redistribución por hogar</b>
<b>BUENOS AIRES</b>	<b>650.000,0</b>	390.090,0	1,7
<b>CATAMARCA</b>	190.281,3	270.962,0	0,7
<b>CÓRDOBA</b>	1.051.297,7	119.128,0	8,8
<b>CORRIENTES</b>	706.432,8	10.871,0	65,0
<b>CHACO</b>	865.357,3	61.845,0	14,0
<b>CHUBUT</b>	169.654,1	40.386,0	4,2
<b>ENTRE RÍOS</b>	539.813,0	52.394,0	10,3
<b>FORMOSA</b>	438.297,3	13.269,0	33,0
<b>JUJUY</b>	466.480,7	30.132,0	15,5
<b>LA PAMPA</b>	80.758,9	27.686,0	2,9
<b>LA RIOJA</b>	159.159,5	27.013,0	5,9
<b>MENDOZA</b>	644.336,8	4.086,0	157,7
<b>MISIONES</b>	699.621,1	11.159,0	62,7
<b>NEUQUÉN</b>	214.601,4	37.634,0	5,7
<b>RÍO NEGRO</b>	260.933,7	47.344,0	5,5
<b>SALTA</b>	912.817,3	17.636,0	51,8
<b>SAN JUAN</b>	290.487,5	18.783,0	15,5
<b>SAN LUIS</b>	153.461,6	58.259,0	2,6
<b>SANTA CRUZ</b>	55.900,1	18.124,0	3,1
<b>SANTA FE</b>	1.171.664,1	9.980,0	117,4
<b>SGO. DEL ESTERO</b>	673.113,3	6.745,0	99,8
<b>TUCUMÁN</b>	851.238,1	65.733,0	12,9
<b>TIERRA DEL FUEGO</b>	39.229,3	38.439,0	1,0
<b>PROVINCIAS</b>	<b>11.284.936,9</b>	<b>5.544,0</b>	<b>697,7</b>

Fuente : Cuadro de elaboración propia en base a los datos de la Oficina de Presupuesto de la Nación e INDEC

En esta incoherencia distributiva se ve perfectamente reflejada cómo el excedente de los \$ 650 millones se redistribuye entre las 23 jurisdicciones restantes. Se da la paradoja de que la mayoría de las provincias reciben por este mecanismo más fondos que la propia provincia de Buenos Aires, perdiendo el FCB todo sentido respecto de

su objetivo inicial según se puede ver en los resultados en el cuadro 5AB

Mientras que la mencionada provincia, contribuye con el 40% del total de los ingresos coparticipables fiscales, sólo recepta el 19% en carácter devolutivo. A modo comparativo, la extensión bonaerense, alcanza al 38,90% de la población total de la Argentina, siendo el 34,10% de los argentinos con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), percibió en año 2012 por la CFI en relación por cada habitante la suma de \$ 1.865, importe que decrece año a año, como efecto de la creciente población con NBI y el aumento generalizado de precios respecto de la canasta básica de alimentos y la total.

Este mecanismo de transferencia de recursos a la Provincia de Buenos Aires comenzó como una medida urgente para subsanar el constante deterioro en la cuestión social y la caída libre de la prestación básica en la oferta de los servicios públicos. Tanto esto como el pronunciado deterioro en la parte de infraestructura básica social, sumado a los cambios de reglas en el mercado y la nueva crisis desatada conocida como la del "Tequila", generaron las consecuentes modificaciones en la norma, donde el mecanismo terminó por convertirse en una nueva fuente de inequidad redistributiva con impacto directo a los titulares del derecho social bonaerense, acompañado de la ausencia absoluta del sentido de solidaridad en el reparto puesto de manifiesto, lo que concluyó en la falta de justicia redistributiva de los recursos públicos, que en otros términos, no es otra cosa que la desigual social.

En el cuadro 5AB se ve objetivamente cómo se asignaron los recursos públicos mediante los coeficientes de la ley N° 23.548. Para ello, se incluyó la distribución efectiva de lo producido por el Impuesto a las Ganancias a cada provincia por el ejercicio 2014, formulándose el cociente, con relación a la cantidad de hogares que registran NBI por

provincia. De allí surge el primer resultado de fondos transferidos por familia y por provincia, con el fin de la aplicación de políticas sociales de contención.

En síntesis, el régimen adoptado no responde en forma homogénea, ni adecuada, en lo referido a la distribución de recursos por familia y por provincia. Los desvíos no encuentran justificativos en los desequilibrios territoriales, pudiendo inferirse la responsabilidad a la inteligencia de la norma la que no atrapa en su contenido, la realidad frente a una correcta redistribución de la riqueza mediante la transferencia de recursos a cada hogar con prescindencia de su ubicación geográfica.

Sólo se admite la difícil tarea de cómo llegar a justificar al poder político de cómo se formula los beneficios sociales en favor de los titulares de derecho con igualdad y solidaridad, siendo ésta una actividad única e indelegable del Estado y su efecto se materializa de la interacción de los poderes del Estado.

El resultado en este análisis es parcial, y esta dado por las obras básicas de infraestructura social en el gran Buenos Aires, las que se han agravado en función de las partidas por esta distribución.

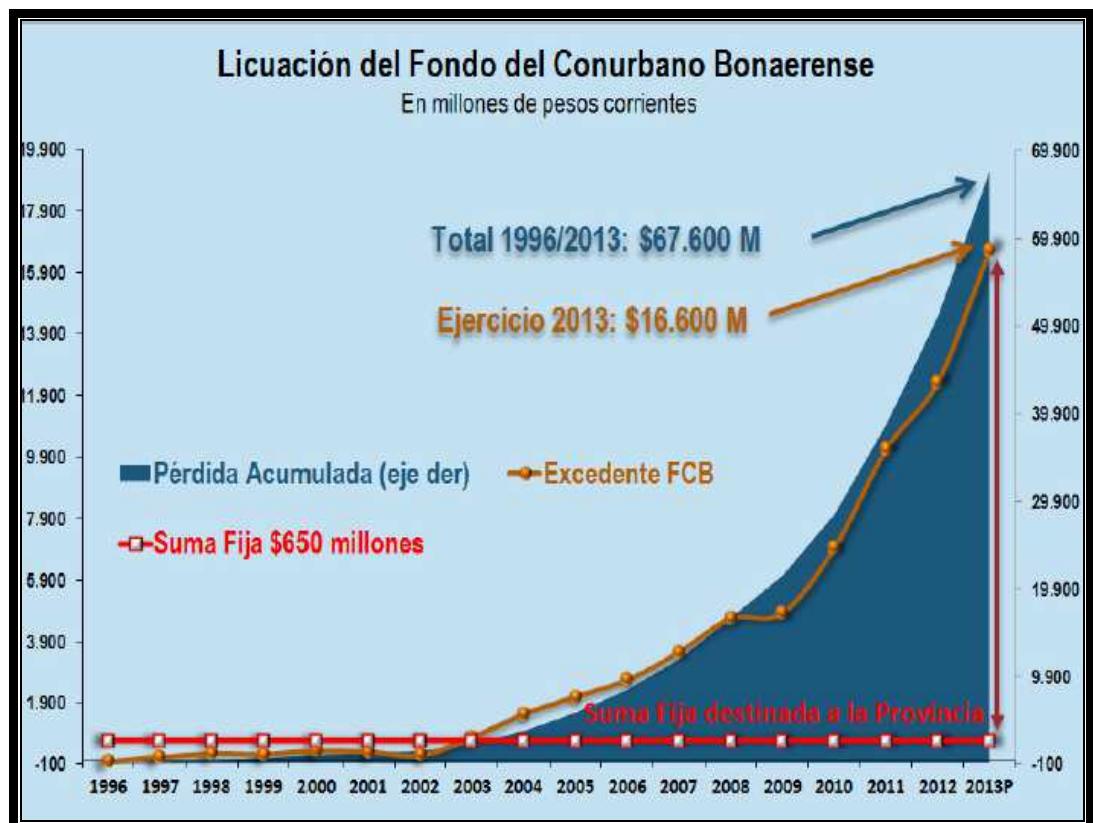
### **II.3.2. Excedentes del Fondo del Conurbano Bonaerense**

---

Algunas provincias reclamaron reiteradamente la igualdad de tratamiento frente al financiamiento del problema social y aspiran a la aplicación del "fondo del conurbano" a Santa Fe y Rosario, que presentaban, entre otras provincias y/o ciudades, situaciones delicadas similares a la bonaerense. En atención a los reclamos, bien fundados, el legislador incorpora esta parte vinculada con la modificación en la distribución de recursos, con sustento en los años posteriores a 1995, en lo que la recaudación del impuesto a las Ganancias mostró mejoras significativas, generando excedentes sobre el tope máximo. Por lo tanto, quedó descripta tal situación en el inciso

b, artículo 1 de la Ley N° 24621 sancionada en 1995 y que quedo redactado como: *".....El excedente de dicho monto será distribuido entre el resto de las provincias, en forma proporcionada mensualmente, según las proporciones establecidas en los artículos 3° y 4° de la Ley 23.548 incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur según las disposiciones vigentes. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática"*

La respuesta legislativa a los reclamos sólo fue mitigadora y paliativa, ya que ese momento histórico, respondían a la situación reinante de crisis económica. El efecto de la norma, con el transcurso del tiempo, trajo efectos inusitados que se correspondían con los fines que perseguía, según se muestra seguidamente en el cuadro 5AB1.



FUENTE: En base a los datos elaborados por Mecon.

Los desvíos se pueden atribuir a la falta de adecuación de la norma, la misma **se mantiene sin modificaciones por más de 20 años** y los resultados están puestos de manifiesto en los logros.

Queda pendiente una vez más, la difícil tarea de poder justificar a la política de cómo se distribuyen los recursos vinculados con la problemática social a los titulares de derecho “con criterio de igualdad, objetividad y solidaridad” bajo los coeficientes distributivos de la Ley N° 23.548.

Y llevando este escenario a los fines de este estudio, queda de manifiesto el grado de objetividad en el reparto de los recursos destinados a la cuestión social. La conclusión a la que se arriba es que no se visualiza un criterio explícito que busque la equidad en función de las necesidades, del mismo modo que los regímenes anteriores de reparto instaurados por las leyes N° 14788 y 20221 donde se consignaban una distinción en la distribución secundaria destinada a nivelar las diferencias de servicios públicos, el esfuerzo fiscal en la recaudación local, en las brechas del desarrollo con un sentido redistributivo atendiendo de alguna manera la cuestión social en un orden indirecto.

No se evalúa en el presente análisis, si se comparten o no los criterios adoptados en los métodos aplicados anteriormente en la coparticipación, si no que tan sólo se limita a describir el régimen vigente en materia de reparto de los recursos públicos tributarios, así cómo, si las distintas modificaciones en las normas distributivas de los impuestos responden acabadamente con el fin por el cual fueron creadas, atendiendo financieramente la problemática social con justicia social distributiva con una perspectiva de visión macro del tema.



## **II.4 La distribución de recursos públicos a infraestructura básica social**


---

Con la sanción de la Ley 24073, el legislador también dispuso ampliar el concepto y criterio utilizado para el fondo del conurbano y replicarlo al resto de las provincias (excepto Buenos Aires), disponiendo para ello una nueva detracción de la recaudación del impuesto a las ganancias con destino a "Obras de Infraestructura Básica Social, en el orden del 4% de lo recaudado en concepto del gravamen.

Si bien se trataba de otra idea más en el orden paliativo del problema social, el legislador NO precisó, ni definió hacia qué sector debían ser volcados estos recursos, quedando de este modo a discrecionalidad de las provincias los diferentes usos y aplicaciones. En una de sus cláusulas, se había hecho reserva de que todas las provincias debían informar trimestralmente el grado de avance de las obras disponiendo como autoridad de aplicación al Ministerio de Economía, más precisamente a la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación. Del relevamiento efectuado sobre los informes, no surgió evidencia sobre su rendición con respecto al tema abordado.

En efecto, esta modificación se trató de una respuesta más a los pedidos de los diferentes sectores para intentar sofocar las disímiles realidades provinciales de ese momento histórico, dando una ola de respiro mediante recursos financieros públicos.

De este modo la ley N° 24.073 afectó al impuesto a las ganancias en su reparto quedando la respectiva distribución de la siguiente manera:



Items/Concepto	Porcentajes
Al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense	10
Refuerzo del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias	2
Obras de Infraestructura Básica Social entre todas las jurisdicciones excluida la de Buenos Aire	4
Para la Nación y el conjunto de jurisdicciones provinciales como coparticipación (Ley 23548 arts. 3° y 4°)	84

Fuente: Con datos de la norma

El artículo 40, punto 3 de la Ley N° 24073 estableció que: *“El cuatro por ciento (4%) se distribuirá entre todas las jurisdicciones, excluida la de Buenos Aires, conforme al Índice de Necesidades Básicas insatisfechas. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática. Las jurisdicciones afectarán los recursos a obras de infraestructura básica social”*

Poco tiempo después de la sanción de la Ley N° 24073, mediante el Decreto N° 879/92 <sup>(21)</sup> del 3/06/1992 de “necesidad y urgencia” se derogó el artículo 40 de la citada ley y se introdujo por la vía de una reglamentación de la ley de Impuestos a las Ganancias,(texto ordenado en 1986), la incorporación de un artículo nuevo a continuación del artículo 102, donde se estableció la distribución del producido del gravamen. El punto d) del artículo 4° del decreto 879/92 conservó la misma redacción sobre el destino del 4% es decir que, se distribuiría entre todas las jurisdicciones excluida la Provincia de Buenos Aires, conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

(21) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

Items/Concepto	Porcentajes
Al Sistema de Seguridad Social	20
Al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense	10
Refuerzo del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias	2
Obras de Infraestructura Básica Social entre todas las jurisdicciones excluida la de Buenos Aire	4
Para la Nación y el conjunto de jurisdicciones provinciales como coparticipación (Ley 23548 arts. 3° y 4°)	64



Fuente: Con datos de la norma, de elaboración propia

Con fecha 16/09/1993 se publica en el boletín oficial el Decreto N° 1968/1993<sup>(22)</sup>, que reglamenta en su art 2° la distribución entre las Jurisdicciones Provinciales de los fondos previstos en el artículo 4° del Decreto N° 879/92, inciso d), incorporado a continuación del artículo 102 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1986.

En los considerandos del Decreto se citan de manera escueta los recursos que se reparten en función al “*Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, destinado a obras de Infraestructura básica social*”. Sólo se definieron los índices asignados a cada jurisdicción, sin dar cuenta a la fuente de los datos origen sobre las NBI ni la forma de cómo se llegó a esos índices, ni a qué periodo se refieren.

De lo expuesto se desprende que el parámetro utilizado para el reparto de los recursos públicos con justicia social fue a discrecionalidad del funcionario.

---

(22) Idem 21

En el anexo de los artículos del Decreto 1968/93, se publicó un cuadro con el índice prorrateador de distribución de los recursos públicos entre las provincias, tal como se muestra en el cuadro 5AB2, (ver también anexo II- mismo cuadro - prorrateadores del art 4º inc. d) del Decreto N° 879/92).

Cuadro 5AB2

- prorrateadores del art 4º inc. d) del Decreto 879/92.

Cant.	Provincia	Prorrateador
1	CATAMARCA	1,827
2	CORDOBA	11,121
3	CORRIENTES	6,378
4	CHACO	7,554
5	CHUBUT	1,834
6	ENTRE RIOS	6,15
7	FORMOSA	3,339
8	JUJUY	4,133
9	LA PAMPA	0,932
10	LA RIOJA	1,243
11	MENDOZA	6,027
12	MISIONES	5,53
13	NEUQUEN	1,963
14	RIO NEGRO	3,059
15	SALTA	6,419
16	SAN JUAN	2,989
17	SAN LUIS	1,407
18	SANTA CRUZ	0,572
19	SANTA FE	12,496
20	SANTIAGO DEL ESTERO	6,354
21	TIERRA DEL FUEGO	0,134
22	TUCUMAN	8,539
Se excluye Provincia de Bs As y CABA		

Posteriormente con fecha 9/12/2014 se publica el Decreto N° 2353/2014<sup>(23)</sup> normativa que realizaba un minucioso análisis legal sobre la evolución de las normas y las reformas del Impuesto a las Ganancias, concluyendo que se mantiene la plena vigencia del impuesto, en el conserva la distribución de lo producido, según el análisis del artículo 4º del Decreto N° 879/92, inciso d), en donde queda reordenado el mencionado reparto en el artículo 104 en lugar del artículo 102 y que goza de estabilidad legal hasta el 31 de diciembre de 2019 en los términos de la Ley N° 26.545 artículo tercero.

La norma señala que el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas surge del Instituto Nacional de Estadística y Censos, organismo descentralizado del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas quien publicó los resultados de la información obtenida del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, en función de las Necesidades Básicas Insatisfechas correspondiente a cada jurisdicción en el año 2012.

En ese orden de cosas, se establecen los coeficientes de distribución por jurisdicción participante (ver también Anexo II- Cuadro 5AB3- en la que actualiza los coeficientes de distribución para cada una de las jurisdicciones según el art 4º del Decreto N° 879/92, inciso d).

**Cuadro 5AB3 - BO 16/12/14, Impuesto a las Ganancias**

Coeficientes de distribución corregidos para cada una de las jurisdicciones participantes- Prorrateadores Del 4 % Del Impuesto a las Ganancias Según Población En Hogares Con Necesidades Básicas Insatisfechas

---

(23) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

Cant.	Provincia	Prorrroteador
1	Catamarca	1,74745 %
2	Chaco	8,02008 %
3	Chubut	1,76608 %
4	Córdoba	9,41864 %
5	Corrientes	6,43296 %
6	Entre Ríos	4,68066 %
7	Formosa	4,40153 %
8	Jujuy	3,99983 %
9	La Pampa	0,59614 %
10	La Rioja	1,69908 %
11	Mendoza	5,86519 %
12	Misiones	6,91196 %
13	Neuquén	2,22730 %
14	Río Negro	2,42426 %
15	Salta	9,42649 %
16	San Juan	3,12765 %
17	San Luis	1,52294 %
18	Santa Cruz	0,86318 %
19	Santa Fe	9,91763 %
20	Santiago del Estero	6,52489 %
21	Atántico Sur	0,59584 %
22	Tucumán	7,84055 %
Se excluye Provincia de Bs As y CABA		

Si bien esta norma establece una aplicación de los fondos de acuerdo con el último censo sobre las NBI rectificando los parámetros de reparto en función de las distintas realidades provinciales, esta no resulta suficiente dada la extrema sensibilidad de la problemática de que se trata.

En efecto, si bien la nueva reglamentación descansa en la distribución de los recursos entre las provincias, con destino a la infraestructura social, en base al resultado de los datos censales relevados por el INDEC en el año 2010, se puede establecer una serie de factores que siguen con el desatino jurídico, a saber:

- ✓ Transcurrieron 2 (dos) años para la publicación de los nuevos guarismos en lo que hace a las NBI y 2 (dos) años más, para dar como operativa a la norma con los cambios en las cifras de

las NBI. Todo este proceso ha sumado casi 4 años desde la toma de censo de año 2010. Esta demora tiene un efecto directo, a fin de constatar de la tangibilidad de los recursos en su verdadera magnitud respecto de las realidades sobre las que les toca gestionar a cada una de las autoridades provinciales. Y si a su vez, relacionamos estos recursos en concordancia con las necesidades, esa formula concluye en derechos postergados. Dicho de otro modo, se trata de derechos del orden social, contenidos en la propia Constitución Nacional de las que es el "propio Estado" su garante quedando materializado este precepto, en el simple reposo de la norma en los escritorios del poder legislativo.

- ✓ Entre las fechas de publicación del Decreto N° 879/92(3/06/1992) y la del Decreto N° 2353/2014 (9/12/2014) transcurrieron más de 22 (veintidós) años en el direccionamiento de los recursos mediante transferencias con fines sociales, ajustándose el monto a casi un lustro de haberse relevado los nuevos parámetros objetivos de reparto.
- ✓ Durante ese plazo de tiempo (22 años), no operó la objetividad de los poderes frente a las necesidades básicas insatisfechas, sin observar el detalle del tipo "privacidad preponderante y trascendente por cada una de las provincias" (cuadro II – 7 A del anexo II) en efecto de poder focalizar la política social mediante el gasto e inversión social concentrada en las distintas partidas presupuestarias Nacional, provinciales y municipales frente al objetivo.
- ✓ El nuevo Decreto, no establece pautas, con relación a la dinámica de los cambios sociales y las alteraciones de los requerimientos frente a las NBI. Que como puede verse en detalle en los cuadro 7A, 7 AB, 7AC del Anexo I

- ✓ Asimismo, dicho Decreto no establece un rigor de pautas a seguir en el orden del control externo e interno de auditoría administrativa, económica y financiera, frente a los procesos de la inversión social. Es más, presenta el mismo defecto que parte de las otras la normas que viene a sustituir, ya que no reglamenta pautas mínimas sobre la definición de los rubros que abarca la inversión en materia de infraestructura social, ni los guarismos que debería aplicar a cada rubro de las NBI, pautas de cumplimiento y restricciones al uso de las partidas presupuestarias en los distintos fines que componen a las necesidades.
- ✓ En el Decreto citado no se verifica un cronograma que establezca una vigencia de las fechas de las actualizaciones con respecto al reparto de los guarismos a las provincias. Dado que los plazos deben estar sujetos a los cambios y los mismos no son considerados, por lo menos en el espíritu de la norma, resulta absolutamente discrecional la emisión de los decretos.
- ✓ Al tratarse de inversión en Infraestructura(social), se debería considerar en la norma que las provincias y municipios beneficiarios de los recursos deberían ajustarse en forma obligada a los lineamientos dispuestos por la Ley N° 24354<sup>(24)</sup> y ser incluidos al programa de Banco de Proyectos de Inversión Pública<sup>(25)</sup> (BAPIN) el que permitiría la identificación,

---

(24) Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyos objetivos son la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas.

(25) El BAPIN ha sido diseñado para reunir información relevante acerca de los proyectos de inversión del Sector Público Provincial, a lo largo de su ciclo de vida. Permite de esta forma el seguimiento del proyecto en sus diferentes fases (pre inversión, ejecución, operación). Asimismo, la incorporación de los proyectos de inversión al BAPIN constituye una instancia necesaria para su inclusión en el Plan Provincial de Inversiones Públicas, y en consecuencia en el Presupuesto Provincial



## formulación, seguimiento y evaluación de Programas, Sub-Programas y Proyectos tanto de inversión física como de Gasto Social

### En resumen

En el cuadro 6 se muestra parcialmente, el reparto de la distribución del producido del Impuesto a las Ganancias por el periodo fiscal 2014, con lo vinculado estrictamente al inc. b) del art 1º de la ley N° 24.621, en lo que hace en la redistribución de los recursos públicos con sentido social y de acuerdo con los términos de los arts. 3º y 4º de la ley N° 23.548, en base a la lógica aplicada y manifiesta en la coparticipación federal de Impuestos.

En el cuadro se expone al F.C.B y los recursos captados en carácter de los excedentes del FCB distribuidos en el resto de las provincias, para arribar al total transferido por ese concepto. Se agrega en otra columna el reparto del 4 % distribuido a cada provincia, en los términos planteados por la norma que los reglamenta con destino a las NBI, excluidas las CABA y la provincia de Buenos Aires. Se puede así arribar al concepto del total de recursos transferidos en materia del impuesto a las ganancias para la cobertura de las distintas emergencias de la cuestión social de coyuntura y estructural, cuyo resultado, se formula con el cociente en relación a la cantidad de "hogares" que registran NBI por provincia, emergiendo el segundo resultado de fondos transferidos por familia y por provincia para la aplicación de las políticas sociales de contención.

Provisionalmente, los resultados obtenidos no responden en forma proporcional con la partición de recursos por familia y provincia. No pudiéndose divisar en el reparto de los recursos, la justicia distributiva y menos aún la social, aunque si se verifican la incongruencia del reparto y la momificación en la inteligencia de la norma.

**Cuadro 6- Anexo I**

Efecto sobre el FCB del inciso b, artículo 1 de la Ley 24621 - Ejercicio 2014  
 expresado en miles de pesos

<b>IMPUESTO A LAS GANANCIAS -art,104 inc b)</b>					
<b>Provincias</b>	<b>FCB y Excedentes</b>	<b>4 % DE Ganancias con destino a NBI</b>	<b>Total por Provincia</b>	<b>Censo 2010- hogares con</b>	<b>Asignación por la redistribución por hogar</b>
<b>BUENOS AIRES</b>	<b>650.000,0</b>	<b>0,0</b>	<b>650.000,0</b>	390.090,0	1,7
CATAMARCA	190.281,3	903.138,3	1.093.419,6	270.962,0	4,0
CÓRDOBA	1.051.297,7	2.911.466,7	3.962.764,4	119.128,0	33,3
CORRIENTES	706.432,8	1.218.925,4	1.925.358,2	10.871,0	177,1
CHACO	865.357,3	1.635.738,5	2.501.095,8	61.845,0	40,4
CHUBUT	169.654,1	518.565,3	688.219,4	40.386,0	17,0
ENTRE RÍOS	539.813,0	1.601.008,4	2.140.821,4	52.394,0	40,9
FORMOSA	438.297,3	1.193.662,4	1.631.959,7	13.269,0	123,0
JUJUY	466.480,7	931.565,6	1.398.046,3	30.132,0	46,4
LA PAMPA	80.758,9	615.778,4	696.537,3	27.686,0	25,2
LA RIOJA	159.159,5	678.935,9	838.095,3	27.013,0	31,0
MENDOZA	644.336,8	1.367.338,9	2.011.675,7	4.086,0	492,3
MISIONES	699.621,1	1.083.117,5	1.782.738,6	11.159,0	159,8
NEUQUÉN	214.601,4	569.091,2	783.692,6	37.634,0	20,8
RÍO NEGRO	260.933,7	827.349,4	1.088.283,1	47.344,0	23,0
SALTA	912.817,3	1.256.819,9	2.169.637,2	17.636,0	123,0
SAN JUAN	290.487,5	1.108.380,5	1.398.868,0	18.783,0	74,5
SAN LUIS	153.461,6	748.396,1	901.857,7	58.259,0	15,5
SANTA CRUZ	55.900,1	518.565,3	574.465,4	18.124,0	31,7
SANTA FE	1.171.664,1	2.930.426,9	4.102.091,0	9.980,0	411,0
SGO. DEL ESTERO	673.113,3	1.354.707,4	2.027.820,7	6.745,0	300,6
TUCUMÁN	851.238,1	1.559.949,6	2.411.187,7	65.733,0	36,7
TIERRA DEL FUEGO	39.229,3	404.415,0	443.644,3	38.439,0	11,5
<b>PROVINCIAS</b>	<b>11.284.936,9</b>	<b>25.937.342,3</b>	<b>37.222.279,3</b>	<b>5.544,0</b>	<b>2.240,5</b>

Fuente : Cuadro de elaboración propia en base a los datos de la Oficina de Presupuesto de la Nación e INDEC

**II.5. Fondo Federal Solidario**

Otro de los tributos que distribuye recursos públicos en el ámbito social es el Decreto N° 206/2009<sup>(26)</sup> del 19 de marzo de 2009, donde se reglamenta lo que se conoce como el Fondo Federal Sojero cuya finalidad es la financiar, en Provincias y Municipios, obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales.

En base a lo recaudado por tributos sobre los derechos de exportación

(26) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

de soja en todas sus variedades y sus derivados, se destina un 30 % a la distribución de los fondos con destino social entre las provincias que adhieran, según las proporciones preestablecidas en los Artículos 3º inciso c), 4º y 8º de la Ley N° 23.548 y sus modificatorias. Las proporciones citadas se recalculaban conforme al total de jurisdicciones en cada oportunidad y se materializan mediante transferencias automáticas y diarias a través del Banco de la Nación Argentina.

La norma posee una dinámica institucional que obliga a las provincias adheridas y beneficiarias de los recursos, a establecer un régimen de reparto "automático" que derive los fondos públicos a sus municipios, manteniendo el criterio homogéneo en proporción semejante a lo que les destina de la coparticipación federal de impuestos.

La proporcionalidad señalada tiene un tope legal que no podrá ser inferior al treinta por ciento (30%) del total de los fondos que se destinan a las Provincias a raíz de la adhesión a este Fondo.

Asimismo, se establecen determinadas restricciones en el uso de los fondos por parte de las provincias y los municipios. En efecto, la norma obliga a los poderes ejecutivos de cada uno de los Gobiernos, en sus distintos estratos, a establecer mecanismos de control que aseguren la transparencia en la utilización de las remesas y su derivación hacia alguna de las finalidades de mejora de infraestructura del orden social, prohibiendo la utilización, aplicación, y destino a gastos corrientes.

Posteriormente, se publica el Decreto N° 243/2009<sup>(27)</sup> de fecha 26/03/2009, norma que establece como unidad ejecutora (autoridad de aplicación) a los titulares de los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y al de Planificación Federal, Inversiones Públicas y Servicios, o en quien ellos deleguen, no pudiendo revestir un rango inferior al

---

(27) Idem 26

Secretario de Estado.

A la vez se disponen pautas de seguimiento y de control, estableciendo a la Sindicatura General de la Nación (Si.GE.N) como organismo de contralor en los términos de la ley N° 24.156. En tanto que la Resolución Conjunta N° 157/2009, 20/2009 y 313/2009<sup>(28)</sup> (27/03/2009) que estableció como la autoridad en el control de auditoria específico recaía al Ministerio de Planificación Federal, Inversiones Publicas y Servicios.

En iguales términos del análisis realizado en la distribución de los recursos frente a las NBI de las provincias, esta norma tiene como aspecto positivo, la indicación de dónde aplicar los fondos de Infraestructura social señalándolos como "infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial (en ámbitos urbanos o rurales) se podrá coincidir o no, pero los conceptos están delineados.

Otro aspecto importante de la norma, es lo previsto en los artículos 1 y 5° última parte, en lo referido a la prohibición de utilizar las sumas percibidas para el financiamiento a los gastos corrientes.

Asimismo vale resaltar otro aspecto también relevante que establece para las Provincias y los Municipios beneficiarios mecanismos de control que aseguren la transparencia en la utilización de las remesas y su destino a alguna de las finalidades relacionadas con la mejora de infraestructuras.

Siendo los aspectos perfectibles de la norma son:

- La distribución de los recursos: no se debería seguir aplicando la distribución de los fondos en los porcentajes establecidos en la Ley N° 23.548 y sus modificatorias, toda vez que la citada distribución entre las provincias, ***no responde a ningún criterio racional ni***

---

(28) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

**redistributivo.** No se está cumpliendo adecuadamente con los fines para lo cual la fue concebida, en la búsqueda del aumento de la ocupación y mejora de la calidad de vida ciudadana urbana y rural, frente al pretendido incremento de la inversión en infraestructura, ya que los recursos no llegan a los lugares en los que se registran mayores necesidades.

- Complementando el punto anterior, una alternativa razonable sería adoptar un criterio similar al del Decreto N° 2.353/2014, a los efectos de adecuar la distribución en base a las NBI registradas por el INDEC, sobre la base del último censo del año 2010 a nivel federal.
- Con referencia al control y seguimiento, de igual modo que las observaciones al anterior régimen de reparto de recursos públicos anterior, éste debería exigir que las provincias beneficiarias de los recursos estar incorporadas al programa de Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) el que permitiría la identificación, formulación, seguimiento y evaluación de Programas, Sub-Programas y Proyectos tanto de inversión física como de gasto social. En ese mismo orden, con fecha Abril 2015 se publica el Manual de formulación presupuestaria de la Administración Nacional -2016 – 2018- de la Secretaria de Hacienda-Subsecretaria de Presupuesto-Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)<sup>(29)</sup>. En el citado Manual se encuentra la programación financiera de los gastos en bienes y servicios que comprometen ejercicios futuros.

Para que los gastos gocen de continuidad deben estar incluidos en el procedimiento Vademécums N° 16 (ver Anexo I- Cuadro 9A)-, para así obtener la información necesaria para dar cumplimiento al artículo 15 de la Ley N° 24.156<sup>(30)</sup> de Administración Financiera y de los Sistemas

---

(29) Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/formulacion.pdf>

(30) "Artículo 15 ley 24156.- Cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y///

de Control del Sector Público Nacional, en lo que respecta a los gastos en bienes y servicios cuya contratación se realizará durante el ejercicio que se presupuesta y el plazo de ejecución excede el mismo.

En igual sentido, en materia de las normas generalmente aceptadas en el tema de nomenclatura presupuestaria para poder encolumnar aquellas transferencias e inversiones financieras destinadas a sostener los gastos de capital - deben estar contenidas y expuestas en la minuta N°F.17 (ver Anexo I Cuadro 9AB) - con el fin de obtener

información referida a las construcciones y/o equipamiento que son financiados con transferencias, aportes y concesiones de préstamos a corto y largo plazo otorgados por jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional y obtener información concerniente a los artículos 2 y 3 de la Ley N° 24.354<sup>(31)</sup> del Sistema Nacional de Inversión Pública.

## **II.6 Desarrollo Urbano y Vivienda**

---

### **II.6.1 FO.NA.VI (Fondo Nacional de Vivienda)**

//////////servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deber incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicara la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes. Las autorizaciones para comprometer ejercicios futuros a que se refiere el presente artículo caducarán al cierre del ejercicio fiscal siguiente de aquel para el cual se hayan aprobado, en la medida que antes de esa fecha no se encuentre formalizada, mediante la documentación que corresponda, la contratación de las obras y/o la adquisición de los bienes y servicios autorizados. (Párrafo sustituido por art. 67 de la Ley N° 26.078 B.O. 12/1/2006)"

(31)[www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

La evolución del accionar público presenta un feedback constante entre la relación del Estado Nacional y las Provincias con implicancias en la toma de decisiones y en la distribución territorial de las inversiones, siendo ésta una de las herramientas de lucha estratégicas y de impacto frente a la pobreza estructural.

Así entonces, desde los inicios de la centralización nacional y con la sanción de la Ley Nro. 19.929<sup>(32)</sup> se generó un fondo con recursos y aplicaciones específicas a partir del aporte del 2,5% ( dos con cincuenta por ciento) sobre los salarios, tanto del sector público como del privado a cargo del empleador, además de otros ingresos provenientes de la aplicación de las Leyes N°. 19.876<sup>(33)</sup> (Impuesto del 1,5% a los importes por la venta de ganado vacuno) y N° 19.892<sup>(34)</sup> (Gravamen de emergencia sobre inmuebles urbanos, sólo por 1972), no llegando a crear un verdadero sistema.

Es recién a partir de la Ley N°. 21.581<sup>(35)</sup> donde aparece en nuestra legislación, como actualmente lo conocemos el fondo nacional de la vivienda, cuyo objetivo principal fue crear un sistema idóneo que diera solución al gran déficit habitacional existente.

En este sentido, se aumentan los recursos, llevando los aportes al 5% (cinco por ciento) de la nómina salarial, especificándose no sólo los destinos, sino también acotando el universo de los destinatarios de las inversiones, siendo éstos, familias con recursos insuficientes.

Asimismo, se crearon Organismos jurisdiccionales autárquicos en las distintas jurisdicciones con el solo fin de ejecutar los programas financiados con dichos fondos específicos.

Si bien con el correr del tiempo se han producido modificaciones en cuanto al origen impositivo de los recursos del Fondo (Salarios, IVA Generalizado, Combustibles), se ha mantenido la especificidad de los

---

(32),(33),(34)y(35)[www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

mismos.

Finalmente surge la Ley N° 24.464<sup>(36)</sup> que regula la política federal de vivienda, creada con el fin de facilitar las condiciones necesarias para que la población de recursos “insuficientes” acceda a una vivienda digna, conforme lo previsto en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional. Norma que a la vez, perfecciona el sistema de descentralización de la administración en las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de los Organismos autárquicos competentes en materia habitacional, garantizando la distribución a las jurisdicciones de los recursos pre-asignados, lo que ha permitido continuar con la programación de acciones e inversiones para un sector social, que por sus características trascienden en las ejecuciones al año fiscal. Posteriormente se dictó la Ley N° 25570<sup>(37)</sup>, referida a los acuerdos sobre Coparticipación Federal de Impuestos, 2002.-vigente-, aunque subordinada a partir de 2003, a los “nuevos recursos” que suma la Política Federal de Vivienda (PFV) recentralizando los atributos “decisorios en el Poder Ejecutivo Nacional” en los términos del Presupuesto Nacional – bajo la Jurisdicción Vivienda y Urbanismo.

El gasto en programas de vivienda social <sup>(38)</sup> representó históricamente el 0,6% del PIB durante la década de los ochenta <sup>(39)</sup>. En la década siguiente, el gasto provincial en vivienda y urbanismo fue de 0,47% del PIB, retornando en años recientes a los valores de principios de los 80's, cuando se incluyen los gastos del nuevo Programa Federal de Vivienda.

---

(36) y (37) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

(38) Vivienda y Urbanismo en el presupuesto

(39) <http://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/GPC1980-2013.xls>

---



Sin embargo, el rendimiento en términos de producción del FO.NA.VI no ha sido constante, alcanzando sus logros máximos en ejecución de proyectos de obras y viviendas terminadas entre 1998 y 1999 con cerca de 50.000 viviendas construidas por año y otras 10.000 soluciones habitacionales <sup>(40)</sup>.

Entre 1977 y 1989 el número de unidades construidas al año fue de 26.500 unidades, para incrementarse a 38.000 en el promedio del período 1990-2001<sup>(41)</sup>.

La crisis macroeconómica del 2001 produjo un fuerte ajuste en la política de construcción de viviendas y el número de unidades apenas alcanzó a las 19.800 viviendas en el 2002.

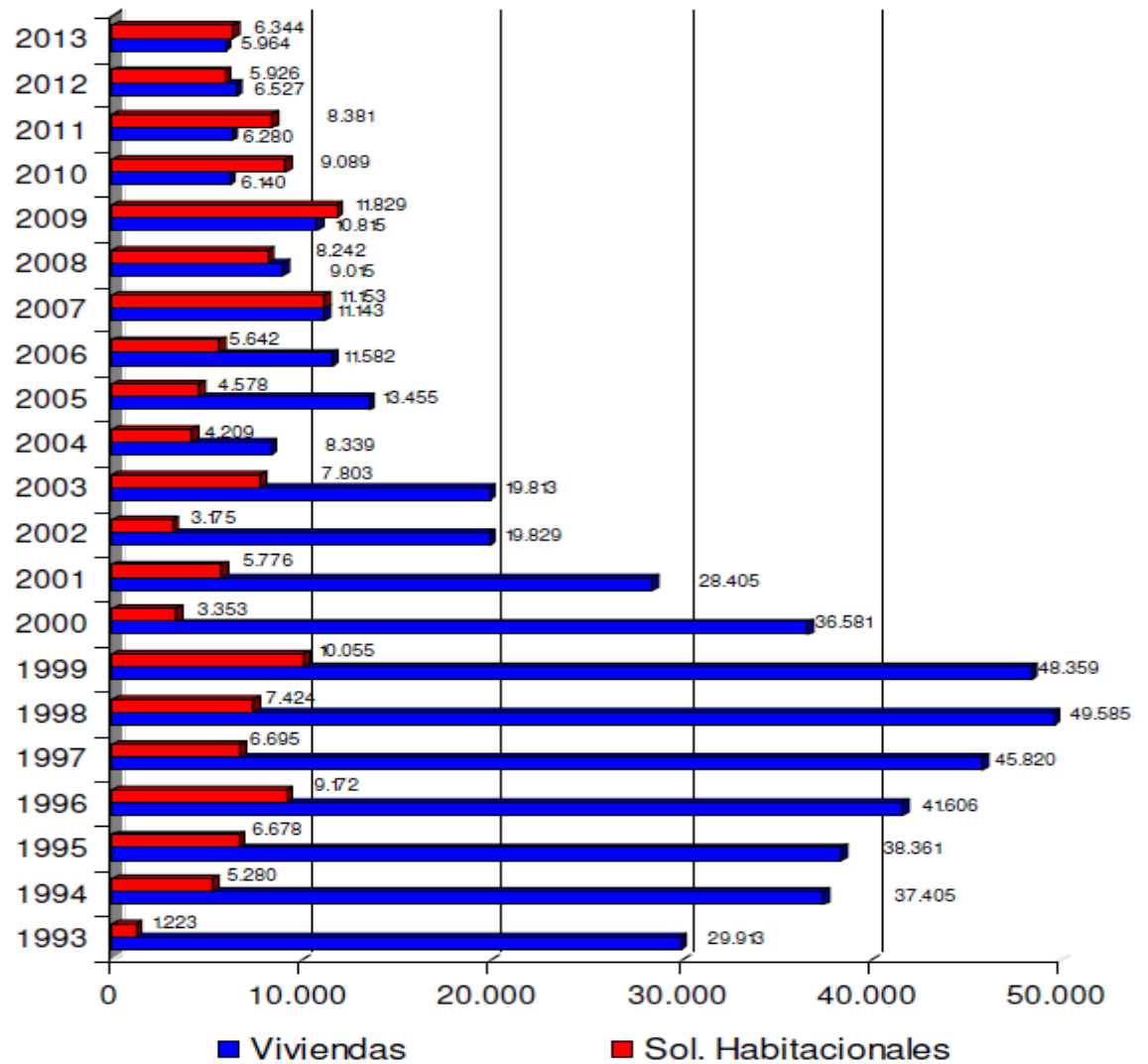
En los años siguientes la construcción de viviendas con fondos del FO.NA.VI no logró recuperarse dado que el promedio anual se mantuvo en torno a las 18.000 unidades al año.

De hecho frente a la evolución histórica de la construcción por el programa FO.NA.VI, cuadro 10 se muestra una caída a nivel de producción anual, respecto de años anteriores.

---

(40) Soluciones habitacionales hace referencia a cualquier otro programa que no implica el financiamiento total de una vivienda nueva (p.e. para mejoramiento o ampliación).

(41) Idem 39



Fuente: Dirección de control de FONAVI- Dirección Nacional de políticas habitacionales

Por ello, pueden señalarse algunos temas (42), con distintos grados de problemáticas en lo que respecta al FO.NA.VI que van en parte al desmedro del fin que persiguen, partiendo de la legislación e incluyendo tópicos jurídicos, financieros, ambientales y de urbanización.

(42) Algunos de los temas seleccionados no pueden ser profundizados en esta tesis, porque representan un ítem más dentro del rubro Vivienda y Urbanismo, los que conforman a la vez un eslabón mas en la larga cadena del gasto social, siendo para este análisis la observación del tema sobre la equidad y el criterio en la asignación del recurso desde las finanzas publicas.

## II.6.2 Observaciones FO.NA.VI por rubro

### Legislativo

- ✓ La distribución de recursos establecida en el art. 5º de la Ley N° 24.464/95 (cupos por jurisdicción) esta basada en acuerdos alcanzados en la década del 80, los que extrañamente se mantienen vigentes a la fecha, "sin las revisiones previstas por el texto legal"<sup>(43)</sup> mostrándose indiferente a la dinámica de las necesidades y de la demanda social de las jurisdicciones, profundizando además los desfasajes críticos, según muestra el cuadro 11 que se desarrolla a continuación:

Ley 24464- FO.NA.VI			
ERROR LEGISLATIVO			
Jurisdiccion	% Distribucion por art 5º	Censo 2010 NBI	Desvios de coeficiente de atribucion de recursos
Capital Federal	1,3	9,45	-8,15
Buenos Aires	14,5	39,35	-24,85
Catamarca	2,1	0,79	1,31
Córdoba	5,65	8,48	-2,83
Corrientes	4,95	2,20	2,75
Chaco	4,6	2,37	2,23
Chubut	3,2	1,29	1,91
Entre Ríos	3,9	3,08	0,82
Formosa	4	1,15	2,85
Jujuy	3	1,43	1,57
La Pampa	2	0,88	1,12
La Rioja	2	0,75	1,25
Mendoza	4	4,07	-0,07
Misiones	4,7	2,49	2,21
Neuquén	4,3	1,40	2,90
Río Negro	4,5	1,64	2,86
Salta	4	2,46	1,54
San Juan	3,65	1,46	2,19
San Luis	3,65	1,04	2,61
Santa Cruz	3,2	0,67	2,53
Santa Fe	5,65	8,41	-2,76
Santiago del Estero	4,3	1,79	2,51
Tierra del Fuego	2,65	0,32	2,33
Tucumán	4,2	3,03	1,17

Fuente :SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA(Ejercicio 2013-)

(43) art 5- segundo párrafo de la ley 24.464

- ✓ La reglamentación debería haber ahondado en los lineamientos sobre la distribución territorial en la inversión del FO.NA.VI, manteniendo una relación “cuántica entre la inversión urbana y la rural”. A la fecha, el resultado siguió líneas exclusivamente cuantitativas y predominantemente urbanas, desatendiendo las necesidades y déficits cualitativos tanto urbanos como rurales. La incidencia de las decisiones de localización introdujo problemáticas vinculadas a la expansión urbana incorporando importantes territorios “con crecientes requerimientos de infraestructura y de movilidad urbana no suficientemente atendidos”, ni evaluados en sus alcances. Se advierte así, la ausencia de una política de territorios que acompañe a la programación habitacional y asegure el acceso al suelo.

---

Legal

---

- ✓ Se verificaron la ausencia de acciones conducentes a mejorar los déficits de tenencia. Los procesos de entrega de la vivienda son extensos en el tiempo y costosos, debido a la baja eficiencia del sector público según surge del cuadro 12 de los datos recopilados.
- ✓ Analizando dicho cuadro, del nivel de escrituración según porcentajes acumulados alcanzados por cada una de las jurisdicciones al 31/12/2013, se desprenden tres situaciones diferenciadas(ver cuadro 13)
- ✓ De lo expuesto, se puede inferir que gran parte de las Provincias no están cumpliendo con la Ley N° 24.464, que dice que “...*las viviendas, cuya adquisición se financie a través de créditos con recursos del Fondo Nacional de la Vivienda se deberán escriturar dentro de los 60 días de la adjudicación de aquél*”.<sup>(44)</sup>

---

(44) art 15° de ley N° 24.464

Cuadro 12 - Escrituración según porcentajes acumulados alcanzados por cada una de las jurisdicciones al 31/12/2013

Jurisdicción	Viviendas		Relación escrituradas/ adjudicadas en 2013	Acumuladas al 31/12/13		
	Adjudicadas	Escrituradas		Adjudicadas	Escrituradas	% Escr./Adj.
Buenos Aires	14.229	11.985	0	288.857	196.057	68,0
Catamarca	1.014	315	0	24.623	12.705	52,0
Córdoba	1.304	848	0	57.169	25.319	44,3
Corrientes	937	396	0	59.728	26.428	44,2
Chaco	1.753	1.771	0	67.048	49.564	73,9
Chubut	588	539	0	34.716	23.639	68,1
Entre Ríos	1.051	1.340	3	39.889 <sup>9</sup>	27.030	67,8
Formosa	667	376	36	25.729	5.576	22,0
Jujuy	593	281	0	37.221	16.834	45,2
La Pampa	84	302	0	35.877	15.442	43,0
La Rioja	437	991	8,6	25.088	10.390	41,4
Mendoza	1.728	920	0	62.251	42.814 <sup>10</sup>	68,7
Misiones	914	1.523	0,1	57.268	21.123	36,9
Neuquén	508	1.588	0	34.342	22.577	66,0
Río Negro	515	1.005	0	40.660	13.142	32,3
Salta	1.975	594	0	53.016	28.646	54,0
San Juan	1.709	338	0	50.053	17.636	35,3
San Luis	1.457	690	0	56.348	13.484	23,9
Santa Cruz	505	123	0	19.853	3.213	16,0
Santa Fe	271	600	0	73.478	20.236	27,5
Stgo. del Estero	3.282	213	0	59.590	12.349	21,0
Tucumán	1.593	671	0	46.571	11.857	25,4
Tierra del Fuego	283	613	11	10.943	5.516	50,4
C.A.B.A.	s/d	1.032	s/d	s/d	16.244	s/d

Fuente: Dirección de control de FONAVI- Dirección Nacional de políticas habitacionales

Cuadro 13 Escrituración divididos en segmentos de performance en gestión en las jurisdicciones al 31/12/2013

Provincias con un % de viviendas escrituradas inferior al 30%	Formosa, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán.
Provincias con un % de viviendas escrituradas entre el 31% y el 50%	Córdoba, Corrientes, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Río Negro, San Juan,
Provincias con un % de viviendas escrituradas superior al 50%	Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, Salta, Tierra del Fuego.

Fuente: Dirección de control de FONAVI- Dirección Nacional de políticas habitacionales

- ✓ Para garantizar la entrega de viviendas en tiempo y forma, se debe conjuntamente con el proyecto de construcción, sanear de previo los problemas en el aspecto legal donde se plantea la urbanización, infraestructura básica y obras de nexo antes de dar inicio a la ejecución de las viviendas. (45)

---

#### Financiero

---

- ✓ Parte de los recursos del FO.NA.VI dependen del valor del recupero de las cuotas de los préstamos otorgados por los Institutos provinciales de viviendas, que paradójicamente son aplicados a más viviendas para ser distribuidas a iguales titulares de derecho. Se evidencia que si bien existe un mejoramiento en el recupero de cuotas comparado a determinada parte histórica, éste no resulta suficiente, toda vez que la disparidad entre provincias es sustantiva, lo cual genera serios incentivos para no compensar la deuda, en detrimento del tesón de repago. Una síntesis del panorama de la situación histórica de los guarismos según surge del cuadro 14.(46)
- ✓ En el año 2013 se encuentran por debajo del promedio de Recupero de Cuotas de Amortización las siguientes Jurisdicciones: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Santiago del Estero. Se pudo verificar una diferencia de recupero de cuotas entre provincias de máximo y mínimo del 47.1 % no siendo recomendable esta brecha.
- ✓ La participación social en el diseño e instrumentación de políticas es escasa. Si bien algunas operatorias han contemplado a las entidades sociales como organizadoras de demanda y ejecutoras, su evolución no ha llegado a incidir como una alternativa significativa. Tampoco se ha concretado el control social previsto en la Ley 24.464.(incs.c - del art 13 de la ley)

---

(45) y (46) Informe de Auditorías FO.NA.VI y Programas Federales- Ejercicio 2013(pág. 39) Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

---

Cuadro 14: Recupero de las cuotas de los préstamos otorgados por los Institutos Provinciales de Viviendas

Jurisdicción	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Buenos Aires	39.4	44.8	61.2	45.3	54.2	56.2	61.5	51.5	58.5	60.4	62.3
Catamarca	59.3	66.7	57.3	80.3	84.1	78.0	74.4	79.3	70.5	68.7	72.7
Córdoba	33.9	54.6	85.0	76.0	66.0	68.0	63.6	71.7	73.3	71.0	70.2
Corrientes	57.9	57.8	54.0	59.3	71.4	61.3	57.4	55.8	64.8	67.0	50.9
Chaco	42.7	54.4	55.6	63.7	67.0	67.0	62.2	68.1	72.7	74.0	76.0
Chubut	41.9	51.0	58.3	64.9	68.5	68.7	64.3	62.0	62.2	65.7	65.9
Entre Ríos	29.8	36.4	43.2	39.8	49.3	54.7	50.5	53.0	55.0	58.9	81.0
Formosa	18.7	25.9	25.8	27.0	26.6	25.6	28.9	45.6	51.3	51.8	55.7
Jujuy	62.7	61.5	73.0	78.0	83.0	75.0	59.9	64.6	64.0	77.0	71.6
La Pampa	34.2	35.4	37.4	45.1	52.9	52.2	50.0	51.5	56.3	56.0	59.4
La Rioja	76.4	57.0	56.0	58.0	60.0	46.0	59.7	68.2	64.9	77.9	74.8
Mendoza	61.9	48.1	63.3	58.8	76.5	75.5	78.5	80.4	75.2	74.3	79.2
Misiones	55.5	69.0	71.0	70.0	69.8	81.1	75.8	95.0	95.0	96.3	87.6
Neuquén	40.6	40.6	42.8	44.0	43.9	63.9	61.8	50.6 <sup>a</sup>	66.8 <sup>b</sup>	65.9	69.1
Río Negro	63.7	56.9	59.0	69.0	66.0	71.6	69.7	68.7	71.9	72.5	73.2
Salta	36.1	43.8	52.3	57.9	69.4	69.4	74.4	85.9	79.9	79.0	80.3
San Juan	57.7	56.9	66.0	71.7	90.0	89.0	80.6	75.8	73.1	75.7	77.2
San Luis	86.9	88.5	92.0	91.0	95.5	96.9	97.0	96.2	96.4	97.0	96.3
Santa Cruz	69.7	64.0	49.0	68.9	77.1	73.0	70.3	78.7	79.7	74.0	75.7
Santa Fe	39.6	47.1	49.5	57.4	66.2	67.3	65.8	69.3	73.6	75.7	79.1
Stgo. del Estero	56.9	55.7	45.4	39.4	43.0	47.0	45.9	58.2	66.4	70.2	75.3
Tucumán	41.0	54.7	72.8	75.1	79.2	81.1	79.9	71.5	75.5	81.6	79.7
Tierra del Fuego	76.3	78.8	77.3	79.1	86.4	87.5	82.1	86.0	85.0	83.5	83.8
C.A.B.A.	36.1	42.2	45.2	49.0	51.0	52.0	47.1	75.0	90.5	104 <sup>b</sup>	98.0

Fuente: Dirección de control de FO.NA.VI- Dirección Nacional de políticas habitacionales

- ✓ Los niveles de subsidios financieros cuentan con un grado de criticidad, otorgándose financiamiento a más de 20 años con tasas de interés nominales anuales fijas entre 0% y 6% y no reajustables por ningún índice, ni parámetro.

- ✓ La transferencia de capital, resulta muy elevada pues el valor de la vivienda se estima a costos históricos en contextos de alta inflación y sin imputar el costo de la tierra, normalmente aportada por los IPV<sup>(47)</sup>

---

#### Distributivo y equitativo

---

- ✓ Los subsidios introducidos son aleatorios y no necesariamente focalizados, evidenciándose que el 41% de los hogares beneficiados con los programas estatales tienen ingresos que los colocan en los dos primeros deciles en la distribución – problema claramente más marcado en las obras del FO.NA.VI<sup>(48)</sup>.
- ✓ La rigidez de la interfaz social y territorial de sus resultantes productivas así como la escasa y baja capacidad de respuesta oportuna a demandas concretas,
- ✓ *“En la transparencia de la asignación social a los titulares de derecho se han producido distintos grados de permeabilidad hacia diferentes grupos al enfocado inicialmente, movidos por de intereses que tensionan las reglas de acceso a los reales beneficios”.*<sup>(49)</sup>
- ✓ *“En forma sostenida se plantea la necesidad recurrente de efectuar estudios previos de impacto urbano-ambiental que contemplen adecuadas regulaciones del uso del suelo, así como una*

---

(47) Las estimaciones llevadas en un estudio reciente revelan que la magnitud de subsidios varían sustancialmente entre jurisdicciones, desde más del 60% del valor de la vivienda hasta un 30%, con un promedio nacional de 50%. Ver Moya, et al. (2010).

(48) Ver detalles en Moya et al. (2010).

(49) Ver informe de Auditorias FO.NA.VI y Programas Federales -Ejercicio 2013 (págs. 33 a 37 inclusive)



*planificación de crecimiento y desarrollo en áreas de futuros asentamientos".*<sup>(50)</sup>

- ✓ *“Existen numerosos barrios de viviendas entregadas que carecen del equipamiento necesario, contemplando centros de salud, educación, seguridad, espacios verdes y sectores comerciales cuya ejecución debe necesariamente acompañar las obras de viviendas, con el fin de garantizar el normal funcionamiento de los barrios y fortalecer el proceso de integración social fortalecido”.* <sup>(51)</sup>

### **II.6.3 Plan Federal de Construcción de Viviendas**

---

A partir del año 2003 se comenzó a implementar el Plan Federal de Construcción de Viviendas, a través del cual se busca atender a los hogares de bajos recursos que necesitan un hogar, mediante la financiación de la construcción de viviendas nuevas con recursos presupuestarios nacionales, en todas las jurisdicciones del país

El Plan Federal de Construcción de Viviendas incluye los siguientes Programas: Reactivación de Obras FO.NA.VI (Etapas I y II), Construcción de Viviendas I, Plurianual/Techo Digno, Solidaridad, Integración Sociocomunitaria.

Los denominados Programas Federales de Vivienda constituyen un sistema similar al FO.NA.VI en cuanto a sus rasgos básicos de provisión de la vivienda con financiamiento subsidiado aunque con dos aspectos diferenciales:

a) se pierde automaticidad en el monto y en la distribución, dado que los fondos se fijan en base al presupuesto nacional y **“su distribución la determina el Gobierno Federal”**, mientras que el FO.NA.VI depende de la recaudación de impuestos y la distribución está fijada por Ley y,

---

(50) y (51) Ídem 49

b) se reducen el número de ofertas de los programas, dado que parten de diseños fijados por el “**máximo nivel de gobierno**”, perdiendo la flexibilidad del FO.NA.VI, favorecido por la descentralización.

La política habitacional argentina ha sufrido varias críticas en términos de focalización y eficiencia del sistema <sup>(52)</sup>.

Cuadro 15- Asignación de recursos en el plan federal de Viviendas

<b>Plan federal de Construcción de Viviendas</b>			
<b>ERROR DISCRECIONAL</b>			
<b>Jurisdicción</b>	<b>% Ejercicio 2013</b>	<b>Censo 2010 NBI</b>	<b>Desvios de coeficiente de atribución de recursos</b>
Capital Federal	1,4619	9,45	-7,99
Buenos Aires	17,0164	39,35	-22,33
Catamarca	6,2626	0,79	5,47
Córdoba	0,0993	8,48	-8,38
Corrientes	0,2542	2,20	-1,95
Chaco	8,1667	2,37	5,80
Chubut	2,3345	1,29	1,04
Entre Ríos	4,8709	3,08	1,79
Formosa	3,3617	1,15	2,21
Jujuy	9,3450	1,43	7,91
La Pampa	6,2483	0,88	5,36
La Rioja	3,3588	0,75	2,61
Mendoza	2,7614	4,07	-1,30
Misiones	5,7246	2,49	3,24
Neuquén	2,1616	1,40	0,76
Río Negro	1,7792	1,64	0,14
Salta	5,5353	2,46	3,07
San Juan	4,1557	1,46	2,70
San Luis	1,2986	1,04	0,26
Santa Cruz	0,7357	0,67	0,06
Santa Fe	0,2412	8,41	-8,17
Santiago del Estero	1,3574	1,79	-0,43
Tierra del Fuego	2,5531	0,32	2,23
Tucumán	8,9157	3,03	5,89

Fuente :SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA(Ejercicio 2013-)

(52) Ver, por ejemplo, Angel (2001) y Cristini y Iaryczower (1997).

De los distintos análisis efectuados a partir de los datos disponibles en los organismos gubernamentales que poseen potestades de ejercicio en el tema del desarrollo urbano y rural, se pudo construir una tabla con los coeficientes aplicados, relacionando los recursos públicos aplicados a los distintos planes federales en cada una de las provincias, con destino al saneamiento y fortalecimiento de la cuestión edilicia orientada a la superación de la pobreza. La fuente utilizada fue la subsecretaria de desarrollo urbano por el periodo fiscal 2013, dependiente Secretaria de Obras Públicas - Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios a partir de los datos que se pudo construir el cuadro N° 15

#### **II.6.4 Reparación en el Plan Federal de Construcción de Viviendas**

---

En lo operativo

De acuerdo con lo relevado por la Auditoría General de la Nación se formulan las siguientes observaciones con relación al plan social "techo digno" <sup>(53)</sup>

- No existe una norma establecida para seleccionar a familias o a adjudicatarios cuando la demanda supera la cantidad de viviendas previstas (pág.88)
- No se cuenta con un archivo, - manual o informatizado - de solicitudes denegadas.(pág.88)
- No posee un padrón de solicitantes, ni de adjudicatarios de los programas sociales de vivienda, por lo que se desconocen la demanda efectiva y la evolución habitacional local (pág. 88)
- En algunos casos NO existe una norma que defina criterios objetivos para la selección de los candidatos (Pág. 89)

---

(53) [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2014\\_131info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2014_131info.pdf)

- Una comisión integrada por el intendente y funcionarios del ejecutivo municipal es la encargada de seleccionar las familias postulantes (pág.89)
- Las viviendas adjudicadas han sido vendidas, alquiladas u ocupadas por familias que no eran las originalmente adjudicatarias.(pág.91)

### **Resultados consolidados**

De la revisión de los distintos programas destinados a resolver el problema del déficit habitacional y de viviendas como: PFREACT I Y II: Programa Federal de Reactivación de Obras del FO.NA.VI I y II • PFSH: Programa Federal de Solidaridad Habitacional • PFCV: Programa Federal de Construcción de Viviendas • PF-Villas: Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios • PFPCV: Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas • PFMV: Programa Federal Mejor Vivir • PFEH: Programa Federal de Emergencia Habitacional • PROMEBA: Programa Mejoramiento de Barrios • PROPASA: Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico • PROSOFA I y II: Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE Argentinos I y II • CARITAS: Programa de Viviendas Cáritas • FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda; hemos conformado una tabla con la conjunción individual por régimen al FONAVI, y los que corresponden a los planes federales, a efectos de apreciar los criterios de reparto de unos y otros. Posteriormente se propicio unificar los coeficientes y establecer si responden a las necesidades poblacionales según el último relevamiento realizado por el INDEC sobre las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de cada una de las provincias

En igual orden, se tomaron las partidas en recursos destinadas a los programas, para apreciar el efecto de la distribución realizada y

verificar si responden razonablemente a los datos relevados sobre la pobreza estructural.

Cuadro 16- Consolidación de recursos destinado a programas vivienda

suma de Errores: La DISCRECIONAL y la fosibilidad Legislativa									
Jurisdicción	Transferencia de FONAVI	Coef distribución FONAVI	Resto de programas destinados a la Vivienda (*)	Coef distribución Discrecional	Total de Recursos aplicados a Viviendas	Unificación de coef distributivos	Censo 2010 NBI %	Desvíos en %	Consecuencias de Desvíos en Recursos por provincia y por ejercicio
Capital Federal	49.552.895,25	1,3000	85.967.788,97	1,4619	135.520.684,22	1,3982	9,45	-8,0510	-780.328.613,40
Buenos Aires	552.705.370,32	14,5000	1.000.653.644,04	17,0164	1.553.359.014,36	16,0268	39,35	-23,3227	-2.260.497.073,13
Catamarca	80.046.984,65	2,1000	368.276.065,15	6,2626	448.323.049,81	4,6256	0,79	3,8368	371.877.654,38
Córdoba	215.364.506,42	5,6500	5.840.296,12	0,0993	221.204.802,54	2,2823	8,48	-6,1951	-600.449.619,29
Corrientes	188.682.178,15	4,9500	14.947.724,93	0,2542	203.629.903,08	2,1009	2,20	-0,0992	-9.616.287,67
Chaco	175.341.014,06	4,6000	480.245.141,64	8,1667	655.586.155,70	6,7640	2,37	4,3944	425.916.320,61
Chubut	121.976.357,59	3,2000	137.280.270,55	2,3345	259.256.628,14	2,6749	1,29	1,3836	134.105.671,20
Entre Ríos	148.658.685,82	3,9000	286.435.338,94	4,8709	435.094.024,77	4,4891	3,08	1,4072	136.385.957,38
Formosa	152.470.447,05	4,0000	197.683.512,81	3,3617	350.153.959,86	3,6127	1,15	2,4600	238.430.974,53
Jujuy	114.352.835,23	3,0000	549.537.183,62	9,3450	663.890.018,85	6,8497	1,43	5,4150	524.832.515,25
La Pampa	76.235.223,52	2,0000	367.430.497,16	6,2483	443.665.720,68	4,5775	0,88	3,6929	357.925.139,78
La Rioja	76.235.223,52	2,0000	197.515.884,18	3,3588	273.751.107,69	2,8244	0,75	2,0760	201.210.757,21
Mendoza	152.470.447,05	4,0000	162.387.520,01	2,7614	314.857.967,06	3,2485	4,07	-0,8170	-79.182.885,81
Misiones	179.152.775,25	4,7000	336.638.563,62	5,7246	515.791.338,87	5,3217	2,49	2,8327	274.550.498,88
Neuquén	163.905.730,56	4,3000	127.111.859,85	2,1616	291.017.590,42	3,0026	1,40	1,6054	155.601.557,15
Río Negro	171.529.252,92	4,5000	104.624.149,98	1,7792	276.153.402,90	2,8492	1,64	1,2127	117.539.618,99
Salta	152.470.447,05	4,0000	325.504.546,89	5,5353	477.974.993,94	4,9315	2,46	2,4685	239.249.659,04
San Juan	139.129.282,90	3,6500	244.375.819,49	4,1557	383.505.102,39	3,9568	1,46	2,5013	242.436.946,58
San Luis	139.129.282,90	3,6500	76.364.547,81	1,2986	215.493.830,72	2,2234	1,04	1,1806	114.426.107,69
Santa Cruz	121.976.357,59	3,2000	43.265.178,62	0,7357	165.241.536,21	1,7049	0,67	1,0329	100.107.552,56
Santa Fe	215.364.506,44	5,6500	14.183.609,99	0,2412	229.548.116,43	2,3684	8,41	-6,0428	-585.683.366,47
Santiago del Estero	163.905.730,58	4,3000	79.822.012,59	1,3574	243.727.743,17	2,5147	1,79	0,7234	70.114.891,88
Tierra del Fuego	101.011.670,85	2,6500	150.138.353,35	2,5531	251.150.024,20	2,5912	0,32	2,2712	220.129.442,91
Tucumán	160.093.969,32	4,2000	524.288.648,68	8,9157	684.382.618,00	7,0611	3,03	4,0333	390.916.579,75
Totales	3.811.761.175,00	100,0000	5.880.518.159,00	100,0000	9.692.279.334,00	100,0000	100,00	-0,0000	0,00
% de recursos	Ley permanente	39,33%	Flotante por presupuesto	60,67%	100%				

(\*) Base Devengado - Programas de Vivienda - Acciones para la disminución del déficit habitacional "Techo Digno", Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, Fortalecimiento Comunitario del Habitat y Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.  
Fuente :SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA(Ejercicio 2013-)  
INDEC -Publicaciones

En los resultados que arroja el cuadro 16 se advierte que tanto el programa FO.NA.VI, como los programas que conforman el Plan Federal de Construcción de Viviendas, NO responden en forma individual ni conjunta con la "asignación en el reparto de recursos públicos con criterio basado en las NBI" oportunamente relevadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censo, dispersas en el territorio nacional a lo largo del año 2010.

En resumen, se evidencia una falta total de coordinación de los programas de política habitacional en la distribución de los recursos. El programa FO.NA.VI responde a guarismos fosilizados, anclados a las realidades de más de dos décadas y, por lo tanto los fines que persigue, quedan superados por la mala distribución.

En cuanto al Plan Federal de Viviendas el origen de los fondos es previsto en cada presupuesto nacional, y la distribución se efectúa en forma discrecional por la máxima autoridad del Poder Ejecutivo.

Lo positivo, es la acción ejecutiva de aumentar recursos, robusteciendo al sistema, con el fin de paliar el déficit habitacional y/o de viviendas. El aspecto negativo es que se denota una inexplicable inacción legislativa, en cuanto a la modificación de los guarismos en los términos que establece el art 6- segundo párrafo de ley N° 24.464. Y, por otra parte, cabe señalar la discrecionalidad aplicada con criterios de reparto "no consensuados". Ambos conceptos afectan el orden de la república y a los derechos de los argentinos, que siguen postergados frente a las decisiones de un poder cuasi etéreo.

El estudio permite observar para este régimen un necesario cambio en las estrategias vigentes, centradas en la producción masiva de objetos -vivienda o solución habitacional- aislada de los contextos socio culturales, humanos y territoriales de los habitantes. Partiendo de la premisa del objeto satisfactor: "la vivienda" ó "la solución habitacional"

hacia el Sujeto: "hogar" y el respeto por **sus necesidades, capacidades y derechos.**

Entonces, se estima priorizar la integración en el área territorial de asentamiento, la rehabilitación de infraestructuras, la reconversión de tejidos urbanos ociosos, la tenencia segura, la reurbanización de asentamientos de pobreza y la generación de ingresos, tendientes al desarrollo humano y protección social; convocando para este proceso, la acción concertada participativa y corresponsable entre actores públicos, privados y comunitarios focalizando cada rol desde el orden de las necesidades relevadas y con la promoción de un mapa social de infraestructura habitacional atendiendo de manera ordenada y con criterios fundados la distribución de los recursos públicos con justicia social.

### **Conclusiones del Capítulo**

---

El régimen de la CFI vigente (ley 23.548), fijó porcentajes de distribución secundaria "sin establecer criterios explícitos de carácter devolutivos y redistributivos" para su determinación. Esta ausencia de criterios en el reparto deriva en una asignación de dudosa equidad, confirmado ello cuantitativamente desde una gran disparidad entre provincias, en lo que respecta al monto de los recursos que perciben per cápita, y ello implica que, modifica parcialmente, al nivel y calidad de los bienes y servicios públicos ofrecidos a cada uno de los habitantes territoriales, dependiendo ello, de donde este resida.

El mismo régimen, desde la perspectiva de reparto de recursos entre los diferentes niveles de Gobiernos presenta un alto grado de complejidad, ineficiencia y poca elasticidad del sistema, fruto de las distintas reformas. Esta multiplicidad de reformas, productos de las distintas crisis económicas e institucionales, fue la que forjó la complejidad de la estructura y constituyó la rigidez del régimen de la CFI.

Cada reforma, dio como resultado un esquema cuantitativo de reparto entre la Nación y las provincias, verificándose un proceso de asimetría marcada en relación a la suficiencia financiera de cada uno de los distintos Gobiernos. Ello, no resulta neutra en cuanto a sus efectos sobre los ingresos que dejan de percibir las provincias, quedando estas últimas con el transcurso de los años ajustadas en su autonomía financiera y dependientes de las transferencias del tesoro nacional, quedando casi estéril perseguir una efectiva gestión pública, impulsando al desarrollo en materia económica y del empleo, atendiendo la cuestión social de manera más eficiente y concluyente.

Profundizando en la distribución de los recursos tributarios en el laberinto fiscal de la CFI, existe algunos tributos que parte de lo recaudado tienen como destino la contención de la pobreza e infraestructura social.

Se trajo el caso del Fondo Conurbano Bonaerense, llegando del análisis de los hechos históricos que su creación responde a una crisis de coyuntura económica provincial, donde se registraba una gravedad inusitada en lo social. Si bien, resultó, como una medida inicialmente reparadora para impulsar distintos remedios a fin de paliar la problemática social, sufrió al poco tiempo, modificaciones en la norma originaria, lo que llevó de un parámetro flotante de detracción del Impuesto a las Ganancias a una suma fija anual de \$ 650M, medida que fue diseñada para una etapa de estabilidad económica en el marco de la Ley de Convertibilidad, la que se mantiene a la fecha desde el año 1996. La depreciación monetaria producto de la inflación, la continua expansión demográfica, la falta de la dinámica en esos recursos acompañando a la movilidad del fenómeno de la pobreza, y los continuos desajustes en la economía, contribuyeron a que la ayuda financiera (paliativa) formulada para contención contra la pobreza, se torne en un despropósito legislativo, quedando asumida la injusticia social distributiva de los recursos fiscales.



En igual sentido, para atender el reclamo del resto de las provincias que manifestaron la réplica del problema social, se conformó otro fondo de conurbano, cediendo el excedente de la misma distribución de lo producido en el Impuesto a las Ganancias destinada a la provincia de Buenos Aires. Es decir, que se debía netear de la suma fija destinada a la provincia de Buenos Aires, las diferencias recaudadas. Su efecto, no tardó en manifestarse, debido a la combinación de la depredación monetaria producto del aumento generalizado de precio, la reforma fiscal, el aumento de la tasa de imposición en el Impuesto a las Ganancias, que paso del año 1992 a 1998 del 20% al 35%, se suma la mejora en la administración tributaria, todo ello impulso al crecimiento de la recaudación impositiva, concluyendo en una respuesta válida en materia de recursos fiscales para el resto de las provincias, en desmedro de la provincia de Buenos Aires. Quedando como colorario de ese reparto como una "dicotomía legislativa y política" ambas manifiestas, ya que resulta la distribución de recursos destinados a contener la pobreza ajustada a derecho, en término legal, pero en términos objetivos, sustentado en los guarismos estadísticos muestra "una extraña conducta colectiva del poder legislativo de no hacer", es decir, no arbitrar las medidas conducentes y correctivas de la norma. Elección necesaria de casi todos los legisladores (provinciales) y de los propios Gobernadores, para la obtención en la distribución de mayores recursos tributarios amparados en el desacierto en la inteligencia de la norma, consolidando un escaso sentido de solidaridad, de responsabilidad social publica, para el resto de los compatriotas – en estado de vulnerabilidad social- del territorio bonaerense. A esta crisis (cognitiva) en materia de distribución de recursos, se adiciona que, la asignación de recursos con destino a la ayuda social, se aplican con los coeficientes de reparto de la ley N° 23.548. Llevando a estos recursos a un correlato distinto de las necesidades de lo que genera la propia pobreza, ya que esa ayuda financiera no se distribuyen con la lógica

de las necesidades sociales relevadas, de acuerdo con una distribución territorial dada.

Quedando por ultimo, otra distribución de recursos del Impuesto a las Ganancias de lo recaudado con un 4% con el destinado a disminuir las desigualdades en el desarrollo de las regiones, en el resto del país con destino específico de las NBI, es decir, beneficiando a las zonas más perjudicadas (excluida la provincia de Buenos Aires). Una vez más, estos recursos tampoco responden a la dinámica de la pobreza, ya que la movilidad de los coeficientes en el reparto “tardo 22 años en cambiar” y ajustarse. Es decir, se trata del tiempo entre los dictados de los Decretos 879/92 y su posterior 1968/1993 frente al 2353/2014 donde se establecen los coeficientes de distribución en esos ingresos fiscales. La consecuencia concreta es “la demora en la tangibilidad de los recursos en su verdadera magnitud” respecto de las realidades sobre las que les toca gestionar a cada una de las autoridades provinciales. Entonces si relacionamos a estos recursos con las necesidades sociales pendientes, esa fórmula concluye en “derechos sociales postergados” mientras que el fenómeno se extiende.

Con relación al Fondo Federal Solidario (FFS) el análisis normativo presenta un esquema inconsistente en la distribución de recursos públicos, ya que responde nuevamente a coeficientes (arcaicos) de la Ley N° 25.348, así como lo trilladamente dicho, NO responde con objetividad a las realidades relevadas por INDEC (2010) sobre las NBI, cuando deberían concentrarse en la privacidad preponderante y trascendente por cada una de las provincias. En materia de control e inventarios sobre los proyectos de infraestructura social deberían ser incluidos bajo los lineamientos de la ley 24.354 que dieron como obligatoriedad los usos de los programas de Banco de Proyectos de Inversión Pública (BA.P.IN y BA.P.IN provincias) para registrarse y formular los seguimientos de las inversiones (publicas) físicas corrientes y no corrientes. Cabe agregar, que durante el procesos de

investigación se han verificado denuncias por los distintos usos de las partidas presupuestarias destinadas a las obras de infraestructura básica social y que fueron aplicadas para gastos corrientes, tema que se abordara en el capítulo III. La norma NO establece rutinas de revisión de guarismos quedando sujeta la discreción de los funcionarios intervinientes.

Con respecto al sistema de intervención estatal en Argentina con destino a contener el problema de la insuficiencia de vivienda y habitacional, se verifica que las condiciones de financiamiento resultan ventajosas acorde con la realidad fáctica del segmento poblacional a la que apunta, dado que los criterios de adjudicación a los beneficiarios se han tornado inestables con evidentes filtraciones de segmentos clasificados con decil superior al que es destinado.

Por lo expuesto, resulta un esquema perfectible, desde las distintas disciplinas que rodean al tema sobre la asistencia a la vivienda dirigida inicialmente a distintos segmentos poblacionales.

La falencia en lo referido al régimen del plan federal de vivienda, responde a la discrecionalidad, en parte reflejada en la adopción de criterios variables para la asignación de recursos, regidos por la oportunidad, la coyuntura política o la facilitación operacional, se da en perjuicio del ejercicio de la concertación democrática del régimen federal no respondiendo de manera proporcional a las distintas necesidades y realidades de cada una de las jurisdicciones.

La caída en desuso de los indicadores de desempeño inicialmente establecidos y el predominio del criterio de oportunidad y discrecionalidad, afectan la equidad distributiva y consuman las asimetrías históricas, generando en función de la cuantía de las transferencias regiones ganadoras y perdedoras de estipendios.

En definitiva, del examen de cada una de las normas de los distintos regímenes paliativos en la lucha contra la pobreza, que se encuentran incluidas en el régimen de coparticipación federal de impuesto. Se concluye, en base al estudio realizado destinado a las distribuciones de los recursos públicos a las provincias que “son casi todas de carácter anómalas respecto a los fines que pretenden atender”, denotando distintos tipos de fragilidades legislativas. Respecto del origen de las distribuciones para ayuda en lo social, éstas responden a diferentes tipos de reclamos sociales en los tiempos de crisis que transitó nuestra Nación, quedando reflejado ese espíritu en la letra del legislador.

Parte de estas normas quedaron obsoletas y con poca profundidad que los recursos deben reparar, sólo mostrando en la letra de la norma la criticidad de la urgencia social del momento histórico que se atravesaba y la coyuntura política, sin evidenciarse ningún tipo de perfeccionamiento de las normas, ni de justificación de preeminencias entre ellas.

En efecto, se ha focalizado en el examen formulando un análisis de los regímenes con el destino de sus fondos a atender al gasto social y de infraestructura básica social, de lo que se desprende que el reparto queda liberado a distintos tipos de suerte, que se pueden resumir en dos grandes grupos, siendo el primero la falta de implementar la necesaria “dinámica evolutiva de la norma” por parte del cuerpo legislativo y como segundo problema, la presencia de la “discrecionalidad manifiesta” en el destino de los recursos, los que no se acompañan, en su reparto, de forma acorde con las realidades de cada provincia.

De ello, se deduce una desinteligencia legislativa en la falta de coordinación de estas normas, cuando debería tenderse a un “texto unificado” que guarden en sus alcances fines comunes, dando una

diligente iniciativa a los proyectos y una marcada robustez a los recursos de manera de concentrarlos y distribuirlos de forma equitativa. Resulta necesario, además establecer protocolos en la totalidad de los tópicos de control, reparto y revisionismo, con respecto a los plazos de vigencia.

Además, se suma a los desaciertos, el hecho que ningún régimen de distribución destinado a la atención de la pobreza posee una diferenciación de "aportes obligados con destino a la parte rural" en materia de infraestructura básica.

En otro orden de cosas, se debería dar otro tipo de alcance a los términos de controles de auditoría y financieros de los orígenes y aplicación de los fondos.

Parte de una posible solución puede estar sujeta a la forma de cómo se compone el fondo social y las posibles restricciones que pueden contener y si son suficientes para alcanzar los logros que persiguen.

Sin perjuicio de los aspectos del reparto, resulta notable que desde la fecha que abarca este estudio (01/1988 hasta la actualidad) la coparticipación federal de recursos tributarios ha sido objeto de múltiples proyectos de orden político y académico, en cuanto a las posibles variantes y formas en la distribución de recursos, quedando claro que su horizonte en la conciliación solo responde a aspectos políticos y económicos, no dividiéndose en el tiempo acuerdos próximos. Y que la reconciliación nacional "no se encuentra sujeta a una ley", ni tampoco está sujeta a lo exhortado por la CSJN mediante los fallos de fecha 24/11/2015 en la parte dispositiva del punto VI relacionado con tema bajo análisis.

Por lo expuesto, resulta imperativo señalar que hay "fenómenos" que no esperan el acuerdo político y legislativo avanzan y se extienden en

sus diferentes formas y necesidades, siendo su protagonista principal "la pobreza".

Frente a ello y analizando la postura constitucional, emerge como una opción pacífica, a fin de atenderse a esta puja de recursos e ideologías, en un contexto previo de acuerdo entre las provincias, sobre el reparto de los recursos SOLO con destino a la cuestión social. En base a lo previsto en el artículo 75 inc. 3 da la posibilidad de dar asignaciones específicas de parte o del total de lo recaudado de determinados impuestos, para este estudio sería la cuestión social. También puede ser otra opción, una ley convenio, lo que implica, en su propia naturaleza contractual, que concurren las voluntades de los órganos superiores de la Constitución, en aras de alcanzar objetivos comunes, lo que redundaría en un reparto con justicia social. Ello sí representaría la expresión máxima de un ansiado federalismo de concertación, pasando a ser un federalismo pero del orden social

En caso de ser viable este acuerdo, éste se podría tomar como punto de partida para continuar con el debate posterior con miras a seguir consensuando el reparto de los recursos frente a los distintos tipos tópicos distributivos y devolutivos.

Es decir, lo planteado hasta aquí representa una suma de acuerdos y voluntades provinciales sobre la manera de repartir los fondos con destinos a la cuestión social con la corresponsabilidad entre la Nación y las provincias.

En definitiva, resulta necesario cambiar el sistema distributivo en la coparticipación federal de impuesto, por un método distinto donde se puede escindir de la masa recursos coparticipables, un fondo de recursos destinado a la cuestión social como medidas paliativas y reparadoras en la contención a la pobreza, con programas de integración social con destino a la protección social (no contributiva),

que esté basado en la suficiencia y equidad en el reparto de recursos públicos -con justicia distributiva de la riqueza - en la CFI.

Este fondo de recursos públicos, debe tener características propias como establecer plazos "obligatorios de revisión" de los coeficiente distributivos, siendo en el caso de programas de integración social un (1) año y de dos (2) para el caso de infraestructura social.

Otra característica, es que debería estar escindido del resto de la masa de recursos tributarios, para dotarla de particularidades distintivas de ser flotante, con el fin de tener la idónea en flexibilidad atendiendo las variantes de los problemas sociales los que son "dinámicos, evolutivos e involutivos" y que hacen a la problemática de la cuestión social.

Es a partir de esa masa dinámica de recurso, debería formularse la distribución de recursos, únicamente basada en parámetros y medidas objetivas, con determinados privilegios en mérito de su origen y aplicación, con el fin que NO sufra la misma suerte de sus partidas distributivas del agotado régimen distributivo vigente.

A su vez, este "fondo de recursos" debe tener el carácter de soberano y estar sujeto indefectiblemente al control previo y posterior, tanto administrativo como ciudadano.

## Bibliografía del Capítulo II

### Autores

---

- Angel, S. Housing Policy in Argentina: Diagnosis and Guidelines for Action. Report to the InterAmerican Development Bank and the Government of Argentina. Washington D.C.: BID, 2001.
- Basualdo Eduardo - El Sistema De Coparticipación Federal De Impuestos En La Actualidad - Documento De Trabajo N° 5 - CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2010)
- Capello Marcelo, Diarte Gustavo y Grion Néstor - Algunas Propuestas De Reforma Parcial Al Sistema De Transferencias Fiscales A Provincias –Abril 2014
- Cristini, M. Iaryczower, M. Un análisis económico de las políticas de vivienda en Argentina: el FO.NA.VI. En: Reunión anual de la asociación argentina de economía política. Bahía Blanca: Asociación Argentina de Economía Política, 1997
- Danani, Claudia; Chiara, Magdalena; File, Judith - El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación macroinstitucional - Colección: Investigación N° 6 -Serie: Informes de Investigación N°2 – Universidad Nacional de General Sarmiento
- Maya, Ramiro - El caso de la política de vivienda social en la Argentina – (pags.10 a 19) Inversión en Infraestructura Pública y Reducción de la Pobreza en América Latina- Fundación Konrad Adenauer- Disponible en



[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_29022-1522-1-30.pdf?111114153058](http://www.kas.de/wf/doc/kas_29022-1522-1-30.pdf?111114153058)

- Moya, R.; Bermúdez, G; Sparacino, A. ¿Están las políticas de vivienda de los gobiernos de América Latina y el Caribe beneficiando a los más pobres? El caso de Argentina.. Washington D.C.: Banco Inter Americano de Desarrollo, 2010. (Mimeo)
- Piffano, H., “Comentarios sobre el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal”, Documento escrito en razón del informe base del Seminario sobre “Propuesta de Distribución de la Recaudación Fiscal Nacional”, organizado por la Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera Pública y el auspicio de la Secretaría de Hacienda de la Nación (Buenos Aires, 24 de abril de 2003). 2003.
- Piffano, H., “¿Es posible un acuerdo fiscal general sustentable sin una reforma del sistema tributario federal?”, Documento de trabajo No. 78, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. La Plata, 2010.
- Porto, A., “Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales”, Anales de la Reunión Anual 2005 de la Asociación Argentina de Economía Política, Vol. XL, La Plata, 2005, 23 pgs
- Alberto Porto- Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos - Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2 – Universidad Nacional de la Plata – Facultad de Ciencias Económicas-Dpto. de Economía- 2003

- Rapoport, Mario -Argentina: Economía Y Política Internacional - Los procesos históricos- –s/f- pag.4- Disponible en :

[http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/argentina\\_economia\\_y\\_politica\\_internacional.pdf](http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/argentina_economia_y_politica_internacional.pdf) (fecha de consulta internet 09/12/2015)

- .. Rubino, Oscar (asesor de la Gobernación)- Informe sobre la problemática estructural del Conurbano Bonaerense- "Plan Trienal 1989-1991 Pcia. de Bs As"
- .. Sanz, I. and F.J. Velázquez, "The composition of public expenditures and growth: different models of government expenditures distribution by functions", European Economic Group, Documento No. 115, Universidad Complutense de Madrid, 2001.
- .. Shannon, J., "Federalism's "Invisible regulator" - Interjurisdictional competition", en D.A.Kenyon and J. Kincaid (eds 1991): Competition among states and local governments, The Urban Institute Press, Washington D.C., 1991.

### **Normas consultadas**

---

Constitución de la Nación Argentina

### **Distribución de Recursos de Nación a Provincias**

Ley N° 12.139 – Ley de unificación de Impuestos Internos (Primera ley-convenio)

Ley N° 12.143 – Impuesto a las Ventas de Mercaderías

Ley N° 12.147 – Impuesto a los Réditos

---

-Magister Daniel Soria-

Ley N° 12.956 - Régimen de coparticipación a los impuestos a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios.

Ley N° 14.390 Ley de coparticipación de los impuestos a los consumos específicos (sustituyó el régimen de la ley 12139. Autorizó a las provincias a gravar los ingresos de actividades lucrativas – Surge el impuesto a los Ingresos Brutos).

Ley N° 14.788 - Régimen de distribución de los impuestos a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios

Ley N° 20.221 - 1° Régimen de coordinación financiera que unificó todos los regímenes vigentes hasta entonces.

Ley N° 23.548. Coparticipación Federal de Impuestos.

Ley N° 23.906. Impuesto sobre los Activos.

Ley N° 23.966. Impuesto sobre los Bienes Personales no Incorporados al Proceso Económico.

Ley N° 24.049. Transferencia de Servicios Educativos.

Ley N° 24.065. Régimen de la Energía Eléctrica.

Ley N° 24.073. Impuesto a las ganancias NBI.

Ley N° 24.130. Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.

Decreto N° 1807/1993. Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

Ley N° 24.443. Ley de Emergencia Social - Ciudades de Rosario y Santa Fe

Ley N° 19.929 Ley para viviendas –Autoridad de aplicación –Recursos

Ley N° 24.464. Sistema Federal de la Vivienda.

Ley N° 24.621. Impuesto a las Ganancias.

Ley N° 24.699. Modificatoria del Régimen de Ganancias, Combustibles y Bienes Personales.

Decreto N° 280/1997. Impuesto al Valor Agregado.

Decreto N° 879/1992. Modificación a las Leyes de Impuesto al Valor Agregado (texto sustituido por la Ley N° 23.349) y del Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. 1986).

Decreto N° 1.968/1993. Establécese que, la Provincia de Buenos Aires, a través de su Ministerio de Economía, deberá presentar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda, constancias fehacientes de la aplicación de recursos a los programas Sociales del Conurbano Bonaerense.

Decreto N° 649/1997. Impuesto a las Ganancias.

Decreto N° 2.353/2014. Impuesto a las Ganancias.

Ley N° 24.977. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.

Ley N° 25.067. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.

Ley N° 25.082. Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.

Decreto N° 518/1998. Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural. Texto Ordenado Título III Ley 23.966.

Ley N° 25.413. Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios.

Decreto Nacional N° 206/2009 - Fondo Federal Solidario (FFS)-  
Derechos de exportación de soja

Ley N° 26.545 Prorroga general de casi todos los Impuestos Nacionales

### **Pactos y acuerdos entre Nación y Provincias**

---

Ley N° 24.130. Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.

Decreto N° 1.807/1993. Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

Ley N° 25.235. Compromiso Federal.

Ley N° 25.400. Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal.

DECRETO N° 1584/01. Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal.

Ley N° 25.570. Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

### **Otras leyes de vinculación entre Nación y las provincias**

Ley N° 24.133. Saneamiento Financiero entre la Nación y las Provincias.

Ley N° 24.145. Federalización de Hidrocarburos.

Ley N° 24.154. Modificación de los Artículos 2° y 5° de la Ley 24.133.

Ley N° 25.917. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Decreto N° 1731/2004. Reglamentación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Ley N° 26.078 Presupuesto General de la Administración Nacional 2006

## **Normas Financieras**

---

Ley N° 24.156 Disposiciones generales. Sistema presupuestario, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control interno

Resolución Conjunta N° 157/2009, 20/2009 y 313/2009 del Ministerio Planificación Federal, Inversiones Publica y Servicios y Si.GE.N

## **Normas consulta en materia de Viviendas**

---

Ley N° 21.581. Régimen de Financiamiento del Fondo nacional de la Vivienda. Creación de los Institutos Provinciales de Vivienda

Ley N° 23.966 Modificaciones a la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda.

Ley N° 24.130 Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales - Fondo Nacional de la Vivienda: responsabilidades exclusivas de los Organismos Ejecutores de cada Jurisdicción Provincial.

Ley N° 24.464 Creación del Sistema Nacional de la Vivienda. Fondo Nacional de la vivienda. Destino de los fondos. Control del destino de los fondos. Consejo Nacional de la Vivienda. Entes jurisdiccionales. Sistema de créditos. Regularización dominial. Otras disposiciones. Carteras hipotecarias.

Ley N° 25.570 Ratificase el "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos" celebrado entre el Estado Nacional, los Estados Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 27 de febrero de 2002.

Decreto N° 2.483/1993 Comisión Revisora Régimen Fondo para la Vivienda.

Decreto N° 518/98 Apruébese el texto ordenado del Título II de la Ley N° 23.966 de Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural y sus modificaciones.

### **Informes y manuales**

- Informe de auditoría de transferencias de fondos nacionales a provincias y municipios en el marco del programa 43 – Desarrollo de infraestructura habitacional - “techo digno” del Ministerio de planificación federal, inversión pública y servicios
- Informe de Auditorías FO.NA.VI y Programas Federales- Ejercicio 2013(pág. 39) Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
- Manual de formulación presupuestaria de la Administración Nacional - 2016 – 2018- de la Secretaria de Hacienda - Subsecretaria de Presupuesto-Oficina Nacional de Presupuesto.

### **Libros**

---

Propuestas para fortalecer el Federalismo Argentino - Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba Instituto de Federalismo- 2015

### **Papers**

---

- ✓ Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)- Información censal del año 2010- (Versión ampliada con datos departamentales)- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP)- Subsecretaría de Relaciones con Provincias - Enero 2010. Disponible en <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>

## **Ponencias**

---

17º Seminario de Federalismo Fiscal, realizado el 12 de mayo de 2014. En la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, con la organización de tres Institutos de esta ciudad: el de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, el de Economía y Finanzas de la Facultad sede y el de la Realidad Argentina de la Fundación Mediterránea

Paginas web

---

Auditoría General de la Nación <http://www.agn.gov.ar/>

Consejo Nacional de la Vivienda <http://www.cnvivienda.org.ar/>

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación  
<http://www.vivienda.gob.ar/doceestadisticas.php>

## **Revistas**

---

Revista del CONAVI N° 42 de abril de 2014- Disponible en  
<http://www.cnvivienda.org.ar/>

Apéndices

---

**Anexo I** Cuadros significativos

**Anexo II** – Sistema distributivo de impuestos Anexo IIAB Anexo



## Anexo I Capítulo II – Cuadros Siginficativos

### Forma de reparto de la distribución secundaria

Cuadro 1A-Anexo I			
Parametro distribuidor	Norma legal -Leyes		
	12143 y 12147	14788/59	20221/73
Población	30 %	25%	65%
Partes Iguales		25%	
Gastos corrientes	30 %	25%	
Inversa de densidad poblacional			10%
Rec. local del impuesto distribuido	10%		
Brecha de desarrollo			25%
Recursos Propios	30%	25%	
<b>Totales por regimen</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente : de elaboracion propia en base a los datos recopilados de la leyes

### Cuadro 2A

#### Método en la determinación de los coeficientes de distribución secundario

Provincias	Población	Brecha de desarrollo	Dispersión por población	Por población (66%)	Por brecha de desarrollo (25%)	Por dispersion de la población (10%)	Distribucion total (artículo 3º)	% Sobre Provincias
<b>Total</b>	<b>100,0000</b>	<b>100,0000</b>	<b>100,0000</b>	<b>31,5250</b>	<b>12,1250</b>	<b>4,8500</b>	<b>48,5000</b>	<b>100,0000</b>
Buenos Aires	43,0624			13,5754			13,5754	27,9905
Catamarca	0,8457	2,1953	8,2878	0,2666	0,2662	0,4019	0,9347	1,9272
Córdoba	10,1101	9,3075		3,1672	1,1265		4,3157	8,8964
Corrientes	2,7666	7,3620	1,4572	0,6728	0,6927	0,0707	1,6362	3,7860
Chaco	2,7807	8,2841	2,4947	0,6766	1,0044	0,1210	2,0020	4,1278
Chubut	0,9321	1,2043	9,5763	0,2938	0,1460	0,4645	0,9043	1,8645
Entre Ríos	3,9835	7,9012		1,2558	0,9580		2,2138	4,5645
Formosa	1,1468	3,7447	6,0619	0,3622	0,4540	0,2940	1,1102	2,2891
Jujuy	1,4843	4,0349	2,3415	0,4679	0,4893	0,1136	1,0708	2,2078
La Pampa	0,8443	1,3844	9,0585	0,2662	0,1679	0,4393	0,8734	1,8008
La Rioja	0,6686	1,8933	8,6546	0,2108	0,2053	0,4197	0,8356	1,7233
Mendoza	4,7755	5,9436	1,3771	1,5055	0,7207	0,0668	2,2930	4,7278
Misiones	2,1742	6,1938		0,6854	0,7510		1,4364	2,9616
Neuquén	0,7586	1,5346	8,4096	0,2391	0,1861	0,4079	0,8331	1,7177
Río Negro	1,2889	2,2509	8,9208	0,4063	0,2729	0,4326	1,1118	2,2924
Salta	2,5019	6,0894	5,9951	0,7867	0,7383	0,2908	1,8178	3,7480
San Juan	1,8859	3,8991	4,2674	0,5945	0,4364	0,2079	1,2388	2,5542
San Luis	0,9004	1,7504	7,3164	0,2639	0,2122	0,3546	0,8509	1,7544
Santa Cruz	0,4145	0,5536	10,3063	0,1307	0,0672	0,4999	0,6978	1,4388
Santa Fe	10,4806	8,9660		3,3040	1,0885		4,3935	9,0588
Santiago del	2,4313	7,5506	5,4562	0,7665	0,9155	0,2646	1,9466	4,0136
Tucumán	3,7591	8,4363		1,1851	1,0229		2,2080	4,5526

Fuente: Elaborado en base a los datos publicados por el Mecon y la Comisión Nacional de Impuestos y de elaboración propia

### Cuadro 3A

-Magister Daniel Soria-

## Distribucion de Primaria Historica

### De los regimenes de Coparticipacion Federal de Impuestos

Cuadro 3A- Anexo I			
Leyes	Período	Nación	Provincias
12143 y 12147	1935-1946	82.50%	17.50%
12956	1947-1958	79.00%	21.00%
14788	1959	66.00%	34.00%
	1960	64.00%	36.00%
	1961	62.00%	38.00%
	1962	60.00%	40.00%
	1963	58.00%	42.00%
	1964-1966	54.00%	46.00%
	1967	59.20%	40.80%
	1968-1972	61.90%	38.10%
20221	1973-1980	46.70%	53.30%(1)
	1981-1984	48.50%	51.50%(2)
23548	1988	42.34%	56.66%(3)
(1) incluye 1,8% destinado a la MCBA financiado por la Nacion y FDR (2) Incluye el FDR                      (3)incluye ATN Fuente: Oscar Cetrángolo y Jimenez (1988)- Oficina CEPAL en Buenos Aires			

### Cuadro 3 AB – Anexo I

Distribución de recursos públicos de la ley  
 23548

Jurisdicción	Distribución general	Reparación Histórica	Distribución Secundaria
Buenos Aires	10,8937%	1,5701%	12,4638%
Ciudad de Bs. As.	1,4000%		1,4000%
Catamarca	1,5633%		1,5633%
Córdoba	5,0397%		5,0397%
Corrientes	2,1099%		2,1099%
Chaco	2,8314%		2,8314%
Chubut	0,7543%	0,1433%	0,8976%
Entre Ríos	2,7713%		2,7713%
Formosa	2,0661%		2,0661%
Jujuy	1,6125%		1,6125%
La Pampa	1,0659%		1,0659%
La Rioja	1,1752%		1,1752%
Mendoza	2,3668%		2,3668%
Misiones	1,8748%		1,8748%
Neuquén	0,8418%	0,1433%	0,9851%
Rio Negro	1,4321%		1,4321%
Salta	2,1755%		2,1755%
San Juan	1,9186%		1,9186%
San Luis	1,2954%		1,2954%
Santa Cruz	0,7443%	0,1433%	0,8976%
Santa Fe	5,0724%		5,0724%
Santiago del Estero	2,3449%		2,3449%
Tucumán	2,7002%		2,7002%
Tierra del Fuego	0,7000%		0,7000%
<b>Total Provincias</b>	<b>56,7600%</b>	<b>2,0000%</b>	<b>58,7600%</b>
<b>Total Nación</b>			<b>40,2400%</b>
<b>ATN</b>			<b>1,0000%</b>
<b>Total Coparticipación</b>			<b>100,0000%</b>

Fuente: De elaboración propia en base a los datos del MECON y la Comisión Nacional de Impuestos

Cuadro 4A- Anexo I

Comparación de coeficientes de distribución

Secundaria de las leyes 20.221 y 23548

	Distribución Secundaria porcentual		Distribución porcentual de	
	Ley 20221 1973	Ley 23548 1988	PBI	Población
Buenos Aires	27.99	21.95	32.6	38.7
Catamarca	1.92	2.75	0.5	0.8
Córdoba	8.91	8.87	8.0	8.5
Corrientes	3.79	3.71	1.3	2.5
Chaco	4.12	4.98	1.3	2.6
Chubut	1.86	1.58	1.3	1.1
Entre Ríos	4.56	4.88	2.2	3.1
Formosa	2.29	3.64	0.6	1.2
Jujuy	2.21	2.84	0.9	1.6
La Pampa	1.79	1.88	0.9	0.8
La Rioja	1.73	2.07	0.5	0.7
Mendoza	4.72	4.17	4.0	4.3
Misiones	2.97	3.30	1.4	2.4
Neuquén	1.71	1.73	1.9	1.2
Río Negro	2.29	2.52	1.5	1.6
Salta	3.75	3.87	1.5	2.7
San Juan	2.56	3.38	1.0	1.6
San Luis	1.75	2.28	1.0	0.9
Santa Cruz	1.44	1.58	0.9	0.5
Santa Fe	9.05	8.93	7.8	8.6
S. del Estero	4.02	4.13	0.8	2.1
Tucumán	4.56	4.76	2.1	3.5
T. del Fuego	-	0.24	0.8	0.2
MCBA	-	-	25.2	8.9
Totales	100.00	100.00	100.0	100.0

Fuentes: PBI, año 1993 (base 1993), Ministerio de Economía. Población, Censo Nacional de 1991, INDEC.

### Cuadro 5AB2

- prorrateadores del art 4º inc. d) del Decreto 879/92.

Cant.	Provincia	Prorrateador
1	CATAMARCA	1,827
2	CORDOBA	11,121
3	CORRIENTES	6,378
4	CHACO	7,554
5	CHUBUT	1,834
6	ENTRE RIOS	6,15
7	FORMOSA	3,339
8	JUJUY	4,133
9	LA PAMPA	0,932
10	LA RIOJA	1,243
11	MENDOZA	6,027
12	MISIONES	5,53
13	NEUQUEN	1,963
14	RIO NEGRO	3,059
15	SALTA	6,419
16	SAN JUAN	2,989
17	SAN LUIS	1,407
18	SANTA CRUZ	0,572
19	SANTA FE	12,496
20	SANTIAGO DEL ESTERO	6,354
21	TIERRA DEL FUEGO	0,134
22	TUCUMAN	8,539
Se excluye Provincia de Bs As y CABA		

Cuadro 5AB3

Decreto 2353/2014 BO 16/12/14, Impuesto a las Ganancias

Coeficientes de distribución para cada una de las jurisdicciones participantes

PRORRATEADORES DEL 4 % DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS SEGUN  
POBLACION EN HOGARES CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

Cant.	Provincia	Prorrateador
1	Catamarca	1,74745 %
2	Chaco	8,02008 %
3	Chubut	1,76608 %
4	Córdoba	9,41864 %
5	Corrientes	6,43296 %
6	Entre Ríos	4,68066 %
7	Formosa	4,40153 %
8	Jujuy	3,99983 %
9	La Pampa	0,59614 %
10	La Rioja	1,69908 %
11	Mendoza	5,86519 %
12	Misiones	6,91196 %
13	Neuquén	2,22730 %
14	Río Negro	2,42426 %
15	Salta	9,42649 %
16	San Juan	3,12765 %
17	San Luis	1,52294 %
18	Santa Cruz	0,86318 %
19	Santa Fe	9,91763 %
20	Santiago del Estero	6,52489 %
21	Atántico Sur	0,59584 %
22	Tucumán	7,84055 %
Se excluye Provincia de Bs As y CABA		

<b>Cuadro 5AB- Anexo II</b>			
<b>Efecto sobre el FCB del inciso b, artículo 1 de la Ley 24621 - Ejercicio 2014</b>			
<b>expresado en miles de pesos</b>			
<b>IMPUESTO A LAS GANANCIAS</b>			
<b>Provincias</b>	<b>OB.DE INFRAEST. BASICA SOCIAL</b>	<b>Censo 2010-hogares con NBI por provincia</b>	<b>Asignación por la redistribución por hogar</b>
<b>BUENOS AIRES</b>	<b>650.000,0</b>	390.090,0	1,7
<b>CATAMARCA</b>	190.281,3	270.962,0	0,7
<b>CÓRDOBA</b>	1.051.297,7	119.128,0	8,8
<b>CORRIENTES</b>	706.432,8	10.871,0	65,0
<b>CHACO</b>	865.357,3	61.845,0	14,0
<b>CHUBUT</b>	169.654,1	40.386,0	4,2
<b>ENTRE RÍOS</b>	539.813,0	52.394,0	10,3
<b>FORMOSA</b>	438.297,3	13.269,0	33,0
<b>JUJUY</b>	466.480,7	30.132,0	15,5
<b>LA PAMPA</b>	80.758,9	27.686,0	2,9
<b>LA RIOJA</b>	159.159,5	27.013,0	5,9
<b>MENDOZA</b>	644.336,8	4.086,0	157,7
<b>MISIONES</b>	699.621,1	11.159,0	62,7
<b>NEUQUÉN</b>	214.601,4	37.634,0	5,7
<b>RÍO NEGRO</b>	260.933,7	47.344,0	5,5
<b>SALTA</b>	912.817,3	17.636,0	51,8
<b>SAN JUAN</b>	290.487,5	18.783,0	15,5
<b>SAN LUIS</b>	153.461,6	58.259,0	2,6
<b>SANTA CRUZ</b>	55.900,1	18.124,0	3,1
<b>SANTA FE</b>	1.171.664,1	9.980,0	117,4
<b>SGO. DEL ESTERO</b>	673.113,3	6.745,0	99,8
<b>TUCUMÁN</b>	851.238,1	65.733,0	12,9
<b>TIERRA DEL FUEGO</b>	39.229,3	38.439,0	1,0
<b>PROVINCIAS</b>	<b>11.284.936,9</b>	<b>5.544,0</b>	<b>697,7</b>

Fuente : Cuadro de elaboración propia en base a los datos de la Oficina de Presupuesto de la Nación e INDEC

**Cuadro 6- Anexo II**

Efecto sobre el FCB del inciso b, artículo 1 de la Ley 24621 - Ejercicio 2014  
 expresado en miles de pesos

<b>IMPUESTO A LAS GANANCIAS -art,104 inc b)</b>					
Provincias	FCB y Excdentes	4 % DE Ganancias con destino a NBI	Total por Provincia	Censo 2010- hogares con	Asignación por la redistribución por hogar
BUENOS AIRES	650.000,0	0,0	650.000,0	390.090,0	1,7
CATAMARCA	190.281,3	903.138,3	1.093.419,6	270.962,0	4,0
CÓRDOBA	1.051.297,7	2.911.466,7	3.962.764,4	119.128,0	33,3
CORRIENTES	706.432,8	1.218.925,4	1.925.358,2	10.871,0	177,1
CHACO	865.357,3	1.635.738,5	2.501.095,8	61.845,0	40,4
CHUBUT	169.654,1	518.565,3	688.219,4	40.386,0	17,0
ENTRE RÍOS	539.813,0	1.601.008,4	2.140.821,4	52.394,0	40,9
FORMOSA	438.297,3	1.193.662,4	1.631.959,7	13.269,0	123,0
JUJUY	466.480,7	931.565,6	1.398.046,3	30.132,0	46,4
LA PAMPA	80.758,9	615.778,4	696.537,3	27.686,0	25,2
LA RIOJA	159.159,5	678.935,9	838.095,3	27.013,0	31,0
MENDOZA	644.336,8	1.367.338,9	2.011.675,7	4.086,0	492,3
MISIONES	699.621,1	1.083.117,5	1.782.738,6	11.159,0	159,8
NEUQUÉN	214.601,4	569.091,2	783.692,6	37.634,0	20,8
RÍO NEGRO	260.933,7	827.349,4	1.088.283,1	47.344,0	23,0
SALTA	912.817,3	1.256.819,9	2.169.637,2	17.636,0	123,0
SAN JUAN	290.487,5	1.108.380,5	1.398.868,0	18.783,0	74,5
SAN LUIS	153.461,6	748.396,1	901.857,7	58.259,0	15,5
SANTA CRUZ	55.900,1	518.565,3	574.465,4	18.124,0	31,7
SANTA FE	1.171.664,1	2.930.426,9	4.102.091,0	9.980,0	411,0
SGO. DEL ESTERO	673.113,3	1.354.707,4	2.027.820,7	6.745,0	300,6
TUCUMÁN	851.238,1	1.559.949,6	2.411.187,7	65.733,0	36,7
TIERRA DEL FUEGO	39.229,3	404.415,0	443.644,3	38.439,0	11,5
<b>PROVINCIAS</b>	<b>11.284.936,9</b>	<b>25.937.342,3</b>	<b>37.222.279,3</b>	<b>5.544,0</b>	<b>2.240,5</b>

Fuente: Cuadro de elaboración propia en base a los datos de la Oficina de Presupuesto de la Nación e INDEC





Cuadro 7 A

Críticidad y privacidad preponderante en las NBI													
	hogares	Totales	%	NBI1	%	NBI2	%	NBI3	%	NBI4	%	NBI5	%
CABA	1.150.134	68.776	6	50.771	73,8	9.925	14,4	17.639	25,6	1.621	2,4	904	1,3
Buenos	4.789.484	390.090	8	161.936	42	83.258	21	172.323	44	17.610	5	18.407	4,7
Catamarca	96.001	10.871	11,3	1.187	10,9	4.676	43	4.991	45,9	525	4,8	776	7,1
Chaco	288.422	52.394	18,2	9.511	18,2	23.280	44,4	20.664	39,4	2.548	4,9	7.252	13,8
Chubut	157.166	13.269	8,4	3.831	28,9	3.837	28,9	6.189	46,6	407	3,1	904	6,8
Córdoba	1.031.843	61.845	6	10.077	16,3	17.817	28,8	32.982	53,3	3.312	5,4	5.330	8,6
Corrientes	267.797	40.386	15,1	12.599	31,2	12.501	31	17.129	42,4	2.145	5,3	4.841	12
Entre Ríos	375.121	30.132	8	9.549	31,7	7.458	24,8	14.410	47,8	1.320	4,4	3.104	10,3
Formosa	140.303	27.686	19,7	4.863	17,6	11.719	42,3	13.387	48,4	1.060	3,8	2.347	8,5
Jujuy	174.630	27.013	15,5	7.411	27,4	9.228	34,2	11.696	43,3	729	2,7	2.233	8,3
La Pampa	107.674	4.086	3,8	790	19,3	991	24,3	1.837	45	358	8,8	635	15,5
La Rioja	91.097	11.159	12,2	2.666	23,9	3.717	33,3	5.146	46,1	445	4	555	5
Mendoza	494.841	37.634	7,6	5.428	14,4	13.769	36,6	18.637	49,5	1.303	3,5	3.912	10,4
Misiones	302.953	47.344	15,6	16.749	35,4	17.797	37,6	13.198	27,9	2.854	6	5.777	12,2
Neuquén	170.057	17.636	10,4	6.125	34,7	5.019	28,5	7.787	44,2	499	2,8	1.184	6,7
Río Negro	199.189	18.783	9,4	6.101	32,5	5.800	30,9	8.153	43,4	484	2,6	1.426	7,6
Salta	299.794	58.259	19,4	18.021	30,9	19.636	33,7	26.705	45,8	1.794	3,1	4.676	8
San Juan	177.155	18.124	10,2	2.000	11	6.491	35,8	9.306	51,3	1.026	5,7	1.659	9,2
San Luis	126.922	9.980	7,9	1.907	19,1	3.229	32,4	4.948	49,6	568	5,7	760	7,6
Santa Cruz	81.796	6.745	8,2	2.666	39,5	1.514	22,4	2.977	44,1	191	2,8	245	3,6
Santa Fe	1.023.777	65.733	6,4	16.019	24,4	17.296	26,3	32.842	50	3.044	4,6	5.475	8,3
Sant. Del Estero	218.025	38.439	17,6	2.440	6,3	20.460	53,2	16.509	42,9	2.218	5,8	4.194	10,9
Tierra del fuego	38.956	5.544	14,2	4.571	82,4	526	9,5	918	16,6	63	1,1	93	1,7
Tucumán	368.538	48.907	13,3	14.404	29,5	16.527	33,8	20.550	42	2.121	4,3	4.552	9,3

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Nota: los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son los que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación:

NBI 1 Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, vivienda precaria u otro tipo, excluyendo viviendas tipo casa, departamento y rancho).

NBI 2 Condiciones sanitarias: incluye a los hogares que no poseen retrete.

NBI 3 Hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar.

Operacionalmente se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto.

NBI 4 Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.

NBI 5 Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

Cuadro 7AB

Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por provincia según condición de privación predominante. Años 2001 y 2010

Provincia	Condición de privación predominante	
	2001	2010
<b>Total del País</b>	<b>5</b>	<b>3</b>
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1	1
Buenos Aires	5	3
24 partidos del Gran Buenos Aires	1	3
Interior de la provincia de Buenos Aires	5	3
Catamarca	3	3
Córdoba	5	3
Corrientes	5	3
Chaco	5	2
Chubut	5	3
Entre Ríos	5	3
Formosa	3	3
Jujuy	3	3
La Pampa	5	3
La Rioja	3	3
Mendoza	5	3
Misiones	5	2
Neuquén	5	3
Río Negro	5	3
Salta	3	3
San Juan	3	3
San Luis	5	3
Santa Cruz	1	3
Santa Fe	5	3
Santiago del Estero	5	2
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	1	1
Tucumán	3	3

**Nota:** Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas: son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación:

NBI 1. Vivienda: es el tipo de vivienda que habitan los hogares que moran en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda. Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento y rancho.
NBI 2. Condiciones sanitarias: incluye a los hogares que no poseen retrete.
NBI 3. Hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Operacionalmente se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto.
NBI 5. Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria

Los nombres de provincias y límites políticos-administrativos anteriores al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 pueden consultarse en el documento: La división política territorial en las publicaciones censales.

**Fuente:** INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

**3- Datos Referenciales**  
**3.1 - Población**  
**3.1.5.- Población y hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (Censos 1980 / 1991 / 2001 / 2010)**  
**3.1.5.2- Total de hogares particulares y hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**

Iniciación o Área geográfica	1980		1991		2001		2010	
	Total de Hogares (1)	Hogares con NBI (2)	Total de Hogares (1)	Hogares con NBI (2)	Total de Hogares (1)	Hogares con NBI (2)	Total de Hogares (1)	Hogares con NBI (2)
<b>Total País</b>	<b>7.103.853</b>	<b>1.586.967</b>	<b>8.562.875</b>	<b>1.410.876</b>	<b>10.075.814</b>	<b>1.442.934</b>	<b>12.171.675</b>	<b>1.111.622</b>
Evolución entre décadas		20,54%		(-11,10%)		2,27%		-77,04%
Buenos Aires	2.855.952	568.925	3.409.089	500.176	3.921.455	508.671	4.789.484	390.389
Catamarca	42.868	16.129	57.133	14.082	77.776	14.287	96.001	10.901
Chaco	150.616	67.410	189.588	62.918	238.182	65.672	268.422	52.326
Chubut	62.710	18.695	91.984	17.865	114.725	15.402	157.166	13.304
Ciudad de Bs. As.	918.758	67.962	993.223	69.784	1.024.540	72.658	1.150.134	68.822
Córdoba	610.111	118.315	737.149	94.701	877.262	97.405	1.031.843	61.966
Corrientes	140.198	56.889	179.041	48.159	225.957	54.341	267.797	40.428
Entre Ríos	219.880	61.360	259.730	44.596	316.715	46.608	375.121	30.191
Formosa	61.373	23.732	88.687	30.388	114.408	32.041	140.303	27.683
Jujuy	86.266	38.886	106.800	35.888	141.631	37.028	174.630	27.003
La Pampa	56.705	10.679	74.138	8.931	91.661	8.411	107.674	4.079
La Rioja	34.853	11.002	47.788	11.295	68.390	11.908	91.097	11.160
Mendoza	274.527	56.061	338.405	51.755	410.418	53.841	494.841	37.672
Misiones	129.028	50.553	181.552	54.473	235.004	55.215	302.953	47.406
Neuquén	52.909	17.951	93.207	17.849	128.351	19.883	170.057	17.612
Río Negro	92.741	30.401	130.086	26.873	154.453	24.823	199.189	18.773
Salta	137.318	53.228	178.089	60.421	241.407	66.434	299.794	58.202
San Juan	99.191	25.803	115.066	19.768	148.902	21.361	177.155	18.155
San Luis	50.911	14.078	69.852	13.084	101.644	13.201	126.922	9.999
Santa Cruz	26.449	6.009	40.645	6.163	53.334	5.463	61.796	6.758
Santa Fé	663.778	132.666	776.997	108.939	872.295	103.557	1.023.777	65.874
Sgo. del Estero	122.631	56.151	143.654	48.261	178.201	46.684	218.025	38.426
Tierra del Fuego	5.761	1.474	18.674	4.758	27.816	4.301	38.956	5.556
Tucumán	198.289	72.608	242.313	59.577	310.787	63.739	368.538	48.943

(1) Para 1980, hogares=viviendas; para 1991, hogares=viviendas + viviendas casas de ingulimato y hotel o pensión + hogares en casas de ingulimato y en hotel o pensión; para 2001, hogares=viviendas + hoteles + hogares.

(2) Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) sobre el total de hogares de cada provincia

(3) Las Necesidades Básicas Insatisfechas fueron definidas de acuerdo con la metodología utilizada por INDEC en "La Pobreza en la Argentina".

(Fuente: Estudios INDEC N° 1, Buenos Aires, 1984)

Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas son aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

-Hacinamiento: hogares que tuvieran más de 3 personas por cuarto.

- Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (plaza de ingulimato, vivienda precaria u otro tipo).

- Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.

-Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela.

-Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran 4 ó más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuvierá baja educación.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censos Nacionales de Población 1980, 1991, 2001 y 2010





## **Anexo II - Del Capítulo II – Distribución de tributos**

### **1. TRIBUTOS COPARTICIPADOS**

#### 1.1 Impuesto a las Ganancias <sup>(a)</sup>:

---

Ley N° 20.628 (t.o. en 1997) y Ley N° 26.078

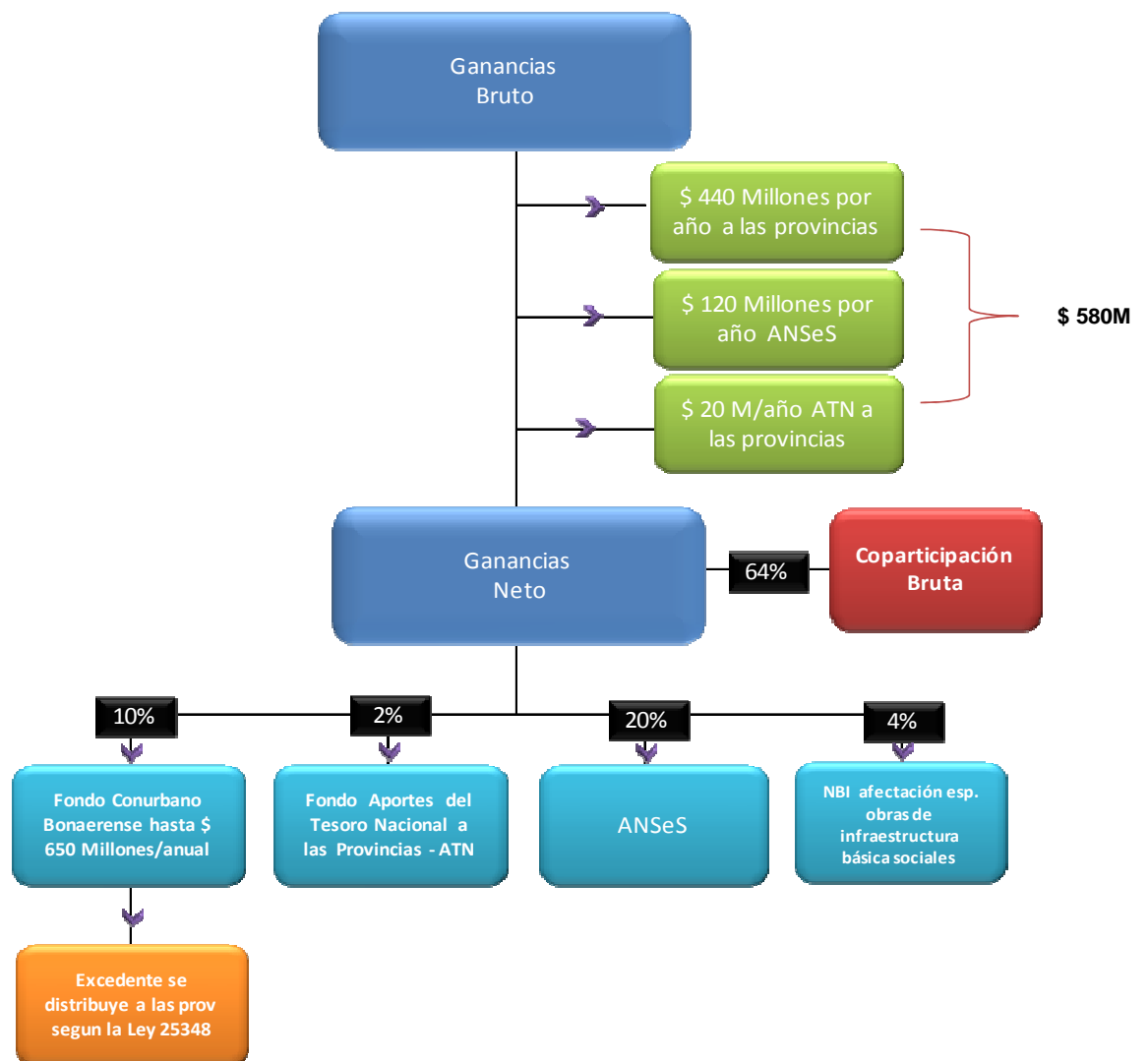
Este tributo directo contiene numerosas consideraciones previas a su distribución. Primero, se realiza una detracción de \$580 millones anuales, que se destinan al Sistema Previsional (\$120 millones); al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias (\$ 20 millones); y al conjunto de provincias incluida Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (\$ 440 millones), para distribuir según la Ley N° 23.548. Posteriormente, el saldo remanente de la masa del Impuesto a las Ganancias se asigna de la siguiente manera: a) 20% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); b) 10% hasta un monto de \$ 650 millones anuales a la Provincia de Buenos Aires, con destino específico a obras de carácter social <sup>(b)</sup>; c) 2% al Ministerio del Interior para conformar el "Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias"; d) 4% al Fondo de Infraestructura Básica Social: distribuyéndose entre las jurisdicciones provinciales, excluida Buenos Aire y CABA conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, e) El 64% restante forma parte de la masa bruta de la coparticipación.

---

(a) [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar) art 104 Texto s/Ley 24621, con la adecuación a la L. 24699 introducida por el ordenamiento de 1997 (D. 649/97) - BO: 9/1/1996 - T.O.: 1997 (D. 649/97, Anexo I - BO: 6/8/1997); 1986 (D. 450/86 - BO: 1/9/1986) y modificaciones, art. 102.1(\*) - FUENTE: L. 24621, art. 1º y L. 24699, arts. 5º y 6º

(b) El excedente del monto será distribuido entre el resto de las provincias, en forma proporcionada mensualmente, según las proporciones establecidas en los artículos 3º y 4º de la Ley N° 23.548 incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego.

Grafico A -Distribución del Impuesto a las Ganancias



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

### 1.1.1 El caso del Fondo del Conurbano Bonaerense

La Ley 24.073<sup>(c)</sup> y Decreto 879/92 crearon el “**Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense**” conocido como Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB), con la finalidad de compensar a la provincia de Buenos

(c) <http://www.infoleg.gov.ar/>



Aires por la caída en su índice de coparticipación respecto de la Ley 20.221 y a la migración interna provenientes de diferentes provincias argentinas las que situaron en el cordón de las ciudades más importantes del Gran Buenos Aires y/o Litoral <sup>(d)</sup>. Este fondo es integrado por transferencias automáticas equivalente al 10% de la recaudación del impuesto a las Ganancias. En el año 1995 nace la modificación por la Ley 24.621, la que puso el límite al Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB) de \$650 millones por año. Sobre el excedente del 10%, se debe distribuir entre el resto de las provincias, que incluye Tierra del Fuego siguiendo el prorrateo de la distribución secundaria prevista en la Ley 23.548.

Con la puesta en marcha de este régimen de asignación directa, la provincia de Buenos Aires mejoró su participación en la distribución efectiva de la recaudación a ese momento histórico. Empero, frente al incremento efectivo la recaudación de ese impuesto en forma continua y creciente y la fijación de tope estipulada en el año 1995 (**a la fecha**), en 650 millones de pesos, hace que esa partida se haya deteriorado frente al proceso generalizado de aumento de precios de bienes y servicios en el tiempo. Al que se le suman otros factores como las crisis económicas, la migración poblacional interna y de los países limítrofes asentadas en el 2 y 3 cordón, la expansión demográfica esperada, el desempleo, el crecimiento de pobreza hace que quede totalmente desvirtuado el fin y objeto de esa herramienta compensadora. Consecuentemente, la modificación del tope presupuestario destinada al FCB, se puede concluir que en términos de fondos recibidos, mejora notablemente el reparto percibido por el resto de las provincias, en detrimento del FCB cuando la recaudación anual histórica del Impuesto a las Ganancias

---

(d) La Ley 24.443 de 1995 incluyó otro Fondo para las ciudades de Rosario y Santa Fe, hasta 30 millones de pesos por año de los recursos que correspondían a la provincia de Buenos Aires 19 inc. b) de la ley 23.966.

en el año 1996 era por \$ 6.801 Millones y para el año 2013 supera los \$ 183.599 millones<sup>(e)</sup>.

Por último, se estipulo una detracción del 4% del 16% de lo recaudado neto (del gravamen) para distribuir automáticamente y diariamente entre las provincias (excluida Buenos Aires) en función del índice de NBI.

Medida que tampoco beneficia y compensa favorablemente a Prov. de Buenos Aires ya que se encuentra excluida de tales recursos.

## **1.2 Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

---

Ley N° 23.966, art. 5to. pto. 2 y Ley N° 26.078

De la recaudación global del tributo, y previo a la distribución primaria, se deducen del régimen las devoluciones y los reintegros a las exportaciones.

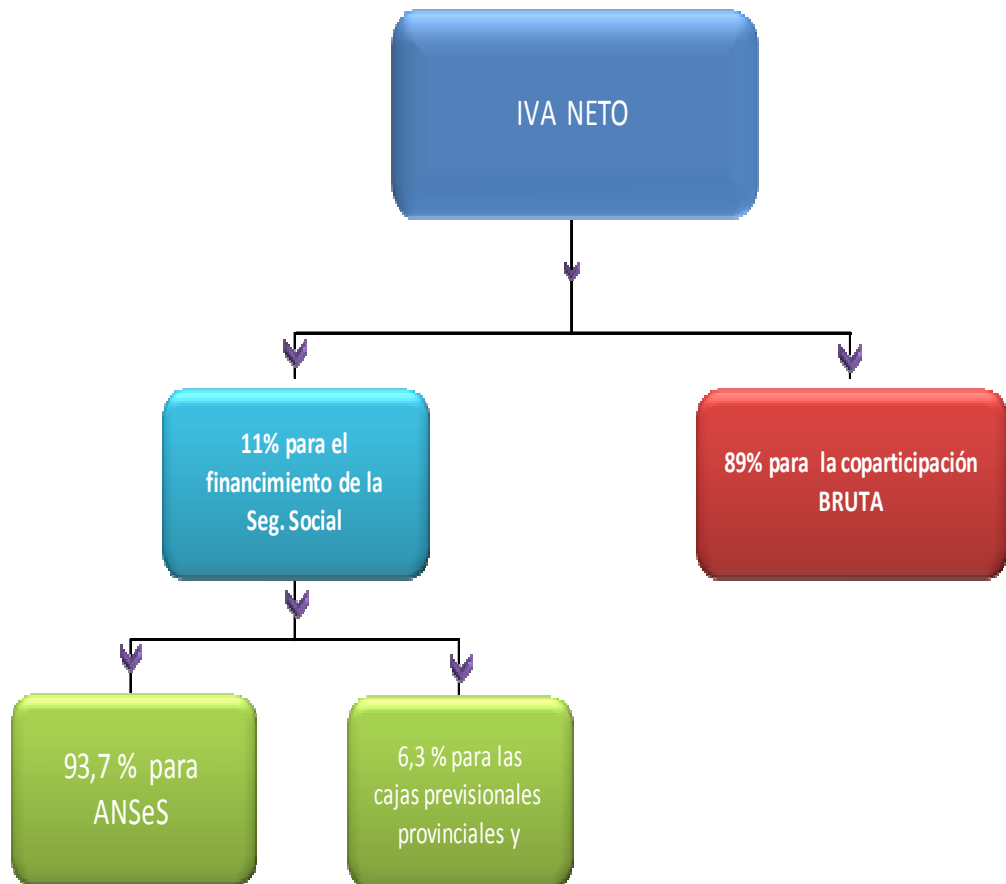
**Al saldo neto** se reparte el 89% de conformidad al régimen establecido por la Ley N° 23.548 y el 11% restante se distribuye para ANSES el 93,73% y el 6,27% a las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires para distribuir de acuerdo a un prorrateador formado en función de la nomina de beneficiarios de seguridad social de cada una de esas jurisdicciones.

---

(e) Informe de Recaudación AFIP. Dirección Estudios (tercer trimestre 2014)

---

Grafico B Distribución de lo recaudado en IVA



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

### 1.2.1 El financiamiento de AFIP

---

El Decreto N° 1399/2001 tuvo el objetivo de establecer el financiamiento de la AFIP desde el año 2002 con un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros, cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal se encuentra de ese Organismo. El porcentaje de los recursos

tributarios desde año 2005 es del 1,90% y esta inferido con el costo de la administración tributaria Nacional. Declarado inconstitucional artículos 1°, inciso a, y 4° del decreto en los términos del fallo los fallos S. 1039 y S. 539 –CSJN 2015

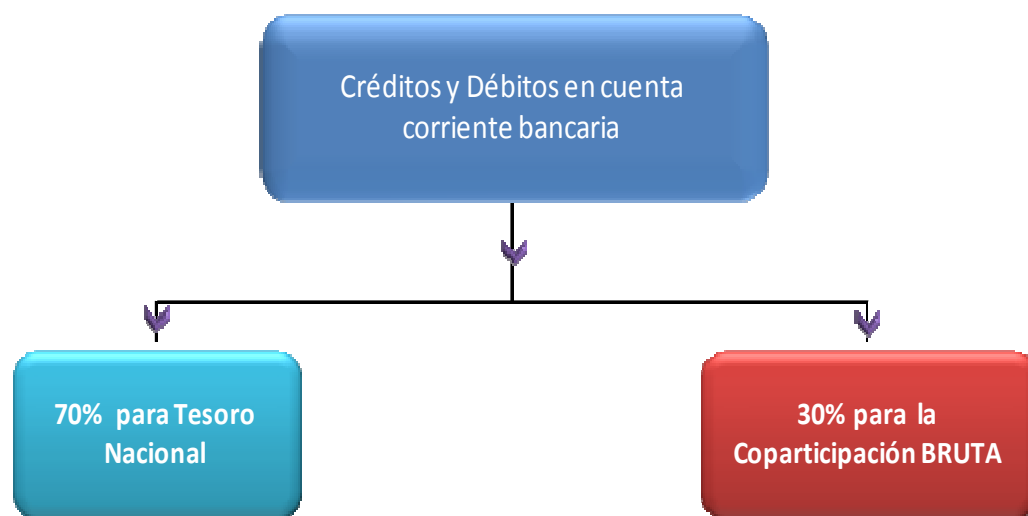
### **1.3 Impuesto a los Créditos y Débitos en cuenta corriente bancaria**

---

Ley N° 25.413 y sus modificaciones

El 70% de lo producido de este impuesto se asigna al Tesoro Nacional y lo administrará el Poder Ejecutivo nacional, a fin de contribuir a consolidar la sustentabilidad del programa fiscal y económico. Y el 30% restante se aplica a las provincias en los términos del art 2° inc. a) de la Ley 23.548

Grafico C - Distribución del producido



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

### **1.4 Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos**

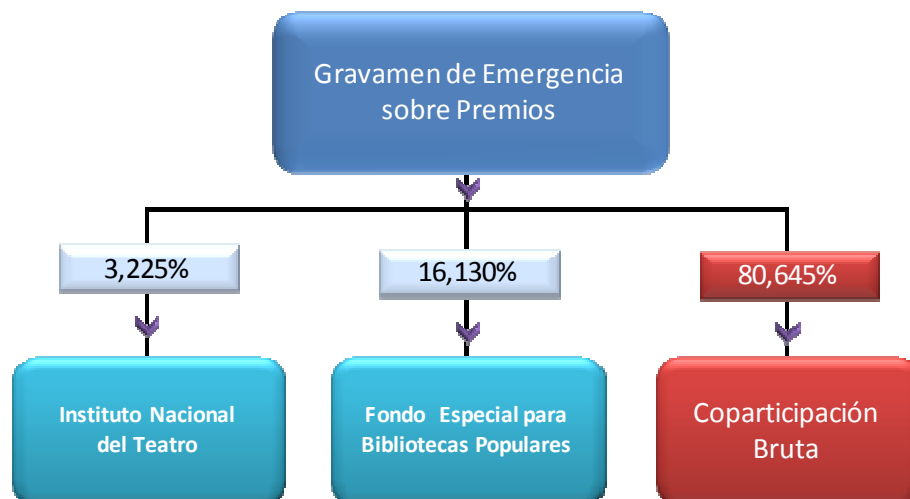
---

-Magister Daniel Soria-

Ley 20.630 (BO 27/12/1973) y sus modificaciones y Decreto N° 668/74

En el momento de su creación no tenía asignaciones Específicas, pero luego, a través de la Ley 23.351, se crea el Fondo Especial para las Bibliotecas Populares, y en su artículo 15 se aumenta al treinta por ciento (30 %) la tasa del veinticinco por ciento (25 %) fijada en el artículo 4° de la Ley 20.630, prorrogada por las Leyes N° 22.898, 23.124 y 23.286, y ese porcentaje de aumento se destina al Fondo citado. Posteriormente, se elevó al 31 %, aplicándose también esa suba a dicho fin (por la Ley N° 24.800), destinando ese punto de suba al Instituto Nacional de Teatro y el resto se transfiere a la masa coparticipable. Es decir, el reparto es: a) 80,645% a coparticipación entre Nación y Provincias; b) 16,130% al Fondo Especial para Bibliotecas Populares del Ministerio de Educación de la Nación; c) 3,225% al Instituto Nacional de Teatro.

Grafico D – Distribución de tributo



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

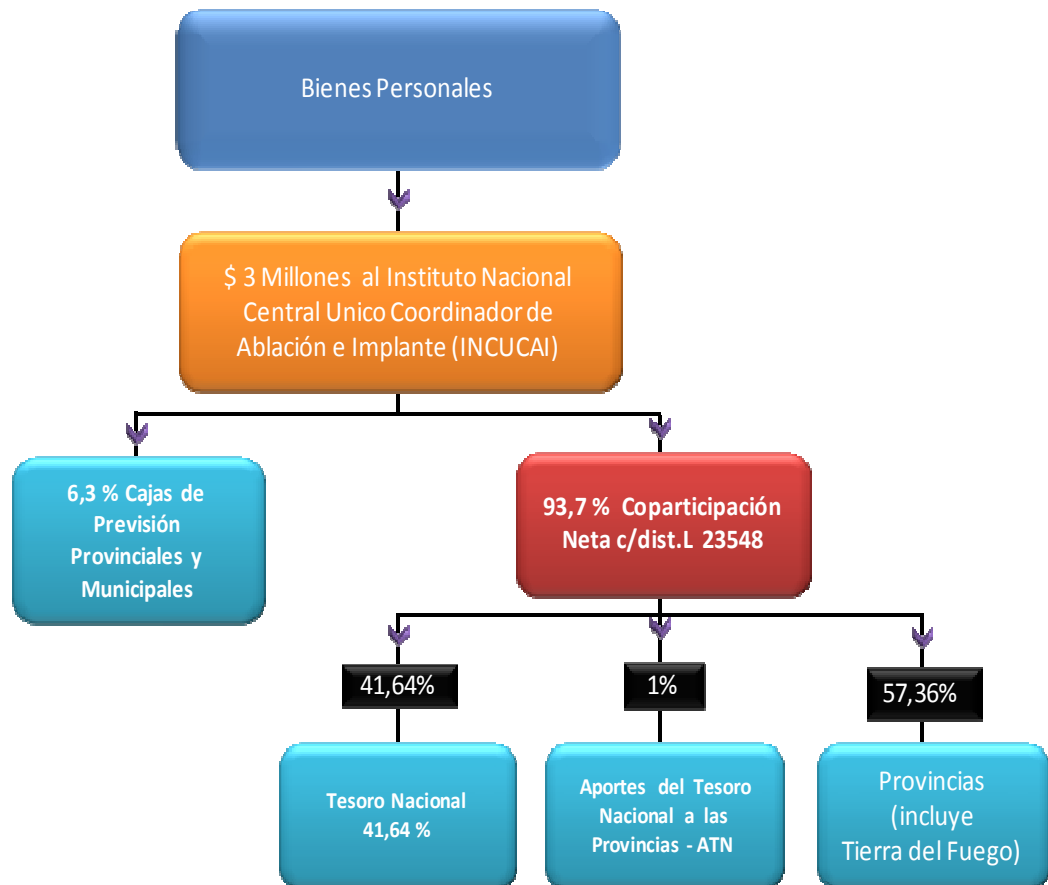
## 1.5 Bienes Personales

Ley 23966-título IV

-Magister Daniel Soria-

La ley establecía en su art. 30° que la distribución de lo producido se destinaba el 90 % para el funcionamiento del Régimen Nacional de Previsión (ANSeS) y el 10 % se distribuye de acuerdo al prorrateador formado en función de cantidad de beneficiarios de las Cajas de Previsión o de Seguridad Social de cada una de las jurisdicciones provinciales al 31/5/1991 con un tratamiento similar tienen las cajas de jurisdicciones municipales. Se dicta la Ley 24.699 (25/9/1996) la que suspende, en su artículo 4, hasta el 31 de Diciembre de 1998 la afectación del 90 % para el financiamiento del Régimen Nacional de Previsión, y establece que los fondos recaudados sean distribuidos conforme al artículo 3 y 4 de la Ley 23.548. La Ley 25.392, sancionada el 30/11/2000, en su artículo 5, adiciona un nuevo artículo (30 bis) a la Ley 23.966, en el cual incorpora la afectación específica (antes de la distribución) una suma de \$ 250.000 mensuales (hoy \$ 3 millones) al INCUCAI, con destino al financiamiento del Registro de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas. Detracción previa con el reparto primario de la masa del tributo. Las posteriores modificaciones legislativas que hubieron se generaron una recurrente prorrogas de vigencia de la leyes de afectación específica y la de la suspensión y afectación parcial a las provincias como compensación de otras discusiones entre Nación y las provincias sobre reparte de los recursos tributarios. Quedando en la distribución del tributo de acuerdo con la ley N° 23.548 y sin la detracción destinada a ANSeS, llegando al siguiente grafico:

#### Grafico E – Distribución del tributo Bienes Personales



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

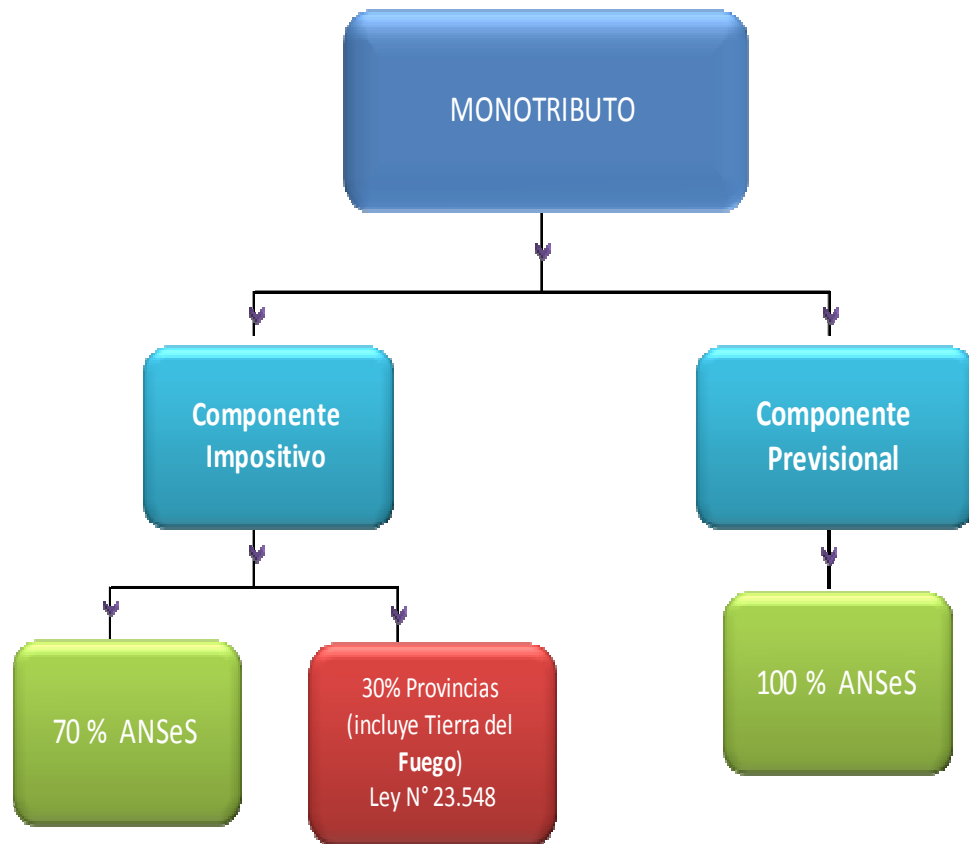
## 1.6 Monotributo

Ley N° 24.977 Art. 39° inc a) y 59° Inc.a)

Por el componente impositivo: Se distribuye 70% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y 30% a las Provincias, de acuerdo a distribución secundaria prevista en la Ley de Coparticipación Federal, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Por el componente Previsional el 100% se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Grafico F – Distribución del Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

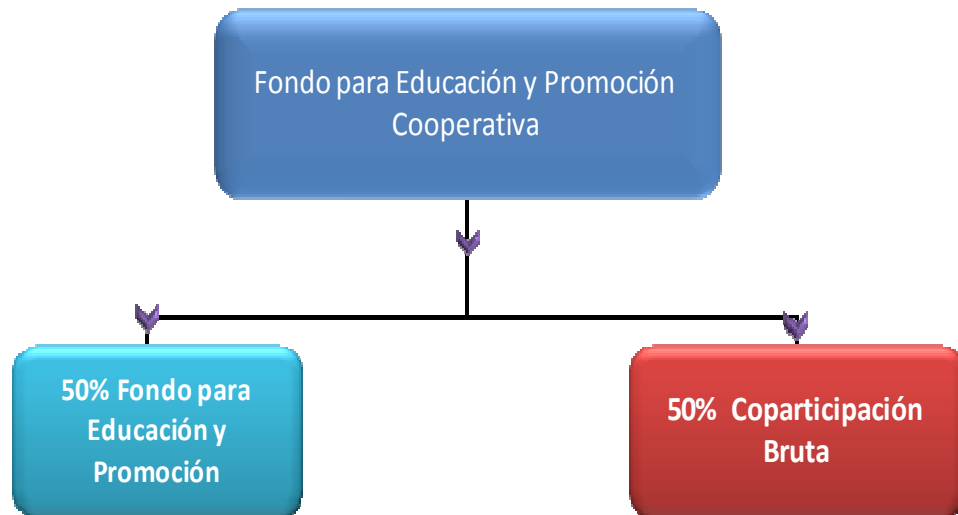
### 1.7 Fondo para Educación y Promoción Cooperativa

Leyes N° 23.427 y sus modificaciones

De acuerdo con el su artículo 2, inciso b) de la citada ley, dispone: “Con los recursos de la contribución especial prevista en el Título II de la presente ley que correspondan a la Nación por aplicación de lo dispuesto en el artículo 23 previa deducción de los montos destinados a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur en función de lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley 23.548.



Grafico G – Distribución del Fondo para Educación y Promoción  
Cooperativa



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

### **1.8 Impuesto Internos coparticipables**

---

Ley N° 26.674

Los Impuestos Internos no están sujetos a afectaciones específicas por parte de ningún régimen especial, siendo el 100% de estos tributos se coparticipa según la Ley N° 23.548. La excepción, son los Impuestos internos sobre los Seguros, los que se destinan al tesoro nacional

### **1.9 Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta**

---

Ley N° 25.063, Título V

El producido de este impuesto se distribuye de forma íntegra conforme a lo establecido en la Ley N° 23.548.

---

-Magister Daniel Soria-

## **1.10 Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas**

---

Ley N° 23.905, Título VII

Tampoco existe afectación específica para este gravamen, se asigna el 100% de lo producido a la Coparticipación Federal de Impuestos.

## **1.11 Fondo Federal Solidario (FFS)- Derechos de exportación de soja**

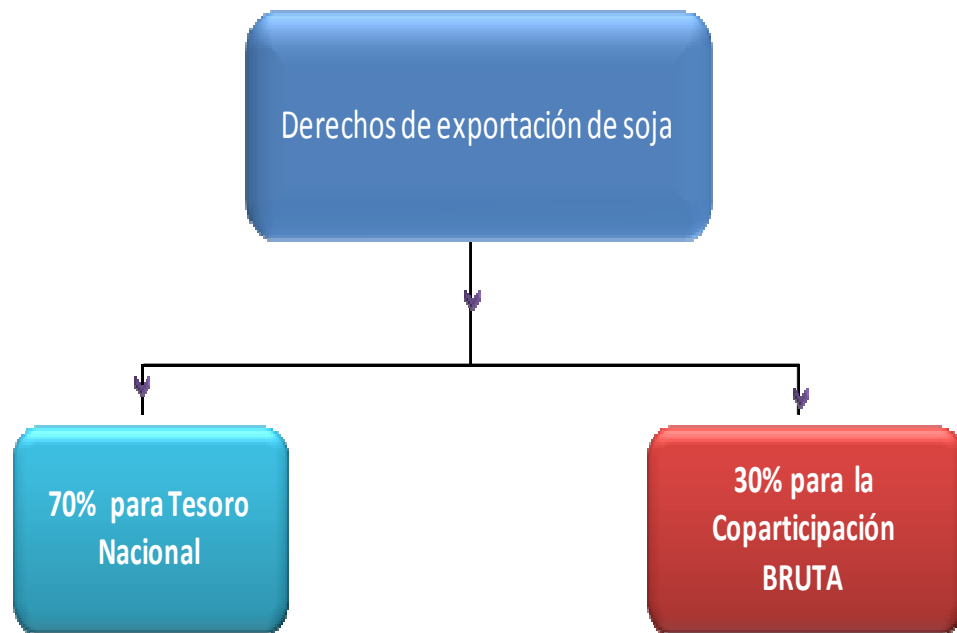
---

DECRETO NACIONAL N° 206/09.

El Decreto citado crea al Fondo Federal Solidario, parte del producido de estos derechos a la exportación (de soja), estos derechos constituyen recursos exclusivos de la Nación, según lo establece, en concordancia con el artículo 4º de la CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA, el artículo 2º inciso a) de la Ley N° 23.548, de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.

La existencia del FFS **no constituye parte del sistema de coparticipación**, sino se trata de un mecanismo de la adhesión condicionada a través del cual se envían recursos a las provincias y municipios bajo la cláusula de financiar, exclusivamente obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales, con expresa prohibición de utilizar las sumas que lo compongan para el financiamiento de gastos corrientes.

Grafico H - Distribución del producido



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

Cabe resaltar que el instrumento legal al tratarse de un Decreto, goza de menor jerarquía y seguridad que poseen las distintas leyes que conforman el sistema efectivo de coparticipación argentino.

## **2. IMPUESTOS NO COPARTICIPADOS**

### 2.1 Derechos de Exportación

---

Estos impuestos se asignan al Tesoro Nacional en un 100%.

### 2.2 Impuestos Internos - Seguros

---

Ley N° 24.764

Se destina el 100% al Tesoro Nacional.

## 2.3 Fondo Hídrico de Infraestructura

---

Ley 26.181, sancionada el 29/11/2006.

El producido del impuesto de esta ley integrará los bienes fideicomitidos a que se refiere el Capítulo II del Título II del Decreto N° 1381/01, en reemplazo de la Tasa de Infraestructura Hídrica establecida en el Título I de la referida norma, la cual queda ratificada en su aplicación hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, con los alcances del impuesto que la misma prevé y en tanto no se afecten consumos realizados fuera del país.

Se destina el 100% al Tesoro Nacional.

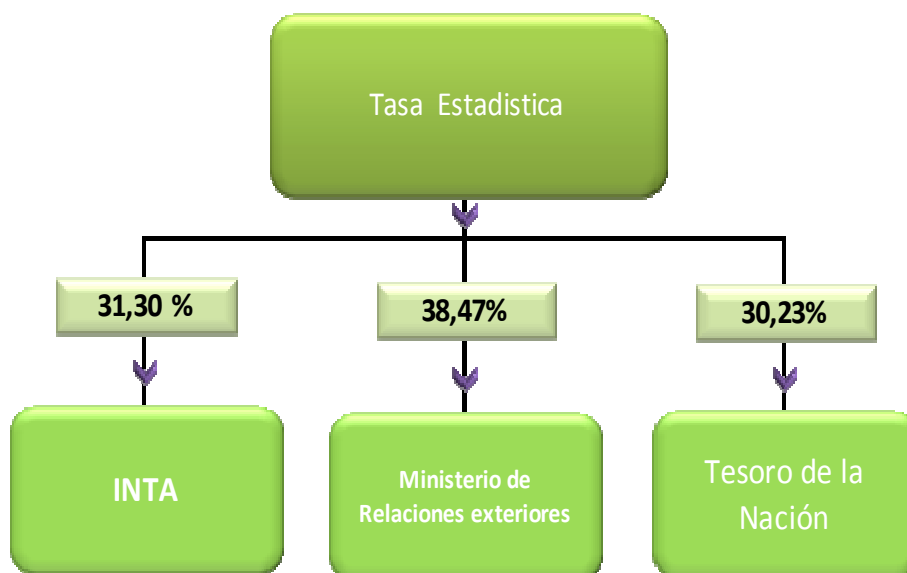
## **3. IMPUESTOS CON ASIGNACION ESPECÍFICA**

### 3.1 Tasa de Estadística

---

Ley N° 23664 y sus modificaciones

Grafico I- Distribución de lo producido con la tasa Estadística



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

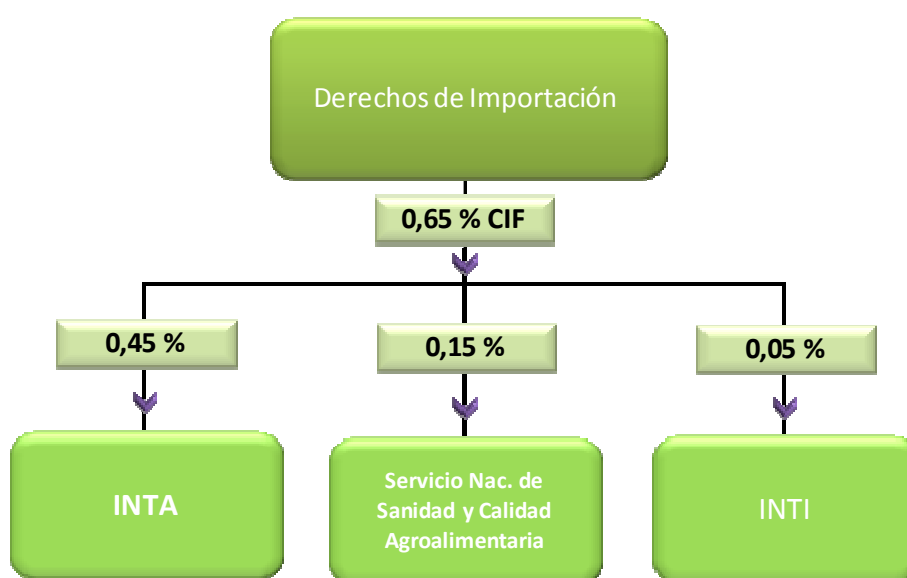
La Tasa de Estadística se distribuye sobre el 100% de la siguiente manera: a) 31,30% al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); b) 38,47% al Ministerio de Relaciones Exteriores; c) 30,23% al Tesoro Nacional.

### 3.2 Derechos de Importación

Código Aduanero - Decreto N° 2275/94 - Res. M. E. N° 11/02 y sus modif.

El 0,65% del valor CIF de las importaciones que abonen tributos aduaneros, que debe ser detráido de los gravámenes, derechos y tasas - excluida la Tasa de Estadística - se deduce, en la práctica, de la recaudación de estos derechos, asignándose de la siguiente forma:

Grafico J - Distribución de lo producido



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

- 0,45% al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- 0,15% al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

- 0,05% al Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

El resto de la recaudación de estos Derechos, se destina al Tesoro Nacional.

### 3.3 Impuesto a los Servicios de Comunicación Audiovisual

---

Ley N° 26.522 y Decreto N° 1225/10

El producido del impuesto se destina:

- 25 % al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.
- 10 % al Instituto Nacional del Teatro.
- 20 % a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.
- 28 % a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.
- 5 % a la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.
- 10 % para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarias, de frontera y de los pueblos originarios.
- 2 % al Instituto Nacional de Música.

Grafico K - Distribución de lo  
producido



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

### 3.4 Impuestos a la Energía Eléctrica

#### 3.4.1 Ley N° 23.681

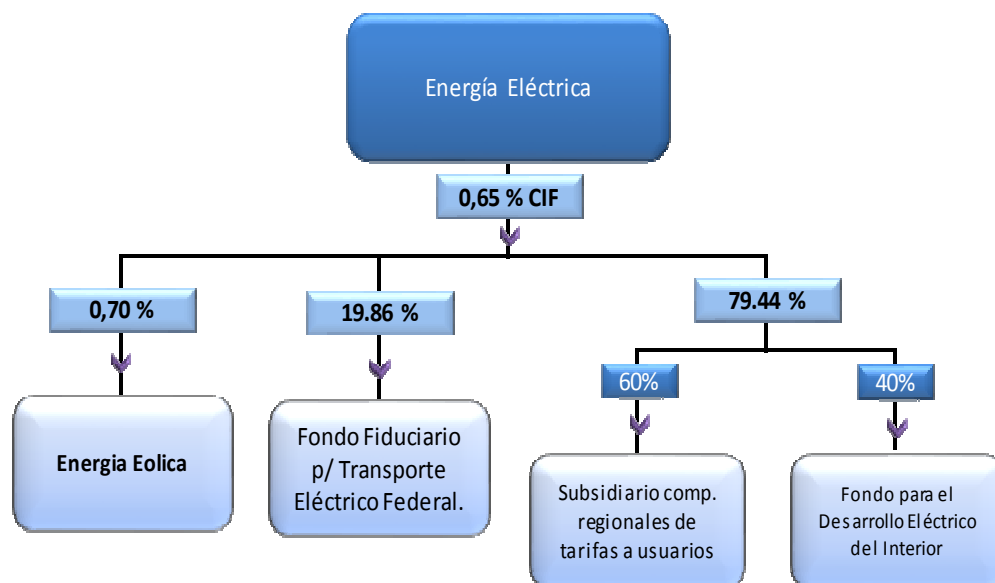
El recargo del 6‰ sobre el precio de venta de la electricidad aplicadas a los consumidores finales se destinará al Fondo de la Empresa Servicios Públicos Sociedad del Estado de la Provincia de Santa Cruz, cuya finalidad única y exclusiva es la atención de la obra de interconexión de la Provincia de Santa Cruz con el Sistema Argentino de Interconexión (S.A.D.I.)

#### 3.4.2 Ley N° 24.065 art. 70 y Ley N° 26.078

El Fondo Nacional de la Energía Eléctrica se constituye con un recargo sobre las tarifas que pagan los compradores del mercado mayorista y se destina:

- a) El 0,70% a remunerar a la energía generada por sistemas eólicos que se vuelquen a los mercados mayoristas y/o se destinen a la prestación de servicios.
- b) El 19,86% al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal.
- c) El 79,44% al Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior

Grafico L - Distribución de lo producido



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

### 3.5 Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural Comprimido

Ley N° 23.966, Título III, Cap. IV - Ley N° 24699, art. 2° y Ley N° 26.078



La Ley N° 24.699 asigna al financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones: a) 21% de lo que se recaude por la aplicación de los gravámenes específicos a las naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y otros que califiquen como naftas de acuerdo a especificaciones técnicas; y b) el 100% del producido de impuestos que graven, en forma específica, el gasoil, diesel-oil, kerosene y el gas natural comprimido.

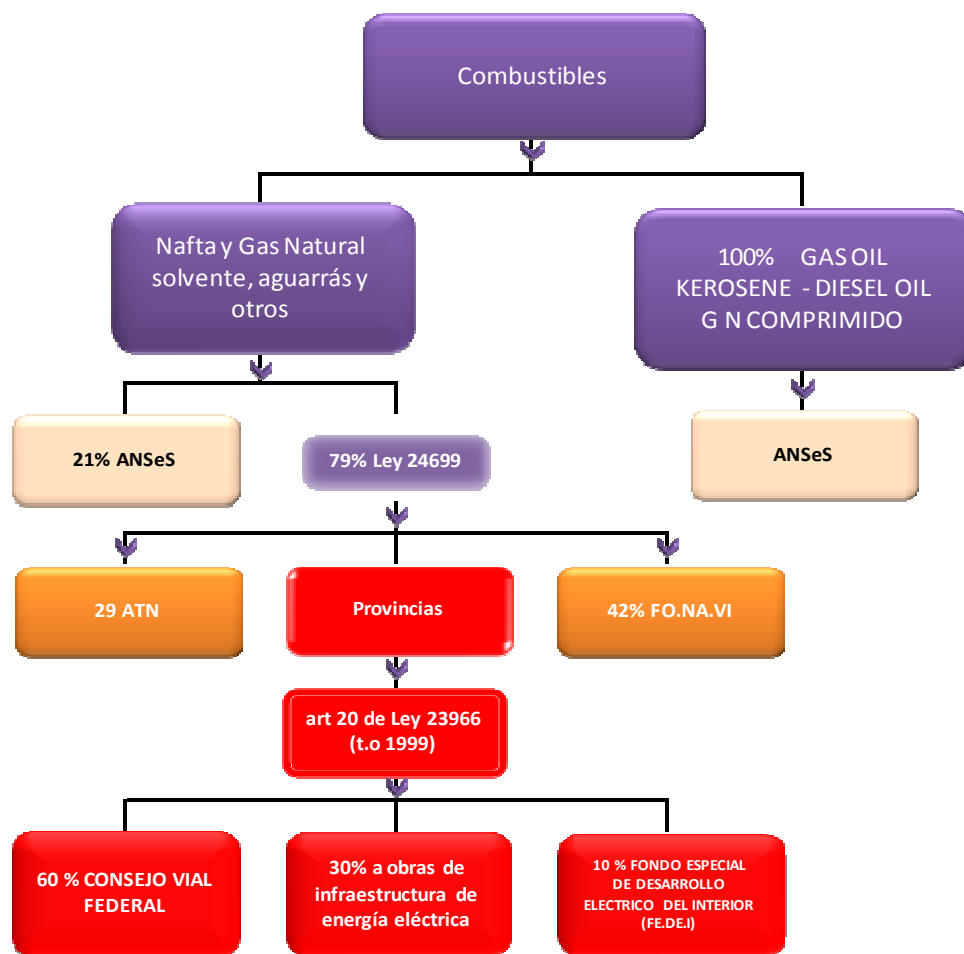
El producido por la Ley 23.966 por los tributos establecidos en los Capítulos I y II se distribuirá entre el Tesoro Nacional, las provincias y el Fondo Nacional de la Vivienda (Ley N° 21.581) de conformidad con los siguientes períodos y porcentajes:

Por su parte, el 79% del producido de los gravámenes señalados en a), se distribuye de acuerdo con el Título III de la Ley N° 23.966, entre el Tesoro Nacional, las provincias y el Fondo Nacional de la Vivienda (Ley N° 21.581) de conformidad con los períodos y porcentajes siguientes

Períodos	Tesoro Nacional (%)	Provincias (%)	FONAVI (%)
Hasta el 30/06/92	47	13	40
del 01/07/92 al 31/12/92	42	17	41
del 01/01/93 al 30/06/93	38	20	42
del 01/07/93 al 31/12/95	34	24	42
Desde el 01/01/96	29	29	42

Fuente: de elaboración propia

Grafico E-Distribución general Impuestos a los Combustibles Actual



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

A su vez, los fondos que se afectan a las provincias se distribuyen entre ellas en la forma que se establece a continuación: a) 60% por acreditación a las cuentas de cada uno de los organismos de vialidad de las provincias en función de los porcentuales de distribución vigentes para la coparticipación vial que fije el Consejo Vial Federal; b) 30% en función de los porcentuales de distribución vigentes de la Ley N° 23.548, con afectación a obras de infraestructura de energía eléctrica y/u obras públicas; c) 10% al Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), administrado por el Consejo Federal de la Energía Eléctrica, y con aplicación a los fines establecidos en el Régimen de Energía Eléctrica. (f)

(f) En este ítem Buenos Aires sufre una quita de hasta \$30 millones anuales con destino a los conurbanos de la provincia de Santa Fe.

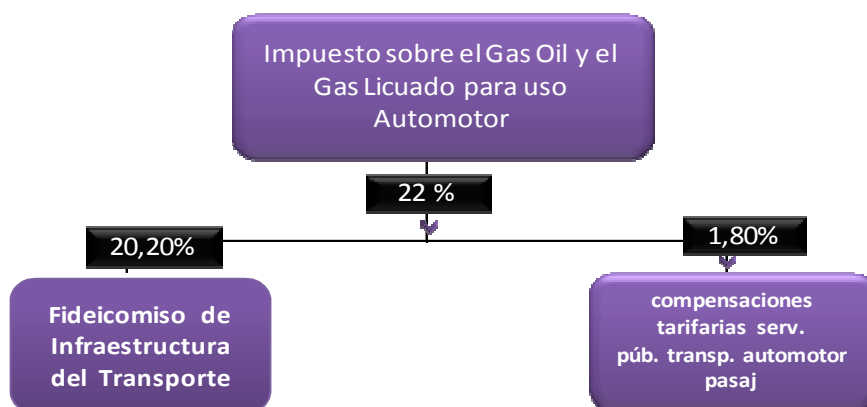
### 3.6 Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor

---

Leyes Nros. 26.028 y 26.454

La alícuota del impuesto del 22% se distribuye de acuerdo a lo siguiente:

Grafico E- Distribución general del Tributo



Fuente: Elaboración propia en función de los datos normativos relevados

- a) El 20,20% en forma exclusiva y específica al Fideicomiso que conforma el Sistema de Infraestructura del Transporte (SIT), conforme el Título II del Decreto N° 976/2001 y la distribución establecida por el Decreto N°868/2013.
- b) El 1,80% de la alícuota para compensaciones tarifarias al sistema de servicio público de transporte automotor de pasajeros de áreas

- c) urbanas y suburbanas bajo jurisdicción municipal y provincial, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Área Metropolitana de Buenos Aires.

### 3.7 Recargo sobre el Gas Natural y el Gas Licuado de Petróleo

---

Ley N° 25.565, art. 75

El recargo aplicable está destinado al Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas y tiene el objeto de financiar: a) las compensaciones tarifarias para la región Patagónica, Departamento Malargüe de la provincia de Mendoza y de la región conocida como "Puna", que las distribuidoras o subdistribuidoras zonales de gas natural y gas licuado de petróleo de uso domiciliario, deberán percibir por la aplicación de tarifas diferenciales a los consumos residenciales, y b) la venta de cilindros, garrafas, o gas licuado de petróleo, gas propano comercializado a granel y otros, en las provincias ubicadas en la Región Patagónica, Departamento Malargüe de la provincia de Mendoza y de la Región conocida como "Puna".

### 3.8 Impuesto sobre la transferencia o importación de naftas y gas natural destinado a GNC

---

Ley N° 26.181

El producido del impuesto integra el Fideicomiso de Infraestructura Hídrica y tiene afectación específica al desarrollo de proyectos, obras, mantenimiento y servicios de infraestructura hídrica, de recuperación de tierras productivas, de control y mitigación de inundaciones y de protección de infraestructura vial y ferroviaria.

### 3.9 Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor

---

### Ley N° 26.028 y Decretos N° 564/05 y 118/06

El 100 % del Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor será afectado en forma exclusiva y específica al Fideicomiso constituido por el Decreto N° 976/01, Título II, para el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) (creado por Decreto N° 1377/01), esto es, para el desarrollo de los proyectos de infraestructura vial y/o para la eliminación o reducción de los peajes existentes, para hacer efectivas las compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transportes de pasajeros por automotor, para la asignación de fondos destinados a la mejora y profesionalización de servicios de transporte de carga por automotor y para los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de carga.

El Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT), incluye: 1. Sistema Vial Integrado (SISVIAL). 2. El Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS) incluye: 2.1. Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA). 2.2. Sistema Ferroviario Integrado (SIFER). 2.3. Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU).

#### 3.10 Impuesto sobre los Videogramas Grabados

---

Ley N° 17.741, modificada por Ley N° 24.377

Se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

#### 3.11 Impuestos Internos – Automotores Gasoleros

---

Ley N° 24.674

Se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

#### 3.12 Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos

---

Ley N° 17.741, modificada por Ley N° 24.377

Se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

### 3.13 Fondo Especial del Tabaco

---

Ley N° 19.800 y sus modificaciones

Los importes recaudados se destinan a reintegrar parte de los impuestos que genera la actividad a los productores tabacaleros, la obra social de los trabajadores y a otros destinos afines.

### 3.14 Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos

---

Leyes N° 24.625

Se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

### 3.15 Impuesto a los Pasajes al Exterior

---

Ley N° 25.997

El producido del impuesto sobre la venta o emisión de pasajes al exterior se destina a la Secretaría de Turismo.

### 3.16 Impuesto sobre el abono de telefonía celular

---

Ley N° 26.573 y Decreto N° 583/10

Se destina al Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo.

## **4. Distribución de la masa de tributos coparticipable**

Ya descriptos los tributos coparticipables y los de asignación específica, queda pendiente la distribución global y la afectación a la masa de coparticipación y los distintos momentos que sufre detracciones de la masa: para ello se lo puede clasificar en cuatro momentos que tiene la masa de tributos coparticipable, a saber:

a) Distribución Pre – Primaria.

b) Distribución Primaria.

c) Distribución Pre – Secundaria.

d) Distribución Secundaria.

A los efectos de esta tesis, solo se va abordar las 2 primeras etapas. Es decir, la primera etapa serían las dos deducciones de la masa coparticipable y la distribución de la masa coparticipable bruta, su conformación y guarismo en la distribución primaria.

#### 4.1 Deducciones de la Coparticipación BRUTA

---

Hay deducciones (legales) previa a la formación de la masa bruta de los impuestos coparticipables y que el Estado Nacional retiene en los términos de las Leyes Nros. 24.130 y 26.078 a saber:

La Ley 24.130 (2/9/1992), ratifica el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales, firmado el 12/8/1992, y sobre el tema de la Coparticipación, en relación a una Distribución Pre – Primaria, contempló dos puntos:

a. Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales:

De acuerdo al inciso b) de la Cláusula PRIMERA, El Estado Nacional queda facultado a retener una suma mensual de \$ 43.800.000 de la masa coparticipable en concepto de aportes de todos los niveles estatales con destino a ser distribuidos entre las provincias signatarias, con el objeto de cubrir desequilibrios fiscales. Posteriormente se dicta el Decreto 14/94, y la Ley 24.307, en su artículo 33, ratifican el Acuerdo Federal del 12/8/93 Acuerdo Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Se incorpora a las provincias de Corrientes y Chaco, elevando la deducción mensual a 45.800.00, asignándole mensualmente a dichas provincias incorporadas, la suma

mensual de: Corrientes: \$ 1.500.000 Anual: \$ 18.000.000 y Chaco: \$ 500.000. Anual: \$ 6.000.000 Con las nuevas partidas a las dos provincias, se genera una exacción total mensual de la masa coparticipable de \$ 45.800.000, y un total anual de \$ 549.600.000.

Grafico M – Tabla con el Fondo compensador de desequilibrio fiscales

Provincias	Asignación por Provincia	Asignación mensual a las provincias	Asignación anual a las provincias
Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut	\$ 3.000.000,00	\$ 9.000.000,00	\$ 108.000.000,00
Río Negro, La Pampa, Neuquén y Salta	\$ 2.500.000,00	\$ 10.000.000,00	\$ 120.000.000,00
Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Mendoza y San Luis	\$ 2.200.000,00	\$ 22.000.000,00	\$ 264.000.000,00
Entre Rios	\$ 1.800.000,00	\$ 1.800.000,00	\$ 21.600.000,00
Santa Fe y Cordoba	\$ 500.000,00	\$ 1.000.000,00	\$ 12.000.000,00
Corrientes	\$ 1.500.000,00	\$ 1.500.000,00	\$ 18.000.000,00
Chaco	\$ 500.000,00	\$ 500.000,00	\$ 6.000.000,00
<b>Total</b>	<b>\$ 12.000.000,00</b>	<b>\$ 45.800.000,00</b>	<b>\$ 549.600.000,00</b>

Fuente: De elaboración propia en función de los datos relevados legislativos

**b. Sistema Nacional de Seguridad Social y otros gastos operativos.**

De acuerdo al inciso a) también de la Cláusula PRIMERA, el Estado Nacional podrá retener un 15 % de detracción a la masa coparticipable con destino al pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios.

Luego, la Ley 24.699, sancionada el 25 de septiembre de 1996, prorroga hasta el 31 de diciembre de 1.998 el plazo de las cláusulas del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993. Por otra parte, la Ley 25.235, ratifica hasta el 31 de diciembre de 2000, los términos del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993. Posteriormente, la Ley 25.400, prorroga hasta el 31/12/2005 o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo



75 inciso 2 de la Constitución Nacional, la distribución de los impuestos prevista en las leyes 24.977, 25.067, 24.464, 20.628 y sus modificatorias, 23.966 y sus modificatorias, 24.130, 24.699, 24.919, 25.063, 25.082 con suspensión de su artículo 3, 25.226 y 25.239 conforme al artículo 75 inciso 3 de la Carta Magna Nacional.

Y, por último, la Ley 26.078, prorroga durante la vigencia de los impuestos respectivos, o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, la distribución de los impuestos prevista en las leyes 24.977, 25.067 y sus modificatorias, ley de Impuesto a las Ganancias, 24.130, 23.966 y sus modificatorias, 24.464– artículo 5 -, 24.699 y sus modificatorias, 25.226 y modificatorias y 25.239 – artículo 11-, modificatoria de la Ley 24.625, y prorroga por 5 años los plazos establecidos en el artículo 17 de la Ley 25.239.

#### 4.2 Distribución Primaria

---

La Ley 23.548, en su artículo 3º determina:

*“El monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley se distribuirá de la siguiente forma: a) El cuarenta y dos con treinta y cuatro centésimos por ciento (42,34%) en forma automática a la Nación; b) El cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento (54,66%) en forma automática al conjunto de provincias adheridas; c) El dos por ciento (2%) en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires 1,5701%; Chubut 0,1433%; Neuquén 0,1433%; Santa Cruz 0,1433%; y el uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias”<sup>(g)</sup>*

La Ley 23.775, sancionada el 26/4/1990, declara provincia a Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

---

(g) [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar)

Por su parte, el Decreto 2456 / 1990, dictado el 22/11/1990, fija la participación a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur en un coeficiente del 0,388 % del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2 de la Ley 23.548 y sus modificatorias.

El 1º de Julio de 1999 se dicta el Decreto 702/1999, que modifica la participación de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur a un coeficiente del 0,70 % del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2 de la Ley 23.548 y sus modificatorias.

Por otra parte, el Decreto 692 / 2002, establece la participación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, transfiriendo de manera diaria y automática por el Banco Nación Argentina, hasta un monto mensual equivalente a la doceava parte del nivel que se establezca anualmente en las leyes de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional.

Posteriormente, el Decreto 705 / 2003, fija la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en un coeficiente equivalente al 1,40 % del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2 de la Ley 23.548 y sus modificatorias.

Si bien, estas normativas tienen un impacto en la Distribución

Secundaria, también lo tienen en la primaria, porque son porcentajes que se detraen de lo que le correspondía a la Nación, cuando Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur eran territorios Nacionales y la Ciudad de Buenos Aires no era autónoma.

De este modo, la distribución primaria porcentual queda:

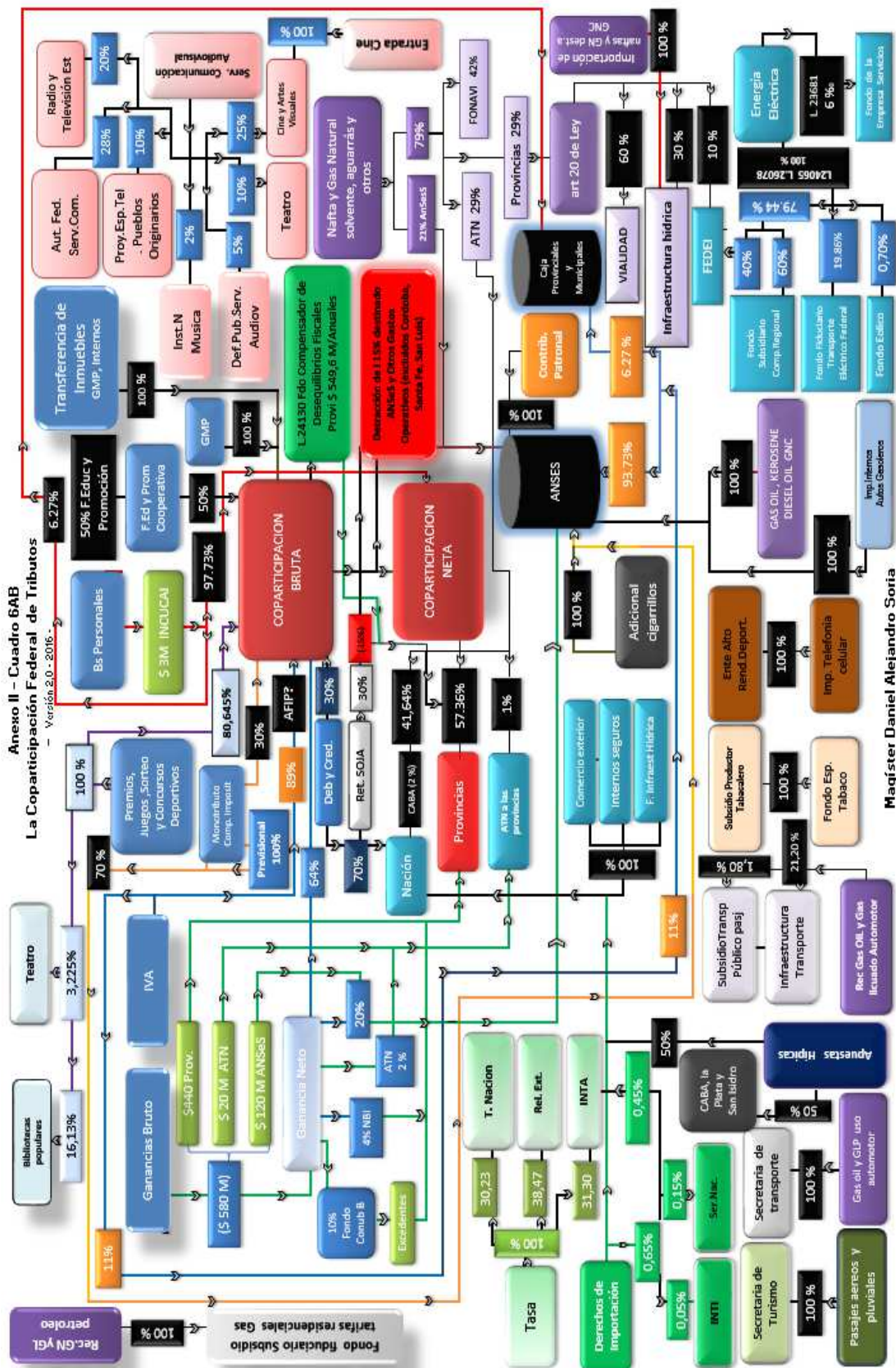
Grafico M – Tabla de Distribución Primaria

inciso	Concepto	Sub distribución	Distribución
a)	Gobierno Nacional		40,24%
b)	Conjunto de provincias		56,76%
c)	Recupero de Nivel Relativo		2%
	Buenos Aires	1,57010%	
	Chubut	0,1433%	
	Neuquén	0,1433%	
	Santa Cruz	0,1433%	
d)	Fondo de Aportes al Tesoro Nacional destinado a las provincias		1%

DISTRIBUCIÓN PRIMARIA, la masa coparticipable neta tiene como destino final el gobierno nacional un 41,24 % (40,24 % para el Tesoro Nacional y 1 % para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias), quedando un 58,76 % a distribuir entre las provincias, o sea para la Distribución Secundaria.

Los recientes fallos de la CSJN que obligan al Estado nacional a devolverle a Santa Fe, Córdoba y San Luis los descuentos del 15% y 1,9% de la pre-coparticipación con destino a ANSES y AFIP, respectivamente, así como a suspenderles de inmediato las detracciones por estos conceptos (sumando a Córdoba sólo en el caso del 15%), no tienen un costo fiscal significativo que amenace la sostenibilidad de las finanzas nacionales: 1,5% del PIB por los saldos acumulados 2004-2015 y 0,3% del PIB por el flujo proyectado para 2016.

Grafico 6AB-M- El Laberinto fiscal 2014



Magister Daniel Alejandro Soria

Resumen Normativo vinculante

**Distribución de Recursos de Nación a Provincias**

LEY N° 23.548. Coparticipación Federal de Impuestos.

LEY N° 23.906. Impuesto sobre los Activos.

LEY N° 23.966. Impuesto sobre los Bienes Personales no Incorporados al Proceso Económico.

LEY N° 24.049. Transferencia de Servicios Educativos.

LEY N° 24.065. Régimen de la Energía Eléctrica.

LEY N° 24.073. Impuesto a las ganancias NBI.

LEY N° 24.130. Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.

Decreto N° 1.807/1993. Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

LEY N° 24.443. Ley de Emergencia Social - Ciudades de Rosario y Santa Fe.

LEY N° 24.464. Sistema Federal de la Vivienda.

LEY N° 24.621. Impuesto a las ganancias.

LEY N° 24.699. Modificatoria del Régimen de Ganancias, Combustibles y Bienes Personales.

Decreto N° 280/1997. Impuesto al Valor Agregado.

Decreto N° 649/1997. Impuesto a las Ganancias.

LEY N° 24.977. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.

LEY N° 25.067. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.

LEY N° 25.082. Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.

DECRETO N° 518/1998. Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural. Texto Ordenado Título III Ley 23.966.

LEY N° 25.413. Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios

Decreto Nacional N° 206/2009 - Fondo Federal Solidario (FFS)-  
Derechos de exportación de soja

### **Pactos y acuerdos entre Nación y Provincias**

LEY N° 24.130. Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.

Decreto N° 1.807/1993. Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

Ley N° 25.235. Compromiso Federal.

Ley N° 25.400. Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal.

DECRETO N° 1.584/01. Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal.

Ley N° 25.570. Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

Otras leyes vinculadas entre Nación y las provincias

Ley N° 24.133. Saneamiento Financiero entre la Nación y las Provincias.

Ley N° 24.145. Federalización de Hidrocarburos.

Ley N° 24.154. Modificación de los Artículos 2º y 5º de la Ley 24.133.

Ley N° 25.917. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Decreto N° 1.731/2004. Reglamentación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

## Capítulo III La Pobreza y métodos de medirla en Argentina

### Índice

III. 1 Introducción.....	170 a 171
III. 2 Concepto de pobreza.....	171 a 173
III. 2.1 Diversidad de enfoques .....	173 a 175
III. 3 Métodos de medición .....	175 a 176
III.3.1 Método de la Línea de Pobreza.....	176 a 177
III.3.2 Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas .....	177 a 179
III.3.3 Método de medición Integrada .....	179
III.3.4 Otras mediciones en el orden mundial .....	180 a 181
III.4 Argentina y los métodos de medición de la Pobreza.....	181
III.4.1 Método de la Línea de Pobreza, según los ingresos .....	181 a 183
III.4.2 Necesidades Básicas Insatisfechas .....	184
III.5 Parte de la metodología de análisis.....	184 a 186
III.5.1 La CBA y el requerimiento mínimo en calorías.....	186 a 187
III.5.2 Valorización de la CBA –fijación de precios... ..	187 a 189
III.5.3 La construcción básica del índice .....	189 a 192
III.5.4 Problemas en la medición con la canasta básica.....	
alimentaria .....	192 a 199
III.5.5 La divergencias con la CBA y CBT.....	199 a 204
III.5.6 La nueva canasta básica regional.....	204 a 206
III.6 El INDEC .....	206 a 208
III.6.1 Problemas con la medición de la pobreza.....	208 a 211
III.6.2 La autoridad delegada .....	212 a 214



III.6.3 Informe provincial de la cuestión social .....	214 a 217
III.7 Conclusión .....	217 a 222
Bibliografía. ....	223 a 228
- Anexo III- Conformación de la elaboración de las canastas básicas de alimentos de seis regiones de Argentina.....	229 a 269
- Anexo IV – Composición de la Canasta Básica de Alimentos .....	270 a 277

*"Negar los derechos a las personas es cuestionar su propia su humanidad"*

*Nelson Mandela*

### **Capítulo III. Breve enfoque sobre la Pobreza y métodos de medirla en Argentina**

#### **I Introducción**

---

El trabajo abordado, no sólo intenta contestar distintos interrogantes a lo que hace a la veracidad sobre la distribución de los recursos públicos en lo social, si posee o no equidad en materia fiscal, financiera y presupuestaria. Sino, además si existe un hilo conductor que une a los recursos financieros que deben ser distribuidos por el Estado mediante la Coparticipación Federal de Impuestos y el universo de los destinatarios que debe atender, en sus diferentes formas y dimensión dependiendo de su identificación en los procesos censales provinciales.

Justamente, ello hace disponer un vínculo del objetivo específico que va a ser concatenado al objetivo general, sobre la relación existente entre los hitos de la distribución de recursos y quién es el sujeto al que se debe atender; y si este último está perfectamente identificado de acuerdo a los parámetros preestablecidos en la actualidad. Y por último, si están correctamente informados para disponer la aplicación de la gestión pública estratégica, en materia de planes integradores en lo social.

Por ello, en este capítulo se abordarán temas que van, desde la conceptualización en el orden general sobre la pobreza e indigencia, hasta los métodos asumidos en el orden mundial y en Argentina, acerca de cómo medirla e identificarla.

Apoyado en ello, se profundizará sobre la metodología aplicada en la medición e identificación de estos segmentos poblacionales en la actualidad y se pondrá en juego, si es correcta su visibilidad en las estadísticas; o bien, si existe algún otro tipo de enfoque que pueda ser

objetivo, homogéneo y que atrape las distintas realidades territoriales en lo que al costo y conformación de las canastas básicas se refiere.

Además, se agrega la posibilidad de replantear quién debe llevar adelante el relevamiento de los datos censales, específicamente en lo social y su impacto en materia de empleo, subempleo y desocupación, pobreza e indigencia, sobre las distintas necesidades básicas insatisfechas, y la de corresponder la revalorización de la Canasta Básica Alimentaria y Total en cada provincia.

De esta manera, se podrá formular un cambio en lo que hace a establecer la distribución de recursos en lo social con justicia distributiva, llegando de manera igualatoria, sostenida y reparadora la asistencia financiera a todos aquellos que la norma tipifique como sujetos de derecho identificado como vulnerables económicamente y social, basado en una valorización objetiva, atrapando las distintas realidades territoriales, para que en definitiva llegue “la mano visible de Estado”, a través de la política y la gestión pública para cumplir con los preceptos esenciales constitucionales, en materia de los cuidados de la ciudadanía.

### **III. 2 Concepto de Pobreza**

---

En términos generales, la pobreza es entendida como *“la situación de privación que obliga a quienes la padecen a llevar una vida por fuera de los estándares socialmente establecidos”*<sup>(1)</sup>.

La pobreza se trata, propiamente, de la exclusión social como resultado de la insuficiencia de los recursos monetarios necesarios para el acceso a los bienes materiales esenciales para la existencia y permanencia de una persona en una sociedad determinada. La limitación descrita, está directamente relacionada con la privación de

---

(1) Entrelíneas de la Política Económica N° 26 - Año 4 / Agosto de 2010- pág. 1-  
Editor:CIEYP.

todo aquello cuya satisfacción depende la subsistencia de los ciudadanos, ajustándose a un conjunto de necesidades vitales, comunes a todos.

Esta descripción, que trasciende a cualquier comparación que se pretenda formular entre países o personas, se remite a los valores, dignidad e igualdad primordiales en lo que hace a un ser humano, dotado de capacidades intelectuales, sociales y culturales para poder formar parte y no estar condicionado, limitado o restringido a los beneficios de formar parte de la sociedad.

En la actualidad, los tratadistas incluyen en la definición para la identificación de la pobreza en las alcances sobre la “desigualdad en la distribución de los recursos”, “insuficiencia de recursos”, “necesidad y carencias”, “estándar o calidad de vida”, etc .

Entonces, resulta imaginable adaptar tantas definiciones sobre la temática de la pobreza, y establecer distintas formas de medirlas, como criterios y planteamientos de escenarios existan para medirla y contenerlas (2).

Es decir, De manera general y a pesar del carácter multidimensional y multidisciplinario, fenómeno complejo que puede tener, se dice que la pobreza es una situación o circunstancia en la cual una persona no alcanza a un nivel de bienestar tal, que resulta ser inferior al mínimo necesario para la sobrevivencia (3).

Este intento aproximado en la disquisición de pobreza, es la consigna fundamental para tomar como punto de partida, para cualquier sociedad, en la metodología de la identificación y medición del fenómeno, cualquiera sea el método desarrollado.

---

(2) Ídem 1

(3) Enfoques para medir la pobreza- Breve revisión de la literatura –Juan C. Feres – Xivier Mancero – Cepal - pág. 47

Si dudas, conformaran como ejes absolutos, los indicadores del "nivel de bienestar" y los criterios adoptados para determinar el "mínimo necesario", los que hacen la diferenciación a los métodos de medición de otro (4).

---

### III. 2.1 Diversidad de enfoques

---

Existen diferentes enfoques para la identificación de la pobreza. Uno trata a la pobreza extrema, también conocida absoluta, es la categoría más grave que puede transitar un ser humano (para si y en su caso, para sus dependientes), consecuencia esta de falta de ingresos necesarios para satisfacer las condiciones mínimas y necesarias para la subsistencia por la ingesta alimentaria y asistencia sanitaria, entre otros conceptos.

Mientras que la pobreza relativa, es aplicable en un determinado y cierto contexto territorial. Tomando como el punto de partida de su medición a los ingresos, cuando se registran por debajo de la media a nivel país, el ciudadano esta atrapado por la pobreza relativa. Este método es utilizado por los países que forman parte de la unión europea.

También, dependiendo del autor que se analice, varia parte del enfoque en la pobreza, de esa revisión, surge Amartya Sen el que sostiene una diferenciación entre la pobreza absoluta y la relativa señalando categóricamente que *“hay un núcleo irreductible de privación absoluta en la idea de pobreza, que se traduce en manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de la pobreza, sin tener que indagar primero en un panorama relativo. Consecuentemente, la idea de pobreza relativa complementa y no suplanta el enfoque absolutista de la pobreza”* (Sen, 1981).

---

(4) Idem 3

Otro enfoque destinado para identificar la pobreza, involucra realizar un paralelo de realidades entre los distintos niveles de bienestar que gozan las personas. Para ello, se debe elegir parámetros cuantitativos para establecer los distintos rangos de bienestar y formular las desigualdades tangibles.

Si bien ello, resulta otro modo de identificar a la pobreza, este método está condicionado al acceso de los datos vinculantes.

Una visión en lo relativo, sostiene que las personas tenderían a percibir su propio bienestar, comparándolo en la percepción del bienestar del resto.

En otros términos, la pobreza de una persona se ajusta al parámetro sobre el acceso y cuantía de los bienes monetarios y no monetarios que logre obtener, respecto de su grupo social y territorial de referencia, las diferencias entre uno y otro, manifestaría la condición de "privación relativa" en materia de la problemática social.

Algunos de los especialistas del tema, abordan a la pobreza como un derivado de la desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza, siendo esta una parte del problema Institucional del Estado en no adoptar políticas concluyentes ajustadas a la movilidad del fenómeno.

Para la visión absolutista, si bien la sociedad determina ciertas necesidades, tampoco se puede abstraerse del análisis de dar visibilidad en la existencia a un "núcleo intransigente" de pobreza absoluta, grupo que no responde, en principio, al nivel de ingresos de algún grupo referencial, ó las políticas publicas inclusivas, ya que su movilidad es estanca a esos parámetros convencionales.

En definitiva, de las opiniones expuestas, se puede inferir que la pobreza se trata de una insuficiencia manifiesta de algo, y que pueden ser congruente parcialmente, de aquello de lo falta o se carece.

Es de destacar que los siguientes métodos de exposición en la medición de la pobreza fueron tomados los lineamientos de exposición y parte de sus contenidos están sujetos al trabajo realizado por el equipo de la Encuesta de Hogares y Empleo de la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires, realizado en el año 2010

### **III. 3 Métodos de Medición**

---

Atendiendo los planteos precedentes y con el propósito de "identificar" los distintos segmentos poblacionales que abarca la pobreza y constituyendo este una parte de los objetivos específico de estudio de la presente tesis, alcanzando para ello hacer una primera distinción entre el método "directo" y el "indirecto" <sup>(5)</sup>

*"El primero, o sea el método directo, se basa en determinar que una persona es pobre cuando no satisface una o varias necesidades básicas, como por ejemplo, una nutrición adecuada, un lugar decente donde vivir, educación básica, etc.*

*El "indirecto", en cambio, clasificará como pobres a aquellas personas que no cuenten con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.*

*Es decir, que el método "directo" relaciona al bienestar humano con el consumo efectivamente realizado, mientras, que el "indirecto" se evalúa a través de la capacidad para realizarlo".* <sup>(6)</sup>

Resulta factible que, al fijarse los distintos indicadores de bienestar, ambos métodos generen clasificaciones de pobreza incompatibles entre sí.

Para el método "directo", una persona que cuenta con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades, podría ser pobre.

---

(5) y (6) Boltvinik, Julio (2003).

En el "indirecto", una persona que no haya satisfecho varias necesidades básicas, podría no ser considerada pobre.

Recientemente, se ha sumado a los métodos descritos, un tercer método que recopila una parte de los dos anteriores. De esta manera, se ha consensuado, en forma general, que existen tres formas de medir la pobreza, internacionalmente reconocidas <sup>(7)</sup>

- ✓ Línea de Pobreza (LP),
- ✓ Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y
- ✓ el Integrado, que combina las dos anteriores.

### **III.3.1 Método de la Línea de Pobreza**

---

El método generalmente aceptado en el orden internacionalmente, resulta ser el método de la Línea de pobreza <sup>(8)</sup>.

El mismo utiliza como parámetro, el ingreso o, por llamarlo en su aplicación literal, el gasto de consumo, tomado como una medida universal del bienestar humano, estableciéndose un valor per cápita, el que fluctuará su importe en función de cada país, atendiendo sus particularidades, respecto de la alimentación y el clima en el que se encuentra cada sujeto.

Ello conformará lo que se denomina "canasta mínima de consumo", la que contiene los elementos imprescindibles para la sobrevivencia humana.

Es decir, una canasta de productos primordiales, siendo el que permite establecer una diferenciación de los niveles de pobreza, a saber:

La línea de pobreza extrema, esta dado por el valor monetario y per

---

(7) Otero Gustavo,( 2002)

(8) Boltvinik,Julio (2003)



cápita sobre la conformación de aquellos productos esenciales alimentarios que hacen a la supervivencia de la canasta básica.

Y, será entonces, la línea de pobreza total, la que abarca al valor monetario de los rubros alimenticios de la pobreza extrema, a los que se deben sumar los rubros bienes y servicios del orden no alimenticios calculado per cápita.

Con este método, son considerados pobres extremos, en otros términos identificados como "indigentes", serán las personas humanas quienes tienen ingresos por debajo del valor de la canasta mínima alimentaria.

### **III.3.2 Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas**

---

El método de medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI),<sup>(9)</sup> toma en consideración a un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales como la infraestructura social en rubros como red de agua potable, redes cloacales, hacinamiento habitacional, servicios en calidad en salud y educación, las constituyen parámetros identificables para evaluar el bienestar individual humano.

Obviamente, estos indicadores en su conjunto o en forma individual pueden cambiar, dependiendo del país que decida aplicarlo y atendiendo los usos y costumbre del mismo, entre unas innumerables de variantes.

La diferencia sustantiva con el método de la línea de pobreza, es que solo se enfoca a la problemática estructural, ya que este indicador puede dimensionar a la evolución y el comportamiento favorable o desfavorable del fenómeno.

Otra característica en esta forma de medición, es no cambia frente a

---

(9) Boltvinik, J- 2003

los avatares de los ciclos económicos y la coyuntura, permitiendo formular estudios más objetivos del comportamiento del fenómeno de la pobreza.

El método de NBI identifica a los segmentos poblaciones sociales y encuadra como pobres a aquellos que registran por menos una necesidad básica insatisfecha y, los que presentan dos o más NBI son considerados para el método como pobres extremos.

Debido a la metodología de como mide, presenta algunos externalidades negativas como:

(a) todos los indicadores utilizados, en principio, son iguales entre sí, y tienen el mismo peso en la valorización, por cuanto no resulta razonable medir con la misma intensidad, la ausencia de agua potable, frente al hacinamiento ya que son distintas necesidades y una trata el acceso a un elementos imprescindible en la supervivencia y el otro es de infraestructura de vivienda, trayendo sin duda, una distorsión a la hora evaluar la pobreza. Asimismo, poner en igualdad de condiciones al analfabetismo, ya que poder salir de esa cruel situación requiere de años, tiempo y dedicación, con políticas integradoras sociales y educativas, siendo esta la ausencia del Estado a través de sus Gobiernos.

(b) otra deficiencia en el análisis en profundidad sobre la pobreza, es tratar por igual un hogar que tiene una, dos ó tres NBI, cuando en realidad correspondería segmentar los niveles de desigualdad frente a las necesidades de orden imperativas (sin agua potable, sin lugares definidos de desechos cloacales), de aquellas que representan calidad de vida;

(c) Se privilegia a los indicadores de vivienda.

Continuando con las problemáticas del método, también alcanza a las mediciones en la zona rural. Ya que se utilizan indicadores análogos a la zona urbana, y la problemática rural trasciende esa perspectiva, ya sea por el contexto, alcance de servicios públicos necesarios, infraestructura social. Por cuanto requiere un proceso perfectible de los factores de relevamiento para establecer de forma preponderante las NBI en lo social.

Pero este método tiene de ventaja, que permitiría construir mapas de la problemática social y por preponderancia de las necesidades más básicas, identificando la zona exacta, la localidad y provincia, permitiendo poder concentrar una política focalizada y reparadora en lo social ya definida, siempre y cuando el dato esté "disponible" en la información de los censos y estadísticas.

### **III.3.3 Método de Medición Integrada**

---

Este método, combinada los dos anteriores, es decir al de las necesidades básicas insatisfechas y al de la línea de la pobreza <sup>(10)</sup>

Con la aplicación de este método, identifica a la población en los siguientes grupos:

- a) pobres crónicos, son los más vulnerables del segmento, registran como mínimo una NBI y otro factor es que los ingresos que están por debajo de la línea de pobreza,
- b) pobres recientes, este segmento contempla aquéllos ciudadanos que tienen sus necesidades básicas "satisfechas" pero que sus ingresos no alcanza a completar la canasta básica de supervivencia.
- c) pobres inerciales, a la inversa que el segmento b) son aquellos ciudadanos que por sus ingresos superan la línea de la pobreza, pero registran al menos una necesidad básica insatisfecha.

---

(10) Boltvinik, Julio: 2014.

d) Socialmente integrados, es aquella población que no tiene restricciones sociales, ya que no padece necesidades básicas insatisfechas y sus ingresos superan los límites de la línea de pobreza.

Como dato accesorio, este método exagera a los guarismos de la problemática social en materia de identificación y recuentos de pobres, en relación con el uso de cualquiera de los dos métodos que lo componen.

### **III.3 .4 Otras mediciones en el orden mundial**

---

Se registran también, organizaciones en el orden internacional, que tienen sus propias formas y definiciones que hacen a cómo medir la pobreza, y se pueden resumir en tres <sup>(11)</sup>:

**CEPAL** (Comisión Económica para América Latina y el Caribe): Aplica el enfoque de línea de pobreza absoluta sobre datos obtenidos de encuestas a hogares. De esta forma mide a 19 países de América para establecer la población pobre e indigente.

Para ello, establece una canasta básica común de subsistencia alimentaria de 2.300 calorías diarias. Los productos que la componen los hace comunes a los hábitos de consumo, y con distinciones en los precios en los productos entre las áreas urbanas y rurales.

El costo, en moneda local, de la canasta alimentaria representa la línea de indigencia; al multiplicarla por dos, se define la línea de pobreza. Y a partir del año 2007, la CEPAL reexpresa a moneda constante a los ítems alimentarios que componen la canasta básica mediante el uso del Índice Nacional de Precio al Consumidor (INPC) y teóricamente la parte de la línea de pobreza de otros bienes mediante el IPC respectivo.

---

(11) Seminario Internacional Medición Multidimensional de la Pobreza en América Latina - Santiago de Chile, 13 y 14 de mayo de 2010

**Banco Mundial:** Plantea para identificar a los segmentos poblaciones que están pobreza, un rango monetario, es conocido la paridad del poder adquisitivo (PPA) por día y establece aquel ciudadano que no alcanza como ingreso la suma de US\$ 1.25 diarios, se trata de un indigente, y US\$ 2 diarios, para el pobre. Con esta forma de medición de la pobreza, registra una incidencia superior en los guarismos frente a la medición con la CEPAL.

**OCDE** (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos): Usa el enfoque de pobreza relativa, para identificar a un ser humano pobre, económicamente, en una región o país determinado, para ello se adopta que el 60% de la mediana de ingresos disponibles del lugar donde se radica y se hace la identificación, o en algunos casos, se toma el 50% de la media de ingresos del país o región que se trate.

Así una persona que tenga un ingreso menor, estaría bajo “el umbral de pobreza”. Asimismo agrega otras pautas de medición como el déficit habitacional, vulnerabilidad infantil, y la problemática en el empleo.

### **III.4 Argentina y los métodos de medición de la pobreza**

---

En Argentina aplica el procedimiento de indirecto, estimando a los pobres en función de sus los ingresos. Existe además un proyecto de armonizar con países de la región, los procedimientos metodológicos para la estimación de la pobreza<sup>(12)</sup>, y tercero alternativo los que se describen a continuación:

#### **III.4.1 Método de la Línea de Pobreza, según los ingresos**

---

Argentina define este método, planteando que un hogar es identificado pobre si su ingreso/recursos (sumatoria del total de ingresos de los miembros del hogar) resulta menor que la LP. Se toma un comparativo

---

(12) “Proyecto de Cooperación CEMERCOSUR - en Materia Estadística II ”Medición de la Pobreza en los Países del Mercosur: Una Propuesta de Armonización.

entre los recursos/ingresos de los hogares, y establece si poseen capacidad suficiente para costear la canasta básica de subsistencia, en Argentina llamada alimentaria.

Los rubros generales que componen la canasta alimentaria están contenidos en forma detallada y descriptos en el anexo IV del presente capítulo. Donde se registra un desglose pormenorizado de los elementos que conforman a la CBA, las calorías y las cantidades de ingestas por edad y sexo, de manera aproximada para formular los cálculos. El Anexo citado se ajusta de manera exacta a los publicados por el INDEC cuya referencia forman parte de la bibliografía consultada. Para reexpresar el valor de la CBT se utilizaron los distintos componentes desagregados por bienes y rubros provenientes del (IPC) Índice -Nacional -de Precios al Consumidor. Método que se desarrollara más adelante un análisis sobre el cálculo.

Para la estimación de una línea de pobreza total, se aplica un procedimiento "indirecto y aproximado" para llegar a justipreciar una canasta no alimentaria.

Ello, consiste en aplicar un factor de expansión del gasto sobre la canasta básica alimentaria, observando para ello la inversa del coeficiente Engel. Es decir, se adopta como base la relación del gasto en alimentos esenciales para la supervivencia respecto del gasto total (Coeficiente de Engel). Los rubros alcanzados por este método indirecto son gastos con vivienda y mantenimiento, vestimenta, calzado, transporte, educación, salud, servicios domiciliarios –luz, gas, abl, etc - servicios de obra social y pago de la jubilación para obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT) <sup>(13)</sup> observado en la población de muestra referenciada.

---

(13) Para ampliar o expandir el valor de la canasta básica de alimentos se utiliza el "coeficiente de Engel", definido como la relación entre los gastos alimentarios////

El proceso es estimar los ingresos mensuales de cada uno de los hogares censados y relevados, y ver su incidencia con la CBA y la CBT de cada hogar, ajustado a la composición y a la cantidad de adultos equivalentes. El cálculo de los hogares y personas bajo la línea de pobreza (LP) se elabora en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y tiene cobertura nacional.

La pobreza se identifica en la proporción de hogares cuyo ingreso no superan el coste de la CBT; y la indigencia su parámetro es cuando los recursos no superan el valor de la CBA.

Para la muestra estadística, los relevamientos se hacían en Mayo y Octubre cada año hasta el año 2003, Desde el 2º semestre de ese año, es de modalidad continua, y trimestral. Cada hogar seleccionado, es visitado en cuatro ocasiones, en el término de dos años, lo que permite un seguimiento mejorado en el procedimiento. La toma de relevamiento es mediante lo que se conoce como la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)<sup>(14)</sup>, la misma abarca los mayores centros urbanos del país, conglomerados en donde habita el 70 % de la población urbana. La Provincia de Buenos Aires abarca 4 conglomerados: Partidos del Gran Buenos Aires; Gran La Plata (comprende Berisso y Ensenada); Mar del Plata-Batán y Bahía Blanca-Cerri. En los últimos tres, el relevamiento estuvo a cargo de la Dirección Provincial de Estadística.

---

////// /y los gastos totales observados en la población de referencia. En cada período se debería actualizar, tanto el numerador como el denominador del coeficiente de Engel, con la variación de los precios correspondientes del índice de precios al consumidor. En función de la variación relativa de esos precios, se determina, para cada mes de medición de la pobreza, el valor del coeficiente. Para expandir el valor de la canasta básica de alimentos, de hecho lo que se hace es multiplicar su valor por la inversa del coeficiente de Engel.

(14) La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un programa nacional cuyo propósito es el relevamiento sistemático y permanente de los datos referidos a las características demográficas y socioeconómicas fundamentales de la población vinculada a la fuerza de trabajo.

### III.4.2 Necesidades Básicas Insatisfechas

---

Se trata de otro indicador de pobreza, también es elaborado por INDEC en base a los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Permite segmentar a la pobreza estructural, representando una alternativa en la identificación de la pobreza, pero esta basado por grado de privación material, tomando como parámetro mínimo de bienestar, los que son universalmente aceptados para los humanos.

Considera que, un hogar es pobre por NBI, si sufre al menos una de las carencias o privaciones preestablecidas. Para el Censo del 2010, los criterios de privación, por hogar, fueron:

- ✓ Habitan más de tres personas por habitación (hacinamiento crítico),
- ✓ Por tipo de inconveniente: pieza de inquilinato, vivienda precaria, etc.
- ✓ No posee baño, o baño sin descarga de agua,

Observación: Las enunciadas representan niveles críticos de privación de los hogares, sobre necesidades habitacionales.

- ✓ Algún niño (en edad escolar) que no asiste a la escuela,

Observación: Constituye insuficiencia inclusiva (por factores externos o internos al hogar) a la educación elemental y básica.

- ✓ Formado por cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales, el jefe del hogar tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos a nivel primario).

Definidos los indicadores críticos, se identifican los umbrales de privación, que precisan específicamente la situación de las carencias.

### III.5. Parte de la metodología de análisis

---



De lo planteado hasta aquí, Argentina plantea dos metodologías utilizadas para identificar a la pobreza son a partir de la denominada línea de pobreza, es mediante la estimación económica e indirecta y mediante otro indicador que es de privación material denominado el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), caracterizada a partir de una situación carencias de ciertas necesidades, las que son consideradas elementales y comunes, centran su atención en las condiciones de privación, de manera objetiva.

Es decir, la línea de pobreza adopta un enfoque que sólo garantiza “teóricamente” la sobrevivencia física de los individuos. Y el método de las NBI plantea un enfoque más igualitario, partiendo con la premisa que la pobreza tendría parte de su origen en la desigualdad del consumo y en el acceso a los servicios públicos, existiendo, en definitiva, una relación inescindible entre el consumo y los ingresos que afectan al rango de necesidades.

Entonces, el procedimiento metodológico general para la construcción de la línea de pobreza, tendrá como propósito identificar a los hogares pobres, a partir de la comparación de los recursos del hogar con una canasta de consumo.

Esta última, representa la línea de pobreza y es la suma de los valores -a precios de mercado- de un conjunto de bienes y servicios que se consideran necesarios para satisfacer las necesidades básicas de los hogares.

El método para construir la línea de pobreza implica parte de los siguientes procedimientos <sup>(15)</sup>:

---

(15) Proyecto de Cooperación CE-MERCOSUR -en Materia Estadística II- Disponible en [http://www.ibge.gov.br/mercosur/2008/qt3\\_medicion\\_pobreza\\_paises\\_una\\_propuesta\\_armonizacion.pdf](http://www.ibge.gov.br/mercosur/2008/qt3_medicion_pobreza_paises_una_propuesta_armonizacion.pdf)

- ✓ definir cantidad de calóricas mínimas, dependiendo de variación de edades y sexo
- ✓ identificar la población de referencia,
- ✓ determinar la canasta básica, identificando los alimentos que satisfagan los requerimientos nutricionales de los hogares -en cuanto permiten un desarrollo fisiológico normal de sus miembros-, respetando las pautas efectivas de consumo que exhibe la población de referencia,
- ✓ Estimar de manera cierta al precio de la canasta básica de alimentos, a fin de identificar la línea de indigencia,
- ✓ Establecer un multiplicador (fijo o variable) que tenga una robusta representación del gasto –relativo- en bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades no alimentarias de la población de referencia,
- ✓ Establecer al numero multiplicador (fijo o variable) a la línea de indigencia a fin de establecer la línea de pobreza (fija o específica de cada hogar);
- ✓ clasificar a los hogares relevados entre pobres y no pobres, comparando la línea de pobreza con el ingreso/consumo corriente de cada hogar;
- ✓ estimar la incidencia y otros indicadores sintéticos de pobreza.

### III.5.1 La CBA y el requerimiento mínimo en calorías

---

El INDEC formula la medición oficial de la pobreza y la indigencia por el método indirecto basado en la insuficiencia de recursos, usando los datos del anexo IV, donde define a la “unidad adulto equivalente” (16).

---

(16) Minujin, A. y Scharf, A. Estructura del hogar y línea de pobreza: Algunas consideraciones en el empleo del concepto del adulto equivalente. Trabajo N° 8. INDEC/IPA. 1988.

para la tabla de anexo citado supra, siendo su edad entre 30 y 59 años y estipulándose la cantidad de calorías energéticas de 2.700 Kcal, y a partir de ello se construye una tabla de equivalencias, atendiendo además edad y sexo.

Esto se realizó sistemáticamente en Argentina desde el año 1993, según lineamientos trazados por la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.<sup>(17)</sup>

En la CBA se deben atender los diferentes requerimientos nutricionales, dependiendo de la actividad que desarrolla, el sexo y la edad siendo los elementos determinativos de la CBA y aquellos que se deben establecer para conformarla.

Dependiendo de las necesidades deberán considerarse los parámetros e índices preestablecidos en el "Anexo IV del presente capítulo".

### III.5.2 Valorización de la CBA - Fijación de precios

---

El coste asignado a la CBA se determinó reexpresando mensualmente el precio de la canasta, en la suma que se fijó fue de 16 australes el proyecto "Investigación sobre Pobreza en Argentina"<sup>(18)</sup>, que es lo que se conoce como "Canasta de Costo Mínimo" en el año 1985.

Para realizar esta actualización, se utiliza la variación de precios del IPC GBA según la composición de la CBA (Anexo IV). Según el tipo de

---

(17)[http://www.indec.gov.ar/uploads/gacetillasdeprensa/gacetilla\\_24\\_04\\_14.pdf](http://www.indec.gov.ar/uploads/gacetillasdeprensa/gacetilla_24_04_14.pdf) pág. 1

(18) Minujin, A. y Scharf, A. Estructura del hogar y línea de pobreza: Algunas consideraciones en el empleo del concepto del adulto equivalente. Trabajo N° 8. INDEC/IPA. 1988.

*cambio nominal," los referidos 16 australes eran equivalentes a algo menos de U\$S 17.- de 1985. Con este método, el valor de la Canasta Básica Alimentaria se valorizó en 55.- pesos/dólares en 1992, \$106,25 (U\$S 36,24) en 2003, \$126,36 (U\$S 40,89) en 2006, \$197 (U\$S 47) en 2011 y \$220,6 (U\$S 48,69) en junio de 2012"* <sup>(19)</sup>.

Desde el plano factico, la situación de pobreza y la indigencia se los plantea como aquellos ciudadanos que comparten alguna insuficiencia económica, de consumo, de acceso o restricción y los deja en condición de vulnerabilidad social. INDEC publica una tabla de equivalencias, para estimar las unidades consumidoras, por los adultos y distintas configuración de grupos de hogares, basado en los distintos hogares en cantidad de adultos y menores. En el Anexo III se presentan algunos ejemplos. en cantidad de adultos y menores.

La técnica utilizada por el INDEC esta sustentada en el "*Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires (IPC-GBA), abarcando exclusivamente a la región Gran Buenos Aires (periodos 1993-2001) y posteriores para la medición de la indigencia y pobreza. Abarcando distintos conglomerados urbanos aplicando la Encuesta Permanente de Hogares*" <sup>(20)</sup>.

*"La ampliación de las estimaciones se realizó mediante la llamada metodología de transición, por la cual, ajustando los valores de la Canasta Básica Alimentaria y la Canasta Básica Total de la región Buenos Aires, según los coeficientes surgidos del estudio de Paridades de Poder de Compra del Consumidor de 2001, se calculan*

---

(19) Según tipo de cambio nominal. Fuente: BCRA (Banco Central de la República Argentina) e INDEC.

(20)[http://www.indec.mecon.ar/ftp/nuevaweb/cuadros/74/informe\\_canastas\\_basicas.pdf](http://www.indec.mecon.ar/ftp/nuevaweb/cuadros/74/informe_canastas_basicas.pdf) (visto el 20/11/2015)

*las líneas de pobreza e indigencia para las restantes regiones”.*<sup>(21)</sup>

Actualmente, opero un cambio metodológico para el ejercicio del año 2014, adoptando el sistema denominado “índices agregados de las restantes regiones”.

### **III.5.3 La construcción básica del índice**

---

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su tercer informe sobre Índice de Precios al Consumidor (IPC) lo define como “*un indicador económico de coyuntura construido para medir cambios en el tiempo del nivel general de precios de los bienes y servicios de consumo que los hogares pagan, adquieren o utilizan para su consumo*”<sup>(22)</sup>. En ese sentido, las Naciones Unidas tienen una serie de normas de orden internacional, las que se dictan como recomendaciones para mejores prácticas y avances metodológicos en la construcción de un IPC.

El Manual del Índice de Precios al Consumidor de la OIT, -a modo de resumen – recomienda, como primer paso, definir el ámbito de aplicación del índice que depende del tipo de hogares, las zonas geográficas y los bienes y servicios de consumo de esos hogares. A su vez, la encuesta de gastos e ingresos de los hogares son los elementos necesarios para construir un índice citado, utilizando el gasto en consumo de los hogares, siendo estos los que constituyen la población de referencia.

A partir de los gastos (adoptados como común a todos) en consumo de los hogares relevados se define entonces “la canasta de bienes y

---

(21) INDEC, Dirección de Índices de Precios de Consumo. Paridades de Poder de Compra del Consumidor. Febrero 2002.

(22) Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo-Índices de precios al consumidor-Informe III –pág. 6 –OIT- Ginebra, 24 de noviembre a 3 de diciembre de 2003

servicios” la que calculará la variación media del precio, mes a mes. También, a partir de esos datos, se construyen las ponderaciones de los diferentes artículos que componen esa canasta.

Las ponderaciones asignadas a cada artículo de la canasta influyen en la evolución del IPC.

Resuelta la composición de la canasta de bienes y servicios (CB) hay que establecer las pautas y lineamientos para aquellos productos que van a conformar el muestro. En igual sentido, establecer un cronograma de los puntos de compra-venta de los mismos productos cuyos precios se pretende inventariar. Los establecimientos elegidos como puntos de ventas, como así sus productos que conforman la canasta difieren constantemente con el transcurso del tiempo. Esta circunstancia impone actualizar estos marcos muestrales para que mantengan la representatividad en el tiempo.

El volumen de la muestra, también impacta con la conformación del IPC.

Las magnitudes deben ser lo suficientemente notables para que la estimación del índice alcance una mayor precisión.

Resuelto el punto anterior, se establecen pautas y lineamientos para la recolección de los precios de los productos.

Las pautas están dirigidas en establecer, la periodicidad y orden de la recopilación, la especificación de los artículos y el mapeo geográfico de los establecimientos tomados como puntos de venta.

Es relevante que los precios recopilados sean los provenientes de transacciones a contado rabioso, es decir, pagadas en efectivas, es decir, los pagados por la población de referencia. Dichos precios deben corresponder a los artículos más vendidos en el punto de venta

en la semana o mes de referencia del procedimiento.<sup>(23)</sup>

Efectuada la recolección de datos, el cálculo del IPC se hace en etapas:

- primera parte, se estiman los índices esenciales para los bienes y servicios comprados por los hogares de referencia,
- Como segunda etapa, a los índices esenciales se agregan para obtener los índices de las categorías superiores,
- por último, los índices de las divisiones se combinan para producir el IPC.

Las ponderaciones surgen de una encuesta de ingresos y gastos de los hogares de la población de referencia.

Según la recomendación del orden internacional, el plazo para la construcción de un índice de estas características, es de uno (1) a dos (2) años para permitir, estabilización de la muestra de informantes y artículos, minimizar los potenciales desvíos en la recolección de precios, así como para capturar precios de los bienes alcanzados, incluyendo los productos tipificados como estacionales.

Es importante remarcar que cualquier producto faltante o desaparición de punto de venta entre un mes y el siguiente modifica el valor del IPC.

Este cambio en el valor del IPC puede llegar a ser potencialmente grande (entre uno o más puntos porcentuales). Para evitar estas fluctuaciones, se necesitan muchos meses de mediciones hasta estabilizar ambas muestras, la de precios y de puntos de venta.

A la fecha de la realización de la tesis, todo lo precedentemente señalado, se encuentra desvirtuado en su aspecto metodológico,

---

(23) Rozada, Gonzales Martín, 2016

según lo visto como producto de la misma investigación en el Organismo.

#### **III.5.4 Problemas en la medición con la Canasta básica Alimentaria**

---

Atendiendo los puntos precedentes, se efectuó un detalle de las metodologías aplicadas por INDEC para el cálculo determinativo sobre los guarismos de la pobreza e indigencia en Argentina.

No se profundizó, sobre el esquema conceptual por el cual se pretendió homogenizar el precio de la CBA, aplicado a nivel país para su adecuación, lo que se conocía como las "paridades de poder de compra del consumidor" (PPCC) y, posteriormente, INDEC adoptó la media geométrica y los índices de agregados superiores.

Los citados sistemas son adoptados como la principal herramienta para el cálculo de los ingresos de las distintas regiones, a fin de establecer la capacidad de consumo "hipotéticamente real" en términos de los "precios medios" de una región que se toma como base de comparación uniforme (24).

En tal sentido, se busca una igualación en precios ponderados en cada región, correlacionado con la estructura de consumo de cada provincial, o el establecimiento de promedios ponderados regionales destinados a la determinación del uso del ingreso.

Dicho en otros términos, el PPCC intenta comparar la relación entre el precio determinante de canasta de bienes y servicios "**representativos del consumo urbana**" de una región y "el costo medio en la compra de esa misma canasta en otra región", lo cual se

---

(24) Dirección de Índices de Precios de Consumo. Paridad de poder de compra del consumidor (febrero 2002) <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/10/PPCC-Metodologia.pdf>



toma como base y punto de partida para las comparaciones, en las que puedan establecerse datos estadísticos de carácter sensible. Los cálculos que se vinculan a los precios en supermercados o negocios del rubro que fueron relevados, existe una heterogeneidad en el criterio no fue concurrente el relevamiento en ambos lugares. Hecha la salvedad, la variedad de bienes y servicios, se utiliza la siguiente fórmula:

$$P_{i,j}^{abr01} = \prod_{c=1}^m (P_{i,j}^{c,abr0})^{1/m} \quad P_{i,j}^{abr01} = \prod_{c=1}^m (P_{i,j}^{c,abr0})^{1/m}$$

siendo (m) la cantidad de negocios (c) que informan precios de la variedad (i) en la provincia (j).

Cuando los precios de los productos fueron recogidos también en supermercados (s) y en otros negocios, el precio medio de la variedad se calculó a partir de los precios medios geométricos previamente

$P_{i,S,j}^{abr01}$  y  $P_{i,\bar{S},j}^{abr01}$  calculados para cada tipo de negocio:

$$P_{i,j}^{abr01} = (P_{i,S,j}^{abr01})^{\alpha_{i,j}} (P_{i,\bar{S},j}^{abr01})^{1-\alpha_{i,j}} \quad \text{con } 0 < \alpha < 1$$

Siendo  $\alpha$  la ponderación <sup>(25)</sup> de los supermercados  $(\bar{s})$  y  $(1-\alpha)$  la del resto de los negocios (s) para la variedad (i) en la provincia (j) <sup>(26)</sup>

---

(25) Proporción de gasto en supermercados en el total de gasto en la variedad, calculada para el período de referencia de la ENGH de acuerdo con procedimientos del INDEC.

(26) Los tamaños de muestra de la ENGH no permitieron disponer de ponderaciones de lugar de compra a nivel de provincia. Para cada variedad cuyo precio se recoge en supermercados, la ponderación de supermercados es la mayor entre a) la informada por la ENGH para la región (Cuyo, Metropolitana, Noreste, Noroeste, Pampeana, Resto de Buenos Aires, Sur, y b) la proporción de precios // // // // //

Para realizar las paridades de las variedades en cada provincia y en relación con la formula anterior, se calcularon paridades elementales de cada una de las variedades mediante la siguiente formula:

$$PPCC_{j,i} = \frac{\bar{P}_{i,j}^{abr01}}{\bar{P}_{i,GBA}^{abr01}}$$

Luego se aplicaron a las Paridades provinciales y regionales. A partir de las PPCC de las variedades, la agregación para obtener el **nivel de precio provincial**, se tomaba de las tres formas clásicas de Medición, desarrolladas mediante el Índice de Paasche (27)

$$PPCC_j = \frac{1}{\sum_A w_{A,j} \left( \frac{1}{PPCC_{A,j}} \right)}$$

---

//////////recopilados por la provincia en supermercados en conjunción con el informe señalado en la llamada 25.

(27) Para los trabajos que realizaban INDEC se evaluaban tres alternativas para el cálculo de las PPCC a saber:

a) aplicar la fórmula Laspeyres para la PPCC y los índices de agregados superiores de la provincia j con respecto a la provincia k, que utiliza las cantidades consumidas en la provincia k de las variedades que se consumen en ambas (€j,k):.//////////

$$PPCC_{j,k}^L = \frac{\sum_{i \in jk} p_{i,j} q_{i,k}}{\sum_{i \in jk} p_{i,k} q_{i,k}} = \sum_{i \in jk} w_k \frac{p_{i,j}}{p_{i,k}} \quad \text{Donde } w_k = \frac{p_{i,k} q_{i,k}}{\sum_{i \in jk} p_{i,k} q_{i,k}}$$

b) utilizar la fórmula Paasche para la PPCC de la provincia j con respecto a la provincia k, que utiliza las cantidades consumidas en la provincia ej:

$$PPCC_{j,k}^P = \frac{\sum_{i \in jk} p_{i,j} q_{i,j}}{\sum_{i \in jk} p_{i,k} q_{i,j}} = \frac{1}{\sum_{i \in jk} w_j \frac{p_{i,k}}{p_{i,j}}} \quad \text{Donde } w_j = \frac{p_{i,j} q_{i,j}}{\sum_{i \in jk} p_{i,j} q_{i,j}}$$

//////////

El índice de cada región (R) se calculó con una fórmula similar, utilizando ponderaciones de gasto a partir de las PPCC correspondientes a sus provincias:

$$PPCC_R = \frac{1}{\sum_{j \in R} w_R \left( \frac{1}{PPCC_j} \right)} \quad \text{Donde} \quad w_R = \frac{g_R}{\sum_R g_R}$$

Siendo  $g_R$  el gasto de consumo total de los hogares urbanos de la región R según la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 1996/97.

Sin embargo, ninguno de estos índices es transitivo, aun en el caso en el que para todas las comparaciones se elija un conjunto fijo de variedades. Esto es así porque las cantidades consumidas de cada variedad son diferentes en cada provincia.

Tabla I de paridad de poder  
de compra del consumidor (PPCC)

---

////////////////////////////////////.....

c) a partir de los índices anteriores, se puede calcular un índice Fisher:

$$PPCC_{j,k}^F = \sqrt{PPCC_{j,k}^L \times PPCC_{j,k}^P}$$

Este tercer índice, intenta mitigar el problema de la infravaloración o sobrevaloración, siendo una especie de resultado intermedio, puesto que calcula el Promedio Geométrico de los dos índices anteriores.

Tipo de gasto de consumo	Región				
	Cuyo	Noreste	Noroeste	Pampeana	Sur
<b>0 - Nivel general</b>	<b>87.2</b>	<b>88.6</b>	<b>86.5</b>	<b>90.4</b>	<b>94.9</b>
1- Alimentos y bebidas	89.3	89.8	88.0	94.4	103.5
2- Indumentaria y calzado	79.0	84.5	81.1	80.5	84.5
3- Alquiler y servicios para la vivienda	82.2	97.0	83.7	84.7	86.2
4- Equipamiento y mantenimiento del hogar	85.5	76.7	81.6	87.3	103.9
5- Atención médica y gastos para la salud	84.3	83.2	86.5	86.4	90.0
6- Transporte y comunicaciones	94.2	92.4	90.2	98.9	91.7
7- Esparcimiento	85.7	90.7	88.1	86.3	97.2
8- Educación	85.4	72.4	77.1	77.7	88.3
9- Bienes y servicios varios, tabaco	90.9	94.9	95.7	97.2	102.1

Fuente: <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/10/PPCC-Metodologia.pdf>

En la tabla I se establecen, de acuerdo con los cálculos realizados, las paridades del poder de compra del consumidor por regiones geográficas según capítulos de gasto, calculadas respecto al nivel de precios en el Gran Buenos Aires. En cada región, las ciudades consideradas para esta comparación fueron:

Gran Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires y partidos del Conurbano.

Región Cuyo: Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis-El Chorrillo-Noreste Corrientes, Formosa, Gran Resistencia, Paraná, Posadas.

Región Noroeste: Gran Catamarca, Gran Tucumán, Salta, Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero.

Región Pampeana: Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Santa Fe, Santa Rosa.

Región Sur: Gran Neuquén, Rawson-Trelew, Río Gallegos, Ushuaia.

La fórmula de cálculo escogida para este nivel de agregación es la

media geométrica según la fórmula de Jevons<sup>(28)</sup>, mientras que para los índices de agregados superiores la fórmula utilizada es de tipo Laspeyres <sup>(29)</sup>.

Respecto de la fórmula de Jevons, se encuentran reparos en su uso, dado el resultado arribado en el trabajo desarrollado por el Departamento de Métodos Cuantitativos en E. y G. de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria<sup>(30)</sup>, en el cual se recomienda, ya que la fórmula no reproduce al comportamiento teórico de los consumidores ante un cambio en los precios, mientras que los resultados numéricos que arrojan son distintos a los deseados y dificultan el objetivo de armonización que se persigue con el Índice de Precios al Consumo Armonizado.

Posteriormente, en el año 2014, para el cálculo del IPC Nacional urbano (IPCNU) se agruparon las variedades del índice de la canasta en distintos niveles de agregación. De mayor a menor los agrupamientos son: División, Grupo, Clase, Subclase, Artículo y Variedad. Este último constituye el agregado elemental. Se determinaron 6 canastas regionales de 520 variedades, cada una de las cuales presenta un total de 470 variedades en común.

---

(28) El índice de Jevons se calcula bajo el supuesto de que la transparencia del mercado para el consumidor es la misma en los dos instantes de tiempo que se compararan.

(29) El índice de Laspeyres formula capaz de medir la evolución de los precios de determinados bienes entre 2 periodos de tiempo. El problema crítico no contempla la evolución del consumo (o sea de las cantidades consumidas) entre los 2 periodos de tiempo que contempla el índice.

(30)[http://www.ine.es/ss/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D801%2F595%2F160\\_1.pdf&blobkey=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=801%2F595%2F160\\_1.pdf&ssbinary=true](http://www.ine.es/ss/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D801%2F595%2F160_1.pdf&blobkey=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=801%2F595%2F160_1.pdf&ssbinary=true).

La variedad o agregado elemental es el nivel más bajo de agregación en el cual se combinan precios.

**Cuadro 1. Aglomerados urbanos seleccionados según jurisdicción y región.**  
 Total del país. Año 2013

Región	Jurisdicción	Aglomerado
Metropolitana de Buenos Aires	Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires	Gran Buenos Aires Gran La Plata Zárate - Campana
Pampeana	Buenos Aires	Bahía Blanca - Cerri Mar del Plata - Batán Tandil
	Córdoba	Gran Córdoba Río Cuarto Villa María
	La Pampa	Santa Rosa - Toay
	Entre Ríos	Gran Paraná Concordia
	Santa Fe	Gran Rosario Gran Santa Fe Rafaela
Región Noroeste (NOA)	Jujuy	San Salvador de Jujuy - Palpalá
	Salta	Salta Orán
	Tucumán	Gran Tucumán - Tafí Viejo
	Catamarca	Gran Catamarca
	La Rioja	La Rioja
	Santiago del Estero	Santiago del Estero - La Banda
Región Noreste (NEA)	Corrientes	Corrientes
	Misiones	Posadas
	Chaco	Gran Resistencia Presidencia Roque Sáenz Peña
	Formosa	Formosa
Región Cuyo	Mendoza	Gran Mendoza San Rafael
	San Juan	Gran San Juan
	San Luis	San Luis - El Chorrillo
Región Patagónica	Neuquén	Neuquén - Plottier
	Río Negro	San Carlos de Bariloche Viedma
	Chubut	Comodoro Rivadavia - Rada Tilly Rawson - Trelew Puerto Madryn
	Santa Cruz	Río Gallegos
	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Río Grande Ushuaia

Siguiendo los criterios de la Clasificación del Consumo Individual por Finalidad (CCIF) de la División de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La fórmula de cálculo <sup>(31)</sup> escogida para este nivel de agregación es la media geométrica y utilizan, nuevamente, la fórmula de Jevons,

(31) [http://www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/economia/metodologia\\_ipcnu.pdf](http://www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/economia/metodologia_ipcnu.pdf)

mientras que, para los índices de agregados superiores, se continúa con la fórmula utilizando Laspeyres.

Debido a las propiedades de la fórmula de cálculo utilizada para los índices de niveles superiores, el cálculo del IPCNu se puede construir tanto a partir de los índices regionales, como de los agregados superiores a nivel nacional.

$$I_{NACIONAL\ NG}^{t/0} = \sum_R I_{NG}^{t/0;R} \omega^R = \sum_{NS} I_{NS}^{t/0;Nac} \omega^{NS}$$

Donde:

$I_{NACIONAL\ NG}^{t/0}$  es el índice nacional del nivel general  $NG$  en el mes  $t$  respecto del período  $0$ .

$I_{NG}^{t/0;R}$  es el índice regional del nivel general  $NG$  de la región  $R$  en el mes  $t$  respecto del período  $0$ .

$I_{NS}^{t/0;Nac}$  es el índice nacional del nivel superior  $NS$  en el mes  $t$  respecto del período  $0$ .

$\omega^R$  es la ponderación de la región  $R$  en el total del país.

$\omega^{NS}$  es la ponderación del nivel superior  $NS$  a nivel nacional.

Pero, a pesar de ello, frente al método elegido se registran algunos desvíos, de acuerdo con lo planteado en el punto precedente.

En cada una de las regiones, se seleccionaron aglomeraciones en las que se colectan los precios de bienes y servicios de cada canasta.

### III.5.5 Divergencias en el cálculo CBA y CBT

---

Parte de las formulas aplicadas y expuestas supra, no son abarcativas, ni se aplican a la totalidad de los productos que conforman la canasta

básica alimentaria y la total. Ya el método analítico aplicado, no expone adecuadamente las distorsiones de los precios en las distintas jurisdicciones de la CBA, cuando se formulan las comparaciones en los productos que las componen, dado que no abarca a la totalidad de los productos que conforman, quedando fuera de la muestra, una cantidad de productos considerable, sin la pertinente valoración en precio.

En efecto y atendiendo como una parte de los desvíos en la valoración producto de la escasa de ponderación y frecuencia de gastos (en varias provincias), ya que no alcanza al cálculo “más de cuarenta productos del IPC-GBA”<sup>(32)</sup>.

También, resulta otra consideración más, de cómo está conformada la CBA. Ello, a lo planteado por el organismo estadístico como “una canasta única y universal, en sus productos y consumos energéticos” respecto a las comidas y bebidas esenciales – aplicable este razonamiento y postura, a todas las provincias-. Esta metodología no contempla las posibles distinciones en los consumos diarios en calorías son diferenciados, no solo por sexo y edad, sino también por región donde se radica un ciudadano para evaluar su condición en lo social.

A pesar de las previsiones planteadas, se continuó con los cálculos repartiéndolos en el resto de los productos considerados que conforman la CB. Por ello, no fue posible, alcanzar de manera satisfactoria y metodológica, una comparación y equiparación de la paridad en precios para los componentes de la CBA.

Se advierte, entonces, que la falta de ponderación en la canasta básica por ciertos desvíos ya sean en las “necesidades en alimentos, calorías, consumos de líquidos” como consecuencia de la diversidad y

---

(32) Ídem 25



disparidad en las temperaturas que sufren los habitantes en las distintas regiones del país

En igual sentido, y forzosamente, también se equipara (en términos de igualación) el consumo de los bienes y servicios de los habitantes de las distintas jurisdicciones, aplicando como modelo determinativo la inversa del coeficiente Engel.

De ello, se puede añadir como parte del problema (indirecto) en la pobreza, es como reexpresar al precio de la CBA cuando está sujeto al relevamiento de los las áreas urbanas, de acuerdo con las nuevas regla del IPCNu, la que establece la evolución de precios de los alimentos, basados en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), adoptando al aumento generalizado y constante de los precios (la inflación) solo alimentario, mientras que el "coeficiente de gasto no alimentario" permanece a "valores constante" siendo unívoco y justado a la inflación de alimentos, "sin ponderar el ajuste de precios de los bienes y servicios no alimentarios los que conforman a la CBT."

Asimismo, esta metodología basada en esta fórmula, no toma la dinámica de otros factores de dispersión como a la fluctuación de los valores que hacen a las tarifas expresadas a los distintos volúmenes físicos de consumo de servicios públicos, en las diferentes regiones, ya sea por la cantidad física en consumos de metros cúbicos de gas, así como la cantidad de litros de agua potable necesarios – los distinciones en los costos de alquileres, de nafta desde el paralelo 40, transporte, subsidios a los alimentos, precio de las ropas, en la educación y salud, existiendo un desvío considerable en la formación del precio y dependiendo del estrato poblacional que a se analice, tiene impacto directo al costo de vida, siendo ello una medida para identificar la línea de pobreza basada en los ingresos de los hogares.

Este desvío en los datos nos permite repreguntarnos, si los sistemas aplicados responden o no, en forma adecuada, como parámetro de

referencia para establecer un régimen de paridad de precios interregional y, más aún, si este resultado, resulta ser la vara con la que se mide y determina los guarismos en el orden territorial de la delgada línea sobre la pobreza y la indigencia.

A ésto se le suma, por ejemplo, los costos por arrendamiento de viviendas "comparables", el régimen de consumo de servicios públicos vitales y otras prestaciones de servicios que se calculan a partir de la información recopilada por la ENGH o de la Encuesta Permanente de Hogares.<sup>(33)</sup>

En ciertas situaciones, se asignó en los cálculos, una  $PPCC_{i,j}=1$  aplicando como regla el *ceteris paribus* para la totalidad de las jurisdicciones. Todas las diferencias de valor fueron asignadas a diferencias en el volumen físico o en la calidad de los bienes y servicios consumidos por los hogares. Se incluye así, el caso de los pasajes interurbanos o de larga distancia en tren, ómnibus, avión o barco, que tienen el mismo precio cuando se viaja desde una determinada provincia hacia otra provincia y viceversa, etc.

En ese sentido, resulta como punto frágil, la revisión de los costos de la CBA frente a los cambios que ha sufrido la misma, no sólo en cuanto a los contenidos que la componen, sino que se también se suman los cambios en los mismos productos elegidos, así como de las marcadas variaciones en la tendencia al consumo de algunos ítems que conformaron la CBT.

Asimismo, esta revisión alcanza de manera global, a los componentes de la canasta básica de alimentos, toda vez que la misma no se adecua a la "variedad de regiones" que registra la Argentina.

Es decir, el consumo energético en calorías, no posee los mismos

---

(33) Ídem 24

valores que deberían ser consumidos por los habitantes de las provincias del norte, respecto de los habitantes de la región sur y en igual sentido, con las cantidades de agua que necesitan cada uno de ellos en las regiones citadas. Dicho de otro modo, los componentes de la misma canasta básica de alimentos, trascienden a lo propiamente económico, en el sentido de establecer "un parámetro de pobreza e indigencia", abarcando de como está conformada la misma canasta y de las cantidades para cada uno de los componentes.

Por lo expuesto, se considera oportuno, por lo menos mencionar que los desvíos para establecer los estándares de paridad interregionales en el poder de consumo, no están únicamente sujetos a la cuestión de la "economía y sus costos tradicionales" que conforman parte por los propios alimentos básicos mínimos de subsistencia, que son tomados en carácter general y no particular, por tratarse de jurisdicciones tropicales frente a provincias polares, por dar alguna distinción notable en esta apreciación.

Ello, impulsado desde la visión de que cada región de nuestro país tiene una importante dispersión en los costos directos e indirectos que hace a los componentes que conforman la canasta básica de alimentos y la canasta básica total.

En conclusión, el mecanismo del PPCC resulta un método preferencial para formular la comparación entre los niveles de precios en distintas provincias y puede servir para:

- a) Planificar políticas de ingresos fiscales
- b) Recabar información para estudios de competitividad regional.
- c) Estudiar el poder de consumo frente a los ingresos, jubilaciones, remuneraciones y subsidios
- d) Comparar los niveles de consumo per cápita.

Es decir, el método planteado no reflejaría adecuadamente la línea de la pobreza y la indigencia en cada una de las provincias en forma fehaciente y comprobable.

Sólo reflejan valores netamente estimativos, ya que el método tampoco abarca la dispersión lógica de las cantidades o volúmenes físicos del consumo.

Así, por ejemplo, el consumo de gas de los habitantes del sur, va ser superior, en cuanto a las cantidades, que los del norte. El impacto de los subsidios por los servicios públicos, por zona con determinados beneficios fiscales (Tierra del Fuego, etc), afectan a los costos. El precio de los combustibles para automóviles y el transporte público pueden también afectar la misma matriz de la se compone la CBT.

Las PPCC por sí solas, bajo la modalidad analítica aplicada, no se adaptan para determinar los distintos niveles de ingreso comparables en términos de nivel de vida y el nuevo índice de precios al consumidor urbano (IPCNU). Si bien se ha evidenciado una mejora en una parte del análisis, no reflejan adecuadamente las realidades de cada una de las provincias, no sólo por la diversidad entre ellas, si no por las costumbres, por el tipo de comparación que se hace y de cómo debería estar compuesta cada una de las CBA y CBT.

Por ello, en principio, las CBA y CBT no reflejan de modo apropiado la verdad social de las distintas regiones de la Argentina, frente a la identificación cuantitativa de la pobreza e indigencia y, por lo tanto, **no** se llega a saber, de manera cierta, "si se encuentran verdaderamente identificados los titulares de derecho por sus necesidades básicas pendientes".

### **III.5.6 La nueva canasta básica alimentaria regional**

---

Resulta como punto frágil, la revisión de los costos de la CBA frente algunos factores que conforman los “cambios que ha sufrido la canasta básica alimentaria” y no han sido ponderados.

Esto se da no sólo en los contenidos propios de elementos que la componen, sino que además se suman las cantidades de los mismos productos que la conforman, sin de dejar de nombrar el marcado cambio de tendencia al consumo de los referidos ítems.

Para ello, será necesario evaluar (no en este desarrollo, ya que escapa a la propia tesis en sí) la posibilidad de que cada una de las provincias elabore el valor determinativo de la canasta básica alimentaria, abarcando además a la total mediante un “ consejo consultivo” que incorpore al orden académico interdisciplinario, al Poder Ejecutivo Provincial y que cuente, además, con la presencia del Consejo Profesional en Ciencias Económicas de la provincia de la que se trate, con más las autoridades jurisdiccionales en materia de salud, a efectos de establecer los componentes que conforman la CBA y su correspondiente valoración.

El impulso partiría desde la visión de que cada provincia tiene una importante dispersión en los costos directos e indirectos que hacen a los componentes que conforman la canasta básica de alimentos y a la canasta básica total <sup>(34)</sup>.

Es decir, se estaría planteando como resultado del análisis, la coexistencia de una CBA y CBT por provincia, a efectos de reflejar su propia realidad frente al problema social. Si bien ésto resulta entendible y llevado por la lógica, resultaría en la práctica difícil poder llevarlo adelante por la cantidad de posibles variantes que pudieran

---

(34) Basado en trabajo conocido como la “Elaboración de las canastas básicas de alimentos de seis regiones de Argentina”, documento que su parte pertinente está expuesto en el anexo III del capítulo.

surgir en cada canasta, dependiendo del enfoque y perspectiva que se analice.

Por lo tanto, existe otra posibilidad de conformar la CBA y CBT ambas regionalizadas en grupo de provincias y es decir, adecuar a una nueva Canasta Básica Alimentos y la Total pero regional" (CBAR y CBTR).

En efecto, debiendo surgir las mismas de manera consensuada de los distintos consejos consultivos - planteados precedentemente - la realidad de cada una de las diversas regiones, basándose siempre en los componentes que conforman a las necesidades sociales que hacen a la vida con dignidad.

Respecto de la división regional, resulta adecuada la división regional propuesta para la determinación de IPCNu, repitiendo entonces, serian su conformación:

- REGIÓN CENTRO: Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe.
- REGIÓN CUYO: La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis.
- REGIÓN NEA: Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa y Misiones.
- REGIÓN NOA: Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.
- REGIÓN SUR: Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

### **III.6 INDEC**

---

En materia de las actividades estadísticas oficiales y la realización de los censos que se efectúan en el territorio de la Nación, éstas son llevadas adelante por el Instituto de Estadísticas y Censo (INDEC), de acuerdo con los lineamientos de la Ley N° 17.622/68<sup>(35)</sup>, siendo parte de los objetivos trazados en la norma, unificar la orientación y ejercer la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que

---

(35) [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar)

se realicen en el territorio de la Nación. Ello abarca a las estadísticas relacionadas con la población, segmentándola por edad, territorio, migración, educación, tipo de vivienda y condiciones económicas individuales y grupales de vida de los habitantes de un determinado territorio. Ahora bien, teniendo en cuenta el planteo de esta hipótesis, existe una correlación indirecta frente al relevamiento empírico de los datos reales que hacen a cada Provincia y a la Nación en su conjunto, en el área de la medición y cuantificación de la pobreza coyuntural y la estructural<sup>(36)</sup>.

El resultado que arroja la estadística en materia social, es un dato objetivo en un momento histórico determinado, el que otorga visibilidad al gobierno y permite a la sociedad tener una visión de la situación global, sectorial y grupal e individual en el territorio nacional, llevando estos datos al detalle geográfico en donde ocurren los diferentes fenómenos sociales.

Las conclusiones de los resultados estadísticos son un elemento esencial para el estudio y análisis de los resultados de las políticas públicas aplicadas.

En la actualidad existen controversias y debates con relación a los datos publicados y no publicados por el INDEC, así como por las

---

(36) Es por ello que el mayor número de análisis de la pobreza se han asociado, finalmente, con dos formas de medición: la que se vincula con la línea de pobreza (LP) y la que tiene en cuenta las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Se ha demostrado que existen diferencias importantes en el tipo de pobreza detectada por cada uno de estos métodos. La pobreza asociada con las NBI no refleja los procesos económicos o sociales de corto o mediano plazo. En verdad, estaría detectando lo que se ha denominado "pobres estructurales", es decir personas con viviendas deficientes y bajo nivel educativo. Por el contrario, la línea de pobreza se la asocia con la pobreza coyuntural, la que detectaría hogares pauperizados, y con los "nuevos pobres", ya que los indicadores utilizados son más sensibles a los procesos económicos o sociales de corto o mediano plazo, por lo cual se considera que la LP es más dúctil en la evaluación de la "pobreza coyuntural" (Minujin 1997 y Minujin y Kessler 1995) <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/com2004/2-Humanidades/H-014.pdf>

estadísticas ligadas a la pobreza e indigencia, entre otras. En ese mismo eje, el centro de la dicotomía se aborda por las notables diferencias de los guarismos asociados a la cuestión social y, específicamente, sobre la pobreza e indigencia coyuntural.

Frente a las experiencias recogidas en la recopilación de datos suministrados por los entes gubernamentales y los distintos observatorios sociales (observatorio de la deuda social –UCA-, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata –Cedlas- etc,)

Por ello, no resulta factible a los fines de este estudio, tomar una posición frente a las disidencias y discrepancias institucionales originados en los distintos enfoques de los resultados arrojados.

En consecuencia, se ha adoptado como opción para el desarrollo de la tesis, no asumir ninguna escala, ni porcentajes, ni estadísticas que se relacionen con pobreza, indigencia o valores de la CBA y CBT<sup>(37)</sup> de institución alguna.

### **III.6.1 Problemas con la medición de la pobreza**

---

Hasta diciembre de 2006, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) construía su indicador de inflación siguiendo las normas internacionales de la OIT y era reconocido en la región como un organismo líder en cuestiones metodológicas relacionadas con índices de precios. La cobertura geográfica del IPC publicado era la Ciudad Autónoma y la Provincia de Buenos Aires (IPC-GBA). El Instituto estaba en las últimas etapas de la construcción de un IPC de

---

(37) Informe INDEC sobre la Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total Historia, forma de cálculo e interpretación-pag.2 -Se clasifica como "pobres indigentes" a aquellos hogares –y a sus integrantes- cuyos ingresos declarados no superan el valor teórico de la Canasta Básica Alimentaria y como "pobres" a los que no superan el valor teórico de la Canasta Básica Total.



cobertura nacional. Todo esto se vio interrumpido en Enero de 2007, cuando se produjo la intervención del INDEC.

A partir de la intervención del Instituto se dejaron de lado las recomendaciones internacionales para la construcción del IPC y el indicador publicado perdió credibilidad rápidamente.

Las razones son múltiples: se dejó de capacitar a los encuestadores, se registraban precios que no correspondían a precios transaccionales, se alteró el muestreo de artículos y puntos de venta, entre otras. El resultado fue que el IPC-GBA dejó de medir adecuadamente la evolución de los precios.

El INDEC modificó a partir del mes de enero de 2014 la metodología de elaboración del índice de precios al consumidor, pasando de medir los precios en el Gran Buenos Aires, a hacerlo en la totalidad del país.

A partir del día 24/04/2014, hasta la fecha, se discontinuó la publicación de la serie histórica sobre la medición de la incidencia de la pobreza e indigencia por ingresos monetarios que el INDEC venía realizando desde 1993, por contar con severas carencias metodológicas, sumadas al hecho de la discontinuación del IPC-GBA<sup>(38)</sup> y a la imposibilidad de empalme con el nuevo IPCNu.

A su vez, desde su inicio, la puesta en marcha del Índice de Precios al Consumidor Nacional Urbano (IPCNu) no considero todas las recomendaciones internacionales en materia de construcción de un índice de precios. La primera observación es que, para medir el gasto en consumo de los hogares se utilizó una encuesta de ingresos y gastos de los hogares (ENGHo 2012/2013) de incierta representación urbana nacional. De esa encuesta no se sabe cómo fueron construidos los factores de expansión de la muestra ni cómo fue construida la

---

(38) Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires (GBA)

estructura de las ponderaciones para la construcción del IPCNu. Dicho de otro modo, la fuente de los datos origen donde se construyen los ponderadores está envejecida.

El procedimiento de muestreo de puntos de venta y artículos también está observado. No existe ningún marco muestral, ni para puntos de venta ni para artículos, ni se sabe cómo fueron reemplazados (si es que lo fueron), aquellos puntos de venta o artículos que desaparecieron en el tiempo.

Se observó una fragilidad en los encuestadores, ya que no recibieron ninguna capacitación para recoger los precios de los artículos. Tampoco existieron criterios homogéneos para relevar el precio de cada artículo. No se sabe si los precios registrados en la base de datos corresponden a los artículos más vendidos en el punto de venta y si efectivamente corresponden a precios de transacciones. En los casos de artículos faltantes, temporaria o permanentemente, se desconoce el criterio utilizado para registrar el precio y ni siquiera se sabe si el precio registrado corresponde a un artículo en oferta o a un producto nuevo. No hay información sobre si el precio registrado en la base de datos refleja fielmente el precio relevado por el encuestador, ni cuál fue el tratamiento de las observaciones con precios faltantes, ya sea en el campo o en el registro de los datos.

Finalmente, se suspendió la supervisión de los encuestadores que regía antes de la intervención al INDEC en 2007.

Puesto que todas estas características dan lugar a significativos errores en la construcción del IPCNu, el INDEC decidió discontinuar este indicador en diciembre de 2015, ya que no reflejaba la verdadera evolución de los precios.

Frente a la ausencia de los datos sensibles indicados ut supra, es necesario citar, para esta parte del análisis, el dato censal que

constituye el marco idóneo que permite efectuar mediciones sobre la evolución de las características sociodemográficas y económicas de la población en los períodos intercensales, resultando imperativamente imprescindible que estas mediciones continúen siendo de orden periódico, ya que la dinámica social responde en forma casi espontánea frente a las diferentes externalidades negativas de los mercados laborales y la inestabilidad económica -doméstica e internacional-.

Consecuentemente, es fundamental acompañar esa dinámica social y obtener los datos con celeridad, claridad y transparencia al momento de relevar el dato y de cómo generarlo, para readecuar la planificación de acciones y de gestión pública, minimizando todos los desvíos directos e indirectos que se producen en ese proceso, tendiente a desvirtuar los objetivos buscados mediante el gasto social público y focalizado, destinado a los segmentos poblacionales más postergados.

Las proyecciones y tendencias de población a nivel nacional y por jurisdicción se realizan a través de la información generada por la evolución de los registros, a partir de cuyos resultados, mediante la aplicación de métodos específicos, se obtiene un conocimiento anticipado de los posibles comportamientos poblacionales.

Frente a ello, es indispensable un proceso de planificación previa, que permita determinar y evaluar los procedimientos a seguir en cada una de las etapas del censo, a fin de lograr que la información estadística derivada del mismo sea fehaciente y que los datos sean relevados, procesados y publicados en tiempo oportuno.

Entonces, la finalidad de los censos queda desvirtuada por deficiencias o dilaciones en su ejecución ocasionadas por la falta de una adecuada planificación previa, la que impide conocer sus resultados en el más breve plazo desde la fecha del relevamiento.

### III.6.2 La autoridad delegada

---

Haciendo eco de los cuestionamientos del punto anterior - acerca de la ausencia de datos y sobre la discrepancia con los guarismos - relacionados con la pobreza e indigencia en su valorización y cuantificación (real); resulta necesario seguir desarrollando nuevas ideas superadoras y profundizar lo desarrollado hasta el presente.

Por ello, se llega a la parte que atañe a los interrogantes, referidos a la posibilidad de delegar parcialmente la actividad censal del INDEC. Y, en tal sentido, preguntarse:

- en quién podría delegarse la misma,
- qué datos debería recopilar,
- quién debería publicarlos,
- quién controla el proceso de integración fragmentado o ciclo completo y
- quién es la autoridad de aplicación de los datos relacionados con la cuestión social.

A estos interrogantes, se le agrega una consigna, con prescindencia de la autoridad oficial a la que se le asigne el nuevo relevamiento, así como lo que se refiere a los procesos y procedimientos generalmente aceptados en esta disciplina y es el NO desvirtuar “el orden, la metodología y rigurosidad que se debe llevar en la recopilación de la información”.

Lo planteado hasta aquí, está en concordancia con el desarrollo de uno de los objetivos específicos de esta tesis.

Ahora bien, abordando el tema, no parece haber duda sobre la necesidad de incorporar a diferentes actores en la recolección y confección de las estadísticas lo que para este ensayo sólo va estar acotado a la pobreza.

El nuevo actor que se encargue de la delegación de la actividad censal para la recolección, confección y generación del dato sobre la pobreza y deberá tener el interés legítimo y la suprema necesidad de conocer la información de primera mano e imparcialidad objetiva al mismo tiempo.

Máxime que, en función de esos datos sociales, se constituirá un fiel monitor de la política provincial en materia económica, laboral y de infraestructura que se encuentre correctamente orientada para el crecimiento y desarrollo igualitario de toda su población.

Sin dudas, el relevamiento censal debe ser necesariamente generado por "las autoridades provinciales", con el objeto de poder verificar el resultado de las políticas sociales aplicadas y trazar nuevas estrategias en ese sentido, o bien, profundizar con las ya aplicadas, en la medida que estén dirigidas al "bienestar general de TODA la población de la que resulta responsable política y jurisdiccionalmente".

Entonces, los datos demográficos relacionados con la población, familias y en todo el territorio nacional, constituyen la base objetiva que permite divisar y determinar las distintas realidades territoriales económico-sociales, pudiéndose programar, en función de ello, distintas políticas de orden público nacional y provincial en materia de estrategia presupuestaria, para así trazar nuevas políticas de fondos y complementarias, orientadas, en este caso, contra "la pobreza coyuntural".

La etapa censal, no sólo se trata de un dato estadístico de conocimiento, sino que es también una fuente insustituible y de máxima importancia, pues las decisiones y planes de gobierno deben basarse en un conocimiento preciso de la población, en términos de su cantidad y distribución territorial, de las necesidades que poseen y en qué orden de prioridades frente a lo limitante, en razón de cuestiones demográficas y educacionales, entre otras. Se pueden citar los casos

de la provincia de San Luis y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los que se ajustan en la confección de los índices de precios a las recomendaciones del Manual de Índices de Precios de la OIT y poseen certificados de calidad Normas ISO 9001 en calidad de los datos.

La citada información debe ser de orden público y transparente, a efectos de que tanto la población, como las instituciones públicas y privadas puedan acceder a los datos y evaluar, parte de la gestión de los diferentes gobiernos, en materia de la cuestión social. Esto no solamente desde el punto de vista de la programas de contención social como condición necesaria e irrenunciable por parte del Estado, sino que además, se permita tener una verdadera visibilidad de la movilidad social -ascendente - inducida o, su propia contrapartida: la paralización de ese movimiento verticalista, mutando y revertiendo el ciclo de integración, advirtiendo otras consecuencias y fenómenos del orden social y económico para ciertos segmentos poblacionales.

### **III.6.3 Informe provincial de la cuestión social**

---

Haciendo sustento del punto anterior, cada Gobernador, deberá elevar un informe del orden social relacionado con su provincia, donde residirán los datos detallados del relevamiento de la cuestión social, abarcando los siguientes tópicos:

- empleo, subempleo y desocupación,
- pobreza e indigencia,
- Necesidades Básicas Insatisfechas,
- valor de la Canasta Básica Alimentaria y Total ( provincial),
- informe social provincial, el que deberá ser homogéneo para todas las provincias.

Todos los campos a completar por cada una de las jurisdicciones deberán ser idénticos, así como habrán de establecerse métodos para

sostener uniformidad de criterios al momento de efectuar el relevamiento, el control, el procedimiento, el criterio de generación de carga y transferencia de los datos relevados.

Una vez relevados y conformados los datos estadísticos y previo de ser enviados al INDEC para su posterior publicación, entendemos que debe mediar una nueva "autoridad de aplicación, en el control social" de representación jurisdiccional, con alcance federal. Esta nueva autoridad, parte de un acuerdo político su constitución y su rol sería centralizar la información generada por cada una de las provincias (en materia de lo social) y consolidarla. Con el fin de dar algún un título a esta autoridad, se la llamo -para este trabajo - "Comisión de Seguimiento en los Social" (Co.S.S), siendo su rol el de contralor provincial en la problemática social.

A tal fin, la autoridad de aplicación tendrá potestades de emitir resolución conjunta entre el INDEC y CoSS, que indique las pautas mínimas destinadas a cada una de las autoridades, que tengan la responsabilidad de llevar adelante la encuesta y relevamiento de los datos, los plazos de presentación y elevación de los informes y el software de aplicación para la carga, envío y consolidación de los datos de cada unidad censal y de la encargada de consolidar los datos.

De este modo, podría aspirarse a alcanzar esta unicidad de criterios los campos metodológicos y ponderaciones, con el fin de formular el relevamiento, al igual que el respecto al rigorismo en el relevamiento de los datos.

Una vez cumplido el informe social por provincia, será condición necesaria para la elevación formal a la CoSS, el estar intervenido por la autoridad máxima provincial, en cuyo caso será el Gobernador, o de corresponder, su reemplazo institucional, acompañando la ratificación de los datos, con la firma del Ministerio de Desarrollo Social de la

provincia, o por el Ministro de Economía o de Hacienda, según lo disponga el Gobernador.

A opción de las provincias, éstas podrán ser asistidas por personal especializado del INDEC, en el acompañamiento de todo el proceso censal o en parte de éste (previo acuerdo institucional con cada una de las jurisdicciones). En caso de aceptar esta colaboración, el informe deberá estar refrendado por el representante del INDEC.

Dicho representante deberá expedirse respecto de la metodología, procedimientos aplicados y si el criterio asumido responde a las normas dictadas que regulan el respaldo de dato transmitido.

En el hipotético caso en el que el informe remitido por las provincias a la CoSS, no tenga la totalidad de las firmas, o, en su defecto, no se encuentre homologada en el procedimiento del INDEC, o se encuentren ambas faltas concurrentemente. La CoSS deberá devolver a la provincia los datos recepcionados, al solo efecto de que ésta subsane tal/es falencia/s en un plazo a determinar.

Una vez que la CoSS tenga la totalidad de los informes en materia del orden social de cada una de las provincias, deberá elevar los mismos al Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC), para que este último publique la información consolidada a nivel país, y de corresponder, de cada una de las provincias en forma disgregada.

De este modo quedarán conformados los guarismos del informe social de cada provincia, en tanto que el citado informe social provincial, estará dividido en los tópicos señalados precedentemente.

Basándose en estos procedimientos, se conformará un nuevo panorama social a nivel Nacional, regional, provincial, municipal etc. De donde surgirá el nuevo mapa de criticidad social en el orden federal. Esto permitirá una mayor visibilidad de los problemas, dando una nueva dinámica, dirigida mediante la política económica social



(regional, sectorial) y con un énfasis destinado al crecimiento económico, pero también al desarrollo en todos los órdenes.

De este modo, es posible focalizar las políticas sociales y laborales en donde debe centrarse la gestión territorial, dando incentivos mediante el apoyo dirigido en la infraestructura social.

La CoSS deberá anualmente (en Agosto de cada año) enviar un informe detallado de las estadísticas a la Comisión permanente de Presupuesto y Hacienda, con el objeto del control y conocimiento del estado global en las diferentes áreas del informe.

Respecto del proceso administrativo de cada una de las provincias y en relación con las etapas, relevamientos, compilación de datos, generación del dato y posterior envío para su publicación en la Co.S.S, estará a cargo de cada una de las Direcciones Provinciales en Estadística (DPE) y se encontrará sujeto al control interno de auditoría, a cargo del Tribunal de Cuentas y de la Auditoría General de la Nación (AGN).

### **III.7 Conclusión del capítulo**

---

De los puntos abordados en el presente capítulo, resulta como notoria la necesidad de contar con los datos actualizados de la pobreza coyuntural y estructural en la Argentina, entre otros puntos de la problemática social. Las debilidades detectadas en el trazado del mapa federal de esta problemática recorren desde la sujeción al Poder Ejecutivo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, hasta como se conforma y en base a que, se identifica la pobreza coyuntural de la estructural y la conformación de la CBA y CBT

Para ello, se formuló una síntesis ajustada de los métodos de medición "generalmente aceptados" en el orden internacional y local, para identificar a los distintos segmentos poblacionales que sufren la pobreza y padecen la indigencia.

En ese orden de ideas y por cuestiones que se vinculan propiamente con el problema de la tesis y con el desarrollo de un objetivo específico, se han puesto de manifiesto los problemas actuales del organismo oficial encargado en confeccionar y publicar las estadísticas nacionales en la República Argentina (INDEC). Por lo cual, se efectuó una argumentación teórica, de un posible cambio, en el circuito que se plantean las estadísticas, manteniendo parte de los procedimientos metodológicos hasta llegar al dato estadístico, pero conviniendo como ejecutor del proceso estadístico las mismísimas provincias.

Esta competencia recaería sobre los Gobernadores, autoridad legítima ejercer el control, que por competencia jurisdiccional puede emplear a las Direcciones Provinciales de Estadísticas (DPEs) para recopilar, procesar y generar el dato de las realidades sociales de sus provincias. En ese orden las DPEs deberán previamente acceder al certificado ISO 9001<sup>(39)</sup> y normas IRAM las que avalaran el criterio y calidad en la gestión en la recolección y circuitos de control de los datos estadísticos, como la CABA, Prov. de San Luis, Prov. de Bs As.

Las DPE deberán hacer los relevamientos enfocados en cuatro (4) puntos sensibles que hacen a la problemática de la cuestión social.

Ellos son: a) Empleo, subempleo y desocupación b) Pobreza e indigencia, c) Necesidades Básicas insatisfechas y d) Determinación del valor consensuado de la Canasta Básica Alimentaria y Total (a nivel provincial y Regional).

Una vez relevados y conformados los datos del párrafo anterior y previo de ser enviados al INDEC para su posterior publicación, entendemos que debe formularse algún acuerdo político (legislativo) y

---

(39) La ISO 9001 es una norma internacional que se aplica a los sistemas de gestión de calidad y que se centra en todos los elementos de administración de calidad con los que una organización debe contar para tener un sistema efectivo que le permita administrar y mejorar la calidad de sus productos o servicios.

crear una "autoridad de aplicación en el control social" de representación jurisdiccional con alcance federal. Esta nueva autoridad, parte de su rol sería centralizar la información generada por cada una de las provincias (en materia de lo social) y consolidarla. A los fines de dar algún un título a esta autoridad, se la llamo -para este trabajo - "Comisión de Seguimiento en los Social" (Co.S.S), siendo su rol el de contralor provincial en la problemática social.

Bajo esa perspectiva, las autoridades del INDEC y la Co.S.S, podrían emitir normas generales, como así instrucciones de trabajo, ya sea en forma individual y conjunta para mantener la igualdad en la ponderación con la generación del dato y homogeneizar el criterio en la confección de las estadísticas de los temas considerados como sensibles.

Es de destacar, que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo debería continuar con su actividad con el resto de las estadísticas generales del país y de cada región, como así, ser la única autoridad en la publicación de los datos estadísticos.

En lo que hace a la canasta básica alimentaria y a la total, como medio para identificar la línea de pobreza, se ha puesto de manifiesto la crítica frente a la metodología aplicada en la determinación de la paridad del poder de compra consumidor y las actuales media geométrica e índices de agregados superiores. Se expuso, que tales procedimientos pueden ser aplicados para determinados estudios como a "la política de ingreso y de la fiscal, para estudios de la competitividad regional, o del orden de las temáticas de subsidios del transporte y alimentos, análisis del consumo per cápita", entre otras. Empero, el método analítico aplicado, no expone adecuadamente las distorsiones de los precios en las distintas jurisdicciones de la CBA, cuando se formulan las comparaciones en los productos que las componen, ya que no abarca a la totalidad de los productos que

conforman, quedando fuera de la muestra, una cantidad de productos considerable, sin la pertinente valoración en precio.

También, resulta otra consideración más, de cómo está conformada la CBA. Ello, planteada por el organismo estadístico como "una canasta única y universal, en sus productos y consumos energéticos" respecto a las comidas y bebidas indispensables – aplicable este razonamiento a todas las provincias-.

Este procedimiento, no contempla las distinciones en los consumos diarios en calorías son diferenciados, no solo por sexo y edad, sino también por región donde se radica el ciudadano a evaluar. Profundizando este punto, se advierte, la falta de ponderación en la canasta básica por ciertos desvíos en las necesidades en alimentos, calorías, consumos de líquidos como consecuencia de la variedad en las temperaturas que sufren los habitantes en las distintas regiones del país. Ello, basado una parte de los estudios desarrollados por el Dr. Britos, Sergio agregados en el Anexo III (en materia nutricional).

El citado estudio, se lo aborda como un nexo reencausador entre distintas disciplinas, que para esta tesis, vincula a la medicina y las finanzas públicas para consolidarse en un mismo objetivo y problema. Es decir, identificándose las externalidades negativas en la determinación y conformación de los guarismos estadísticos para establecer el padrón de indigencia y pobreza provincial, basado en una canasta básica alimentaria (universal) para todas las jurisdicciones, sin considerar los desvíos planteados.

En igual sentido, y forzadamente, también se equipara en términos de igualdad el consumo de los bienes y servicios de los habitantes de las distintas jurisdicciones, aplicando como modelo determinativo de la CBT, la inversa del coeficiente Engel. Siendo parte del problema, que para la actualización del valor de la CBA, la misma está sujeto al relevamiento de los las áreas urbanas de acuerdo con las nuevas

regla del IPCNu, la que establece la evolución de precios de los alimentos, basados en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), adoptando al aumento generalizado y constante de los precios (la inflación) solo alimentario, mientras que el "coeficiente de gasto no alimentario" permanece a "valores constante" siendo unívoco y justado a la inflación de alimentos, "sin ponderar el ajuste de precios de los bienes y servicios no alimentarios los que conforman a la CBT."

Asimismo, esta metodología basada en esta fórmula, no toma la dinámica de otros factores de dispersión como a la fluctuación de los valores que hacen a las tarifas expresadas a los distintos volúmenes físicos de consumo de servicios públicos, en las diferentes regiones, ya sea por la cantidad física en consumos de metros cúbicos de gas, así como la cantidad de litros de agua potable necesarios – los distinciones en los costos de alquileres, de nafta desde el paralelo 40, transporte, subsidios a los alimentos, precio de las ropas, en la educación y salud, existiendo un desvío considerable en la formación del precio y dependiendo del estrato poblacional que a se analice, tiene impacto directo al costo de vida, siendo ello una medida para identificar la línea de pobreza basada en los ingresos de los hogares.

Por ello, se planteó como dilema a la CBAR y CBTR, como parte de un nuevo parámetro de medición de la pobreza e indigencia en las provincias. Atendiendo las disparidades y dispersiones regionales. Ambas canastas serán evaluadas, adecuadas y consensuadas mediante un "Consejo Consultivo" conformado en el orden académico, por el Poder Ejecutivo –Provincial-, por Consejo Profesional en Ciencias Económicas de la provincia que se trate, y algunos representantes del Ministerio de Salud, dando suficiencia categórica al criterio en la valorización y de conformación de las mismas.

Lo planteado hasta aquí, no pretende dar respuesta a una parte del problema planteado. Sino, identifica como necesidad prioritaria, previa

a la distribución de los recursos en lo social, dar un valor estratégico a la generación y publicación de datos estadísticos (genuinos), que hacen a la cuestión social. Permitiendo establecer un “nuevo mapa social, territorial”, que refleje las realidades provinciales, y que ponga de manifiesto la fragilidad de aquellos ciudadanos que se encuentran en situaciones menos ventajosas económicas que el resto, permitiendo focalizar a los programas de contención e integradores en lo social.

La herramienta formidable para la distribución de los recursos públicos, sigue siendo la Coparticipación Federal de Impuesto. Vista para este estudio, como el instrumento idóneo en el trato del “federalismo social”, siendo su esencia una combinación de las herramientas que administra el Estado en captar los recursos necesarios, distribuirlos ajustado a un reporte real de necesidades relevadas y categorizadas, siendo aplicado mediante el gasto social con políticas universal ó focalizada dependiendo de la problemática y necesidad que se registre.

Esto implica, dar una dinámica a la información y valorar la eficacia del dato estadístico en lo social, para que puedan monitorearse los avances en la política y gestión pública, de manera continua, por parte de las diferentes autoridades públicas y de la propia ciudadanía.

Y con ello, retomar la ecuación sobre la gobernabilidad en resultados visibles y tangibles en el campo de lo social.

## Bibliografía del capítulo III

### Autores

---

- Álvarez, Gustavo; Gómez, Alicia; Olmos, María Fernanda, “Pobreza y comportamiento demográfico en Argentina”. La heterogeneidad de la privación y sus manifestaciones- Papeles de Población, vol. 13, núm. 51, enero-marzo, 2007, pp. 77-110- Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México
- Armony, V. y G. Kessler (2004) “Imágenes de una sociedad en crisis. Cuestión social, pobreza y desempleo”, en Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (comps.): La historia reciente. La Argentina en democracia. Edhasa, Buenos Aires.
- Atkinson, A. y F. Bourguignon (2000) Handbook of income distribution, Vol. I, Elsevier Science.
- Boltvinik, Julio (2003). “Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados”. Banco de Comercio Exterior: Revista Comercio Exterior, Vol. 53, Núm. 5, México.
- Boltvinik, Julio (2014). Multidimensionalidad de la pobreza : propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe (2014) E-Book.- (CLACSO-CROP /) ISBN 978-987-1891-66-5
- Cruces, F. y L. Gasparini (2010) “Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina. Evidencia y temas pendientes.” Serie de Documentos de trabajo sobre políticas sociales N°5. Banco Mundial.
- Feres Juan Carlos - Mancero Xavier – Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura- Serie estudios

estadísticos y prospectivos- División de Estadística y Proyecciones  
Económicas- CEPAL -2001

- Gasparini, L. y W. Sosa Escudero (2001) Bienestar y Distribución del Ingreso en la Argentina 1980-1998, La Plata: CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Olavaria Mauricio. "Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales". Documento de trabajo, N° 71. IAP. Universidad de Chile. 2002.
- Otero, Gustavo –Cuaderno de la Economía N° 65 - Pobreza: Definición, determinantes, programas para su erradicación- Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires -2002
- OMS, UNICEF (2000). Informe sobre la evolución mundial del abastecimiento de agua y saneamiento en 2000. EEUU: OMS, UNICEF.
- OMS, (2008): Subsana las desigualdades en una generación: Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud. Comisión sobre determinantes sociales de la salud. HO/IER/CSDH/08. Recuperado el 10 de noviembre de 2008, de [www.who.int/social\\_determinants](http://www.who.int/social_determinants).
- Rozada, Gonzales Martín - ¿Tan Difícil es que el INDEC publique un Indicador Provisorio de Inflación?  
<https://lapiedraenelzapato.com/2016/02/17/tan-dificil-es-que-el-indec-publique-un-indicador-provisorio-de-inflacion/>



- Stiglitz, J., A. Sen y J.P. Fitoussi (2009) The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited - Reflections and Overview. URL: <http://stiglitz-senfitoussi.fr/en/documents.htm>
- Zacaria, Héctor y Zoloa Juan Ignacio - Desigualdad y Pobreza entre las Regiones Argentinas: Un Análisis de Microdescomposiciones. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales- Documento de Trabajo Nro. 39 - Julio, 2006

### **Documentos de trabajo**

---

- Índice de Precios al Consumidor Nacional urbano- ICPNu – Serie Documentos de trabajo N° 22- Instituto Nacional de Estadística y Censos – 2014.

### **Libros**

---

- Algo más que una pobreza de ingresos – Coord: Agustín Salvia – Observatorio de la deuda social UCA- Editorial Biblos - Año 2006.
- Inconsistencia económica de las fórmulas de Carli, Dutot y Jevons para calcular el índice elemental del IPC con estratos básicos homogéneos- Rodríguez Feijoó, Santiago- González Correa, Carlos- Rodríguez Caro, Alejandro- Departamento de Métodos Cuantitativos en E. y G. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria- Vol. 47, Núm. 160, 2005, págs. 423 a 446.
- Pobreza y hambruna: Un ensayo sobre el derecho y la privación (Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation) de Amartya Sen- Oxford: Clarendon Press, 1981.

- La idea de la Justicia – Amartya Sen, Editorial Taurus, año 2010 ISBN 9788430606863.
- Más ética, más desarrollo. Autor: Bernardo Kliksberg - Editorial: Buenos Aires: Temas Grupo Editorial –Año 2006.
- Pobreza y desigualdad en América Latina-Autores: Leonardo Gasparini; Martín Cicowiez; Walter Sosa Escudero; Universidad Nacional de La Plata. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)- Editorial: Buenos Aires: Temas Grupo Editorial – Año 2013.
- Teoría de la Justicia. Fondo de Cultura Económica. México. Rawls, J. (1979).

### **Páginas web**

---

- <http://www.indec.gov.ar/> Instituto de Estadística y Censo
- <http://biblio.unlp.edu.ar/> Biblioteca pública de Universidad de la Plata
- <http://www.bcnbib.gov.ar/> Biblioteca del Congreso de la Nación
- <http://www.infoleg.gov.ar/> Información legislativa y documental del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación
- [www.uca.edu.ar/](http://www.uca.edu.ar/) Observatorio de la Deuda Social Argentina - UCA
- <http://www.cippecc.org/> Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
- <http://ides.org.ar/> Instituto de Desarrollo Económico y Social
- <http://observatoriosocial.unlam.edu.ar/> Observatorio Social de la Universidad de la Matanza
- [http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/canasta\\_05\\_04.pdf](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/canasta_05_04.pdf)

- [http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/informe\\_canastas\\_basicas.pdf](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/informe_canastas_basicas.pdf)

## Papers

---

Sergio Britos - Elaboración de las canastas básicas de alimentos de seis regiones de argentina- Disponible

[www.cesni.org.ar/sistema/.../117-canastas\\_basicas\\_de\\_alimentos\\_de\\_argentina.pdf](http://www.cesni.org.ar/sistema/.../117-canastas_basicas_de_alimentos_de_argentina.pdf)

## Ponencias

---

Seminario Internacional Medición Multidimensional de la Pobreza en América Latina - Santiago de Chile, 13 y 14 de mayo de 2010 –

<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/deype/noticias/noticias/0/38360/p38360.xml&xsl=/deype/tpl/p1f.xsl&base=/deype/tpl/top-bottom.xslt>

## Manuales

---

- Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo- Manual de Índices de precios al consumidor-Informe III – pág. 6 –OIT- Ginebra, 24 de noviembre a 3 de diciembre de 2003 – Disponible en :

[http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dqreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms\\_087593.pdf](http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dqreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_087593.pdf)

## Revistas

---

Entrelíneas de la Política Económica; año 4, no. 26- Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y Aplicaciones en América Latina. Equipo de trabajo de la Encuesta de Hogares y Empleo. Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires -Centro de

Investigación en Economía Política y Comunicación (CIEPYC) Edición  
2010 -ISSN: 1851-278X .

---

- **Anexo III- del Capítulo III** -Conformación de la elaboración de las canastas básicas de alimentos de seis regiones de Argentina-
- **Anexo IV del Capítulo III** – Composición de la Canasta Básica de Alimentos.

### Anexo III- Del Capítulo III

#### -Conformación de la elaboración de las canastas básicas de alimentos de seis regiones de Argentina-

##### 1. Introducción (\*)

---

En Argentina, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) estima la incidencia de la pobreza desde 1988, sobre la base de una línea de pobreza elaborada a partir de los resultados de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 1985/86(Engho).

La línea de pobreza es un concepto normativo, en la medida en que representa un juicio acerca de los niveles de satisfacción o recursos que se consideran mínimamente adecuados para hacer posible el desarrollo personal y la convivencia social.

La línea corresponde a un mínimo absoluto, por debajo del cual resulta altamente improbable el desarrollo personal libre de carencias alimentarias, morbilidad o patologías psico-sociales, así como la vida digna en sociedad. El juicio normativo sobre tal nivel mínimo debe basarse en evidencia objetiva (estudios científicos sobre las necesidades humanas, juicio experto basado en tales estudios y en la experiencia internacional, o evidencia estadística pertinente) acerca de los efectos de la privación. El establecimiento de normas absolutas de pobreza entonces, debe basarse en alguna apreciación de las necesidades básicas, los umbrales mínimos de satisfacción aceptables y los recursos mínimos requeridos para alcanzar esos

---

(\*) Se ha tomado literalmente el trabajo desarrollado el Lic en alimentación Dr. Britos Sergio (UBA) en materia sobre el trabajo nutricional en Argentina. El estudio citado se lo aborda como un nexo reencausador entre distintas disciplinas, para esta tesis vincula a la medicina en materia alimentaria y finanzas públicas para consolidarse en un mismo objetivo. Es decir, establecer las **externalidades negativas** en la determinación y conformación de los guarismos estadísticos en identificar el padrón de indigencia y pobreza **basado en una canasta básica alimentaria y total de carácter "universal"**.

Umbrales. El consumo personal, cuya satisfacción por debajo de ciertos niveles se considera inadecuada. Todos los métodos que siguen este enfoque parten de los requerimientos nutricionales; difieren en la manera de El enfoque de más larga tradición y de mayor aceptación para el trazado de líneas de pobreza se basa en la identificación del conjunto de necesidades básicas comúnmente cubiertas mediante considerar las necesidades básicas no alimentarias. El método del **costo de las necesidades básicas** consiste en establecer los requerimientos de bienes para cubrir cada tipo de necesidades y valorarlos hasta llegar al costo de una canasta mínima de necesidades básicas. En la práctica, este método sólo es aplicable para establecer el costo de una dieta básica y el de unos pocos bienes no alimentarios considerados indispensables.

El método basado en la **energía alimentaria** establece la ingesta mínima adecuada de calorías (por adulto equivalente) y traza la línea de pobreza en el nivel de gasto total de consumo (por persona) que permite alcanzar el requerimiento de energía establecido. Este método, no permite una adecuada comparabilidad de las líneas de pobreza para diferentes hogares.

Por último, el método basado en la **participación del gasto en alimentos** -que es el utilizado en la Argentina y en toda América Latina, así como en los Estados Unidos- consiste en estimar el valor de una Canasta Básica de Alimentos (CBA) que cumple con los requerimientos nutricionales adecuados y establecer la línea de pobreza relacionando este valor con la participación del gasto alimentario en el gasto total de consumo (coeficiente de Engel) de una población de referencia <sup>(1)</sup>.

Probablemente, la metodología tradicional del costo mínimo de la alimentación correcta (o costo de 1000 kcal normales o

nutricionalmente correctas), institucionalizada por Pedro Escudero<sup>(2)</sup>, fue la primer aproximación al concepto de Canasta Básica.

El costo de 1000 kcal normales se define como una unidad de costo que contempla las leyes de la alimentación (suficiente, completa, armónica y adecuada); la dieta de costo mínimo se diseña a partir de los requerimientos y recomendaciones de energía y nutrientes, pero además considera todos los criterios normativos que conforman una alimentación correcta.

La estricta normatividad de las dietas correctas de costo mínimo representa alguna limitación en cuanto a su utilidad para medir pobreza en el sentido que los alimentos que integran estas "canastas" no reflejan adecuadamente los patrones de consumo prevalentes.

El estudio de CEPAL sobre las dimensiones de la pobreza en Latinoamérica (1975) constituyó un importante antecedente; a fin de garantizar la comparabilidad de sus estimaciones de pobreza, las canastas alimentarias de CEPAL tomaron como referencia para su diseño las hojas de balance de alimentos de cada país. Los productos integrantes de cada canasta si bien reflejan la disponibilidad de alimentos de cada país no representan de manera adecuada los consumos efectivos de los sectores pobres.

Distintos países a su vez, han aportado planteos metodológicos innovadores dependiendo de sus propósitos específicos al elaborar canastas de alimentos; ejemplo de ello es la propia metodología del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá.(INCAP), que con variantes ha sido el antecedente que ha guiado la elaboración de las dos versiones de canastas realizadas en Argentina.

Otro antecedente destacable es el indicador de seguridad alimentaria elaborado en la Universidad del Valle (Colombia) y basado en el diseño de una canasta de alimentos con productos no

fijos (flexibles) y reemplazables entre sí (según ciertos criterios) dependiendo del comportamiento de los precios.

El supuesto que ha guiado la elaboración de la canasta colombiana es que los hogares normalmente deciden sus compras sobre la base de un patrón de consumo relativamente estable en el corto plazo, pero reemplazando alimentos de alto precio por otros más económicos dentro del mismo grupo de alimentos; por lo tanto, la estructura calórica de la canasta resultante no es fija para cada alimento sino que considera un rango mínimo y máximo en cuanto a la participación de cada producto.

En este trabajo, la Canasta Básica de Alimentos, es un conjunto de productos alimentarios que satisfacen ciertos atributos nutricionales normativos, al mínimo costo y cuya estructura refleja el patrón de consumo de alimentos de una población de referencia.

Como se mencionó al principio, la primer línea de pobreza utilizada en nuestro país fue elaborada en 1988<sup>(3)</sup> a partir de los resultados de la Engho 1985/86; el procedimiento consistió en diseñar una CBA representativa del aglomerado urbano del Gran Buenos Aires (GBA) y establecer un coeficiente representativo de los gastos no alimentarios de la población de referencia.

De esa manera, el valor monetario de la CBA más la estimación de los gastos no alimentarios constituye el umbral o línea de pobreza.

La realización de una nueva encuesta de gastos en 1996/97<sup>(4)</sup> permitió revisar los cambios ocurridos en la estructura de consumo de la población y elaborar una nueva canasta básica, además, como la última encuesta de gastos es la primera que es representativa de todo el país, se pudo elaborar canastas para seis regiones: área metropolitana (GBA), Pampeana, Noroeste (NOA), Noreste (NEA), Cuyo y Sur.



La elaboración de la CBA requiere:

- ✓ determinar el requerimiento energético y las recomendaciones de nutrientes para las diferentes unidades de consumo o grupos etáreos
- ✓ determinar la estructura de consumo de alimentos de la población de referencia
- ✓ seleccionar los productos que compondrán la CBA y sus cantidades
- ✓ realizar el análisis nutricional y los ajustes necesarios a fin de optimizar el criterio normativo de la CBA
- ✓ determinar el valor monetario de la CBA

## 2. Metodología de elaboración de la CBA

---

### 2.1 Aspectos normativos nutricionales de la CBA

Metodológicamente, la CBA es el conjunto de productos que forman parte de la estructura o patrón de consumo de la población de referencia y que satisfacen, en primer término, el requerimiento energético de la unidad de consumo y en segundo lugar, la mayor adecuación de nutrientes posible, al mínimo costo.

Esta definición impone a la CBA un criterio normativo en varios sentidos:

- (a) la satisfacción del requerimiento energético de la unidad de consumo;
- (b) los valores de peso y talla en que se basa el cálculo de ese requerimiento energético, que también deben ajustarse a las normas establecidas;
- (c) la adecuación de nutrientes, que se basa en el concepto de densidad nutricional del conjunto de alimentos que conforman la CBA

La determinación del requerimiento energético de la unidad de consumo o individuo de referencia constituye una instancia

estratégica en el diseño de la CBA ya que define el marco global de la canasta expresado en términos de kilocalorías.

El método para definir la necesidad energética de los individuos está adecuadamente normatizado en el Informe de la Reunión de Expertos FAO/OMS/UNU 1985 sobre Necesidades de Energía y Proteínas <sup>(5)</sup> y es el utilizado en el marco de este trabajo.

Los criterios y definiciones operacionales aplicadas para determinar el requerimiento energético de cada grupo etéreo son los siguientes:

Niños hasta los 10 años de edad:

El requerimiento se calculó a partir del peso de niños de cada tramo de edad, utilizando como referencia los estándares nacionales de peso<sup>(6)</sup>.

Adolescentes entre 10 y 17 años:

En este tramo de edad los lineamientos propuestos por FAO/OMS sugieren considerar el peso de los niños como base para estimar su metabolismo basal y luego su necesidad calórica total; el mismo informe también recomienda definir el valor de peso como la mediana (de peso) para la edad y talla correspondiente.

En este sentido, el informe FAO/OMS, en su página 34 plantea *“Si, en toda edad, el peso es el determinante principal de las necesidades, cabe preguntarse ¿qué peso es el indicado? Si se usa el peso real, la tendencia será a mantener el statu quo. Si se usa la mediana del margen de referencia, el resultado tendrá un efecto normativo. Se sobreestimarán las necesidades de los que están en el extremo inferior del margen del peso por edad o por talla y se subestimarán las de los que están en el extremo superior. Si se satisfacen las necesidades así calculadas, el peso tenderá a variar en dirección a la mediana.*

*A esto se refiere el término “normativo” en el presente informe. Es el lector quien tiene que elegir el peso corporal más apropiado para calcular las necesidades, según lo que se pretenda y las circunstancias.”*

Para este trabajo se adoptó como criterio la utilización de los estándares nacionales (7), calculando el requerimiento energético a partir de la mediana de peso de cada tramo de edad.

Una vez determinado el peso para cada grupo de edad y sexo se calculó el requerimiento basal y sobre él se utilizaron los factores de actividad física propuestos por FAO/OMS para adolescentes de este tramo de edad, a fin de determinar la necesidad energética total.

#### Adultos hombres y mujeres (18 años en adelante)

En el grupo de adultos, de ambos sexos, el criterio propuesto por FAO/OMS, al igual que en el caso de adolescentes, se basa en determinar primero el requerimiento basal y luego agregar los factores inherentes a la actividad física desarrollada.

En este grupo también el principal determinante del requerimiento basal es el peso y en este sentido, la definición operacional adoptada es similar a la planteada en el caso de los adolescentes: se adoptó el criterio de aplicar un valor de peso normativo, equivalente a la mediana del peso según edad y talla.

Como no existen estándares nacionales que relacionen peso con talla para adultos, siguiendo los lineamientos de FAO/OMS se consultaron las tablas de Bray (8) recomendadas para su uso por ese informe cuando no se dispongan de mejores datos nacionales.

El procedimiento aplicado consiste en asignar a la talla de adultos argentinos en cada tramo de edad el peso normativo según las tablas de Bray.

En este sentido, los estándares nacionales de estatura alcanzan hasta los 19 años, tras lo cual en este trabajo se imputó un crecimiento medio de 1 cm entre los 19 y 25 años y pérdidas de 0,5 cm por década a partir de los 45 años, a fin de proyectar los valores del estándar nacional (de talla) a los 19 años hasta la adultez.

Los valores de peso determinados a partir de las tablas de Bray, para cada valor de talla y edad, son equivalentes con un Índice de Masa Corporal (IMC) ubicado en el punto medio del rango de normalidad (entre 18 y 25) lo que -una vez más- tiende a afirmar el efecto normativo en el diseño de la CBA.

Los procedimientos aplicados son consistentes con los sugeridos por la reunión sobre metas nutricionales y Guías de Alimentación para América Latina <sup>(9)</sup>.

Una vez determinado el peso para cada grupo de edad y sexo, se consideraron los factores de actividad física propuestos por FAO/OMS, ajustados a la distribución temporal de actividades (tiempo destinado según tipo de actividad desarrollada). Para esto se recurrió a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (total de aglomerados, 1996) <sup>(10)</sup>, a fin de determinar la cantidad de horas dedicadas a la actividad laboral realizada por la población adulta.

A la cantidad de horas promedio trabajadas por varones y mujeres se aplicaron los factores de actividad ligera, moderada e intensa propuestos por FAO/OMS (1,7; 2,7 y 3,8 respectivamente en el caso de varones y 1,7; 2,2 y 2,8 en el caso de mujeres) fin de discriminar entre individuos que trabajan en actividades que involucran niveles diferentes de gasto calórico.

En el caso de las mujeres y siguiendo el mismo procedimiento adoptado por Andueza <sup>(11)</sup>, se agregó una mayor carga horaria destinada a cubrir tareas domésticas.

Con esta metodología se determinó primero el requerimiento basal para cada grupo de edad y sexo y luego la necesidad energética total.

En el caso de personas de más de 75 años, varones y mujeres, que se suponen inactivas laboralmente, no hay datos acerca de la distribución temporal de sus actividades por lo que se adoptó el criterio propuesto por FAO/OMS (página 84 del informe), que establece un factor de actividad único de 1,51 por sobre el metabolismo basal, calculado en 1351 kcal y 1163 kcal en varones y mujeres respectivamente. La necesidad calórica total de este grupo se estableció entonces en 2040 kcal y 1750 kcal en varones y mujeres, sin discriminar por tipo de actividad.

El hombre adulto, entre 30 y 45 años, de actividad moderada, fue seleccionado como el individuo de referencia y su necesidad energética establecida como valor 1 (uno); las necesidades de los restantes grupos etáreos fueron entonces convertidas a unidades consumidoras equivalentes relacionándolas con el valor de la unidad de referencia.

En las siguientes tablas se presentan los valores de peso, talla y necesidad energética estimados para cada grupo de edad y sexo y los puntajes correspondientes, calculados como cociente entre su requerimiento y el de la unidad adulto equivalente (2750 kcal).

**Cuadro 1: Requerimiento energético según edad, sexo y actividad física**

Edad		Peso (kg)	Talla(Mts)	Necesidad Energetica Kcal	Unidades Consumidoras
09-Dic	meses	9,31	n/c	952	0,35
1	año	9,725	n/c	1030	0,37
2	años	12,4	n/c	1277	0,46
3	años	14,525	n/c	1409	0,51
4	años	16,325	n/c	1518	0,55
5	años	18,25	n/c	1643	0,6
6	años	20,575	n/c	1760	0,64
7	años	22,8	n/c	1813	0,66
8	años	25,55	n/c	1865	0,68
9	años	28,5	n/c	1910	0,69
Niños					
10	años	33,05	1,38	2192	0,79
11	años	36,5	1,43	2255	0,82
12	años	41,05	1,48	2347	0,85
13	años	46,85	1,55	2472	0,9
14	años	53,4	1,62	2650	0,96
15	años	58,95	1,67	2760	1
16	años	62,3	1,71	2828	1,03
17	años	64,15	1,72	2881	1,04

Edad		Peso (kg)	Talla(Mts)	Necesidad Energetica Kcal	Unidades Consumidora s
<b>Niñas</b>					
10	años	34	1,37	1918	0,7
11	años	38,85	1,44	1986	0,72
12	años	43,7	1,5	2051	0,74
13	años	47,4	1,55	2089	0,76
14	años	50,1	1,58	2100	0,76
15	años	51,75	1,6	2116	0,77
16	años	52,8	1,61	2111	0,77
17	años	53,45	1,61	2124	0,77
<b>Adultos</b>					
<b>hombres</b>					
18-29	Liviana	66	1,74	2358	0,85
18-29	Moderada	66	1,74	2826	1,02
18-29	Intensa	66	1,74	3340	1,21
30-45	Liviana	66	1,74	2301	0,83
30-45	Moderada	66	1,74	2758	1
30-45	Intensa	66	1,74	3260	1,18
45-60	Liviana	65,75	1,73	2297	0,83
45-60	Moderada	65,75	1,73	2753	1
45-60	Intensa	65,75	1,73	3255	1,18
60-75	Liviana	65	1,72	1910	0,69
60-75	Moderada	65	1,72	2288	0,83
60-75	Intensa	65	1,72	2705	0,98
más	75	64,5	1,72	2050	0,74
<b>Adultos</b>					
18-29	liviana	54	1,62	1929	0,7
18-29	moderada	54	1,62	2106	0,76
18-29	intensa	54	1,62	2318	0,84
30-45	liviana	54	1,62	1933	0,7
30-45	moderada	54	1,62	2111	0,77
30-45	intensa	54	1,62	2323	0,84
45-60	Liviana	53,5	1,61	1914	0,69
45-60	moderada	53,5	1,61	2090	0,76
45-60	intensa	53,5	1,61	2300	0,83
60-75	liviana	53	1,6	1704	0,62
60-75	moderada	53	1,6	1860	0,67
60-75	intensa	53	1,6	2048	0,74
más	75	53	1,59	1750	0,63
<b>Embarazadas</b>					
18-29	liviana	n/c	n/c	2214	0,8
18-29	moderada	n/c	n/c	2391	0,87
18-29	intensa	n/c	n/c	2603	0,94
30-45	liviana	n/c	n/c	2218	0,8
30-45	moderada	n/c	n/c	2396	0,87
30-45	intensa	n/c	n/c	2608	0,95
<b>Lactancia</b>					
18-29	liviana	n/c	n/c	2429	0,88
18-29	moderada	n/c	n/c	2606	0,94
18-29	intensa	n/c	n/c	2818	1,02
30-45	liviana	n/c	n/c	2433	0,88
30-45	moderada	n/c	n/c	2611	0,95
30-45	intensa	n/c	n/c	2823	1,02

-Magister Daniel Soria-

El requerimiento energético de la unidad de consumo (o “adulto equivalente”), constituye el criterio nutricional trazador de la CBA; de acuerdo a las equivalencias (o múltiplos) de requerimiento energético entre personas de diferente edad, sexo y actividad física se establecen las CBA para hogares de distinto tamaño y composición.

En el caso de los nutrientes sin embargo, no se utilizan factores de equivalencia entre las recomendaciones de personas de diferente edad y sexo. Se sabe que para algunos nutrientes, las recomendaciones de adultos son más bajas que las de otros grupos etáreos, entre ellos los niños y mujeres embarazadas. En la práctica esto conduce a que, una vez definida la CBA, el grado en que la misma cubre las necesidades de nutrientes de la unidad de consumo no es equivalente a la adecuación a nivel de hogares (sobre todo si en ellos hay niños), que es en definitiva el nivel de agregación en que se mide el costo de la CBA.

Si bien se acepta que la canasta no es totalmente normativa en el aspecto nutricional, su diseño debe procurar la mejor adecuación posible de su perfil nutricional en la medida en que no se altere significativamente la estructura de consumo observada.

Es en este punto donde resulta importante definir cuál es el estándar de recomendaciones de nutrientes; en este trabajo y a diferencia de la metodología aplicada por Andueza <sup>(12)</sup> en el diseño de la CBA 1988 se decidió utilizar el concepto de densidad nutricional en reemplazo de las recomendaciones de nutrientes de la unidad de consumo.

La densidad nutricional es una medida de calidad de la dieta que expresa la relación entre el contenido de cada nutriente y la energía; en cada grupo etéreo y para cada nutriente, la densidad nutricional óptima es equivalente a la relación entre la recomendación diaria del nutriente y la recomendación diaria de energía. De esta manera, una



vez cubierta la necesidad energética también se asegurará la necesidad de nutrientes.

La densidad nutricional se expresa habitualmente como cantidad de nutriente por cada 1000 kcal. En este trabajo se determinaron los valores de densidad nutricional de cada nutriente y para cada grupo etáreo sobre la base de las recomendaciones energéticas explicitadas más arriba, las recomendaciones diarias (RDA) <sup>(13)</sup> y las ingestas dietéticas de referencia (DRI) propuestas por la Academia de Ciencias de los EE UU <sup>(14)</sup>.

Los valores correspondientes (expresados como cantidad de cada nutriente por 1000 kcal) se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2: Valores propuestos de densidad nutricional, según grupos etáreos**

Edad	Calcio mg	Hierro mg	Vit. A ug RE	Vit. C mg	B1 Mg	B2 mg	Niacina mg	Zinc
7-12 meses	284,21	10,53	394,74	36,84	0,32	0,42	4,21	5,28
1-3 años	403,55	8,07	322,84	32,28	0,40	0,40	4,84	8,07
4-8 años	465,12	5,81	337,21	26,16	0,35	0,35	4,65	5,81
Hombres								
9-13 años	581,66	5,37	393,74	21,48	0,40	0,40	5,37	8,71
14-18 años	466,12	4,30	358,55	21,51	0,43	0,47	5,74	5,38
19-30 años	353,86	3,54	353,86	21,23	0,42	0,46	5,66	5,31
31-50 años	363,24	3,63	363,24	21,79	0,44	0,47	5,81	5,45
51-70 años	524,48	4,37	437,06	26,22	0,52	0,57	6,99	8,56
más de 70 años	524,48	4,37	437,06	26,22	0,52	0,57	6,99	8,56
Mujeres								
9-13 años	652,94	6,53	381,72	24,11	0,45	0,45	6,03	8,03
14-18 años	620,82	7,16	382,04	28,65	0,48	0,48	6,69	5,73
19-30 años	474,83	7,12	379,87	28,49	0,52	0,52	6,65	5,70
31-50 años	473,71	7,11	378,97	28,42	0,52	0,52	6,63	5,88
51-70 años	645,16	5,38	430,11	32,26	0,59	0,59	7,53	8,45
más de 70 años	885,71	5,71	457,14	34,29	0,83	0,83	8,00	8,86

Los valores de densidad nutricional establecidos en el cuadro se consideraron entonces como el estándar de referencia contra el cual contrastar y establecer la adecuación nutricional tanto de los consumos observados en la Engho como de las CBA.

## 2.2. Identificación de la población de referencia

La composición de la CBA se determina sobre la base de los patrones observados de consumo (en rigor, de compras) de una población de referencia. De acuerdo con los procedimientos recomendados por expertos y aplicados en la mayoría de los países <sup>(15)</sup>, se convino en que la población de referencia pertinente para estos fines es el conjunto de hogares cuyas compras de alimentos satisfacen con cierta holgura el requerimiento energético de los miembros del hogar, de manera que sus decisiones de asignación de recursos se realizan en un marco que no es de severa escasez de fondos, pero tampoco de abundancia.

Para identificar ese conjunto de hogares, en cada una de las seis áreas geográficas, se utilizaron los resultados de la Engho realizada por el INDEC en 1996/97 <sup>(16)</sup>.

La Engho se llevó a cabo entre febrero de 1996 y marzo de 1997, sobre una muestra total de 38760 viviendas, con información representativa a nivel de seis regiones: metropolitana (Ciudad de Buenos Aires y conurbano bonaerense), pampeana (Córdoba, La Pampa, Entre Ríos, Santa Fé y resto de Buenos Aires), noroeste (Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero), noreste (Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa), cuyo (Mendoza, San Luis y San Juan) y sur (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

El procedimiento para determinar la población de referencia consistió en ordenar los hogares de acuerdo con su gasto de consumo (o ingreso) per cápita e identificar el grupo o tramo de hogares que alcanza justo el requerimiento energético de sus miembros, de acuerdo a los valores explicitados más arriba.

Es necesario que cada grupo de hogares considerado en este procedimiento de identificación sea de un tamaño suficiente como para que el patrón de consumo promedio del grupo sea representativo ya que el período de registro del gasto en alimentos utilizado en la Engho fue de una semana. A tal efecto, se consideró que un grupo decílico de hogares (10%) es de tamaño suficiente a ese respecto, y que por lo tanto el proceso de búsqueda ("screening") o identificación puede realizarse observando el consumo de energía por adulto equivalente implícito en el gasto en alimentos de deciles superpuestos de hogares, diferenciados entre sí por un percentil (percentiles 1-10, 2-11, 3-13, etc.).

De acuerdo con este procedimiento, se puede identificar al grupo decílico de hogares (de la distribución según el ingreso per cápita o el consumo per cápita) cuyo gasto en alimentos implica una ingesta en torno a 2750 calorías diarias, valor asignado al adulto equivalente.

En principio, podría definirse como población de referencia a los hogares del decil de distribución del ingreso per cápita cuyos gastos en alimentos equivalen a un consumo calórico de aproximadamente 2750 kilocalorías por día y por adulto equivalente. Estrictamente, dado que la definición de decil implica que se trata de un conjunto que abarca al 10% de hogares, se supuso que los hogares que consumen esa cantidad de calorías se ubican en la mediana del decil (el quinto percentil).

Adicionalmente y dada la necesidad de contar con un tamaño de muestra suficiente para analizar la estructura de gasto total -entre alimentos y no alimentos- y la composición por producto de los primeros, se consideró necesario disponer de un grupo que incluyese al 20% de hogares.

Por lo tanto, el procedimiento utilizado lleva a que si el decil que registra el consume calórico de referencia es el que abarca a los

percentiles  $p$  a  $p+9$ , la población de referencia se define como la que abarca a los percentiles  $p+4$  a  $p+23$ .

Tomando como base la Engho 1996/97 se constató que el valor de 2750 kcal. diarias por adulto equivalente era alcanzado por el decil que abarcaba los percentiles 19 a 28 de la distribución del ingreso per cápita de los hogares de la muestra nacional. Consecuentemente, la población de referencia quedó definida como la compuesta por los hogares ubicados entre los percentiles 23 a 42 de esa distribución.

Bajo este procedimiento, queda asegurado que el tramo de hogares cuya estructura de consumo constituye la referencia para la elaboración de la CBA es aquel que mínimamente satisface el umbral de 2750 kcal, pero incluye además un 20% de hogares con consumos calóricos superiores.

En síntesis, el tramo seleccionado y comprendido entre los percentiles 23 a 42 de la distribución de ingreso per cápita de los hogares es aproximadamente equivalente al segundo quintil de ingresos de la población, vale decir no representa a los más pobres pero tampoco a los hogares de clase media y media alta.

### **2.3. Análisis de la estructura de consumo observada**

---

Para identificar ese conjunto de hogares, en cada una de las seis áreas geográficas, se utilizaron los resultados de la Engho realizada por el INDEC en 1996/97 <sup>(16)</sup>.

La Engho se llevó a cabo entre febrero de 1996 y marzo de 1997, sobre una muestra total de 38760 viviendas, con información representativa a nivel de seis regiones: metropolitana (Ciudad de Buenos Aires y conurbano bonaerense), pampeana (Córdoba, La Pampa, Entre Ríos, Santa Fé y resto de Buenos Aires), noroeste (Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero), noreste (Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa), cuyo (Mendoza,

San Luis y San Juan) y sur (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

El procedimiento para determinar la población de referencia consistió en ordenar los hogares de acuerdo con su gasto de consumo (o ingreso) per cápita e identificar el grupo o tramo de hogares que alcanza justo el requerimiento energético de sus miembros, de acuerdo a los valores explicitados más arriba.

Es necesario que cada grupo de hogares considerado en este procedimiento de identificación sea de un tamaño suficiente como para que el patrón de consumo promedio del grupo sea representativo ya que el período de registro del gasto en alimentos utilizado en la Engho fue de una semana. A tal efecto, se consideró que un grupo decílico de hogares (10%) es de tamaño suficiente a ese respecto, y que por lo tanto el proceso de búsqueda ("screening") o identificación puede realizarse observando el consumo de energía por adulto equivalente implícito en el gasto en alimentos de deciles superpuestos de hogares, diferenciados entre sí por un percentil (percentiles 1-10, 2-11, 3-13, etc.).

De acuerdo con este procedimiento, se puede identificar al grupo decílico de hogares (de la distribución según el ingreso per cápita o el consumo per cápita) cuyo gasto en alimentos implica una ingesta en torno a 2750 calorías diarias, valor asignado al adulto equivalente.

En principio, podría definirse como población de referencia a los hogares del decil de distribución del ingreso per cápita cuyos gastos en alimentos equivalen a un consumo calórico de aproximadamente 2750 kilocalorías por día y por adulto equivalente. Estrictamente, dado que la definición de decil implica que se trata de un conjunto que abarca al 10% de hogares, se supuso que los hogares que consumen esa cantidad de calorías se ubican en la mediana del decil (el quinto percentil).

Adicionalmente y dada la necesidad de contar con un tamaño de muestra suficiente para analizar la estructura de gasto total -entre alimentos y no alimentos- y la composición por producto de los primeros, se consideró necesario disponer de un grupo que incluyese al 20% de hogares.

Por lo tanto, el procedimiento utilizado lleva a que si el decil que registra el consume calórico de referencia es el que abarca a los percentiles  $p$  a  $p+9$ , la población de referencia se define como la que abarca a los percentiles  $p+4$  a  $p+23$ .

Tomando como base la Engho 1996/97 se constató que el valor de 2750 kcal. diarias por adulto equivalente era alcanzado por el decil que abarcaba los percentiles 19 a 28 de la distribución del ingreso per cápita de los hogares de la muestra nacional. Consecuentemente, la población de referencia quedó definida como la compuesta por los hogares ubicados entre los percentiles 23 a 42 de esa distribución.

Bajo este procedimiento, queda asegurado que el tramo de hogares cuya estructura de consumo constituye la referencia para la elaboración de la CBA es aquel que mínimamente satisface el umbral de 2750 kcal, pero incluye además un 20% de hogares con consumos calóricos superiores.

En síntesis, el tramo seleccionado y comprendido entre los percentiles 23 a 42 de la distribución de ingreso per cápita de los hogares es aproximadamente equivalente al segundo quintil de ingresos de la población, vale decir no representa a los más pobres pero tampoco a los hogares de clase media y media alta.

### **2.3. Análisis de la estructura de consumo observada**

---

Una vez definida la población de referencia como el tramo de hogares comprendido entre los percentilos 23 a 42 de distribución del

ingreso per cápita, se procedió a determinar su estructura de consumo alimentario, para luego diseñar la CBA.

En la Engho 1996/97, la información acerca de las compras de alimentos fue relevada a través del registro (por parte de cada hogar) en un cuadernillo ad-hoc, sobre la base de un período de referencia semanal y sobre un listado (de alimentos) de 311 productos.

Se obtuvo el listado y cantidades de alimentos comprados por los hogares comprendidos entre los percentilos 23 a 42 de cada región y los mismos fueron convertidos a unidades homogéneas de peso y volumen según correspondiera. Esas cantidades a su vez fueron convertidas de peso de compra (bruto) a peso neto y a sus equivalentes en energía, macro y micronutrientes.

Se consideraron los factores de corrección (peso bruto/peso neto) utilizados en la Escuela de Nutrición de la UBA y la base de datos de composición de alimentos fue elaborada ad-hoc sobre la base de las tablas de alimentos del Cenexa, DietPlan y la tabla de composición chilena.

Una vez obtenidos los valores de energía, macro y micronutrientes (calcio, hierro, zinc, y vitaminas A, B1, B2, C y niacina), los mismos fueron expresados en cantidades para la unidad de consumo o adulto equivalente y se obtuvieron las adecuaciones a las metas de densidad nutricional contrastando los valores nutricionales con la tabla de densidad nutricional explicitada más arriba; asimismo, también se obtuvieron las adecuaciones a las recomendaciones dietéticas de referencia (DRI).

Se determinó la estructura de consumo de la población de referencia, definida como la distribución de las calorías totales en cada uno de once grupos genéricos de alimentos: lácteos, carnes, hortalizas, frutas, tubérculos, pan, cereales y derivados, legumbres, azúcares

y dulces, aceites y grasas y bebidas. La estructura de consumo se expresó como porcentaje de las calorías totales aportadas por cada grupo genérico.

A su vez, a nivel de cada grupo, se determinó su propia estructura interna, definida como la contribución relativa (porcentual) de cada producto en relación a las calorías y cantidades físicas totales del grupo.

#### **2.4. Selección de productos de la CBA**

---

Como se planteó en la propia definición, el criterio trazador de la CBA es asegurar una canasta que refleje la estructura observada de consumo de la población de referencia y a su vez, ésta se determina en función de un criterio de ajuste al valor de requerimiento energético de la unidad de consumo o adulto equivalente.

Una vez obtenida la estructura de consumo, es necesario iniciar un proceso de ajuste y selección de los productos que finalmente compondrán la CBA.

Este trabajo, los alimentos que fueron considerados para diseñar la CBA fueron aquellos que:

- fueran consumidos por al menos un 5% de los hogares de la población de referencia y
- representasen como mínimo el 1% de la estructura calórica y/o física de cada uno de los grupos genéricos.

Por otra parte, en cada grupo se efectuaron algunos reemplazos de productos de elevado precio por caloría por otros de aporte nutricional similar, de consumo habitual de la población de referencia pero más económicos. Al aplicar estas restricciones, fue necesario reponderar la contribución relativa (porcentual) de cada alimento a las calorías y



consumo físico total de cada grupo, obteniéndose una nueva estructura, de proporcionalidad similar a la estructura observada según grupos genéricos, pero ajustada y acotada en la composición interna de cada grupo.

Así, el listado definitivo de alimentos integrantes de las CBA estuvo en el orden de los 55 a 60 productos. Un caso particular de alimentos son las bebidas alcohólicas, las gaseosas y los jugos, todos ellos productos sin aportes nutricionales relevantes. Sin embargo y de acuerdo con los criterios propuestos por CEPAL y adoptados en la mayoría de los países <sup>(17)</sup>, las CBA propuestas mantienen estos rubros, aunque se los ha ajustado hacia menores cantidades que las observadas ya que forman parte de hábitos profundamente enraizados en la población. Así por ejemplo, el crecimiento del consumo de jugos es una de las características salientes de los cambios observados en los últimos años. Otros ajustes aplicados, orientados a optimizar la densidad nutricional de las CBA fue el aumento en la contribución relativa de lácteos, hortalizas y frutas y la disminución proporcional de las carnes (fundamentalmente la de origen vacuno).

Por último y aún cuando es objeto de discusión entre los países y la misma CEPAL la pertinencia de incluir en la canasta alguna asignación razonable de los requerimientos en concepto de comidas fuera del hogar dada su importancia creciente en los hábitos de consumidores urbanos, las CBA propuestas no consideraron ninguna imputación bajo ese concepto.

## **2.5. Análisis económico de las CBA**

---

La valorización de la CBA debe realizarse considerando los precios reales que enfrenta la población de referencia en cada región.

Así por ejemplo, en el Gran Buenos Aires, es razonable suponer que los precios relevados para el cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) se aproximan a tal definición de precios.

Tal relevamiento (de precios) sin embargo, no es habitual en otras jurisdicciones por lo que, para el resto de las regiones y también en el caso del área metropolitana se valorizó la CBA utilizando los precios unitarios de los alimentos relevados por la misma Engho, en el período de la encuesta, que como se dijo antes fue realizada entre febrero de 1996 y marzo de 1997.

### **3. Las Canastas elaboradas**

#### **3.1. Análisis de los consumos de alimentos y su correlato en ingesta de nutrientes**

---

Como se mencionó anteriormente, los siguientes resultados corresponden al tramo de hogares cuyos consumos alimentarios se ajustan a un valor calórico de 2750 calorías para la unidad de consumo.

A los efectos de este trabajo, las cantidades físicas de alimentos relevadas por la Engho 1996/97 se refieren al conjunto de productos adquiridos por los hogares para el consumo doméstico y no incluyen ni las comidas consumidas fuera del hogar ni los alimentos provenientes de programas de asistencia alimentaria. Al traducir los alimentos consumidos a medidas de energía y nutrientes, aplicando los procedimientos explicitados en la sección anterior, la dieta hogareña resultante refleja, como características principales y comunes a las seis regiones analizadas:

Una alta adecuación proteica y de vitaminas B1, B2, niacina y C niveles muy bajos de adecuación de calcio (inferiores al 50% de las DRI) niveles bajos de adecuación de zinc (inferiores al 70%) y -solo en la región Sur- de vitamina A una ingesta suficiente de hierro

medida en términos de la recomendación diaria total, pero inadecuada si se la mide en términos de densidad nutricional una elevada proporción de calorías provistas por grasas en relación con el valor normativo de 30%

Otra dimensión en el análisis de las Encuestas de Gasto de Hogares es la que se refiere a la estructura de consumo entre regiones.

En términos de estructura calórica, la contribución proporcional de cada grupo de alimentos no varía significativamente entre las seis áreas relevadas, configurando una dieta como se observa a continuación:

Cuadro 3: Estructura calórica de la dieta a nivel de hogares

(% de las kilocalorías totales)

Producto	Areas Metropolitana	Pampeana	NOA	NEA	Cuyo	Sur
Lácteos	7,21	6,38	4,89	5,49	5,94	5,11
Carnes	17,20	16,88	16,07	17,98	16,13	14,64
Hortalizas	1,48	1,20	1,65	1,38	1,71	1,44
Tubérculos	3,80	4,00	3,74	3,69	3,45	3,72
Frutas	2,44	2,31	3,02	2,44	2,26	1,87
Pan	18,67	18,94	21,38	17,29	24,22	15,32
Cereales y deriv.	17,17	16,37	15,95	19,64	14,07	25,78
Legumbres	0,21	0,31	0,35	0,34	0,20	0,18
Azúcares y dulces	7,24	8,49	10,79	7,56	9,01	9,86
Aceites y grasas	13,30	14,15	13,13	14,37	14,20	12,74
Bebidas y jugos	5,67	6,00	5,15	5,58	4,80	4,81
Otros	5,62	4,98	3,89	4,24	4,01	4,52

Al analizar la distribución del consumo en las seis regiones y en cada grupo de alimentos, se observa un patrón de relativa inelasticidad en la estructura dietaria. Efectivamente, los rasgos diferenciales identificados en la conformación de la dieta entre las seis regiones del país son:

- Una mínima participación de carne de cerdo y de cordero en la región sur, siempre bajo el patrón dominante de las carnes de origen vacuno y de pollo.
- Solo en la región NOA las gaseosas representan una proporción importante en el grupo de bebidas no alcohólicas; en el resto del país, el consumo de jugos concentrados es significativamente superior
- en las regiones extrapampeanas el consumo de leche fluida disminuye a expensas del de leche en polvo en el grupo de panificados, el pan común representa siempre más de un 80% del grupo, excepto en las regiones NEA y NOA, donde el consumo de galletas y similares contribuyen con un 20% y 10% respectivamente
- el tubérculo más consumido en todas las regiones es la papa, excepto en el NEA donde la mandioca representa un 10% del grupo

Esta suerte de patrón alimentario nacional se confirma al observar que un grupo de 32 alimentos, comunes a las seis regiones, concentra el 85% del consumo global y de la ingesta de la gran mayoría de los nutrientes analizados:

Cuadro 4: Contribución relativa del grupo de 32 alimentos comunes a las seis regiones del país, en porcentajes

<b>Calorías</b>	<b>82,4</b>
<b>Proteínas</b>	<b>85,2</b>
<b>Grasas</b>	<b>77,6</b>
<b>Calcio</b>	<b>92,8</b>
<b>Hierro</b>	<b>85,4</b>
<b>Vit. A</b>	<b>89,3</b>
<b>Vit. B1</b>	<b>85,1</b>
<b>Vit B2</b>	<b>86,6</b>
<b>Vit C</b>	<b>72,2</b>
<b>Niacina</b>	<b>91,6</b>
<b>Zinc</b>	<b>96,6</b>
<b>Volumen general</b>	<b>86,9</b>

En el caso del área metropolitana, la Engho 1996/97 permite, con ciertas limitaciones, su comparación con los resultados de la anterior encuesta de gastos, correspondiente al período 1985/86 y que fuera realizada solo en esa área.

En este trabajo se compararon los consumos alimentarios de la población de referencia 1996/97 (hogares entre percentiles 23 a 42) con los de los hogares del segundo quintil de ingreso per cápita de la Engho 1985/86 <sup>1</sup>, con los resultados que se indican en el siguiente cuadro:

**Cuadro 5: Valor nutricional de los alimentos comprados por hogares del segundo quintil de ingresos para consumo en el hogar, área metropolitana**

		<b>1985/86</b>	<b>1996/97</b>
<b>Proteínas g</b>		100	<b>7</b>
<b>Grasa</b>	g	112	<b>8</b>
<b>Calci</b>	mg	749	<b>51</b>
<b>Hierr</b>	mg	16	<b>1</b>
<b>Vit. A</b>	RE	1366	<b>121</b>
<b>Vit.</b>	mg	1,9	<b>1</b>
<b>Vit B2</b>	mg	2,1	<b>1</b>
<b>Vit C</b>	mg	71	<b>6</b>
<b>Niaci</b>	mg	21	<b>1</b>
<b>Zinc</b>	mg	<b>15</b>	<b>1</b>

<sup>1</sup> La comparación entre los hogares pertenecientes al segundo quintil de ingreso per cápita de la Engho 1985/86 y el tramo percentilar 23-42 en la Engho 1996/97 se ha considerado apropiada en cuanto a que este último tramo es prácticamente equivalente al segundo quintil

Esta comparación entre encuestas realizadas con diez años de diferencia y circunscripta al área metropolitana revela una disminución importante y generalizada, que, traducida a valores de macro y micronutrientes, afecta en mayor medida la ingesta de éstos últimos por sobre el contenido calórico global de la dieta.

Mientras el consumo de calorías implícito en las cantidades compradas de alimentos disminuyó un 20%, la ingesta de cuatro nutrientes críticos como calcio, hierro, zinc y retinol se vio afectada en un 24% promedio.

En términos de composición de los consumos, la estructura calórica de la dieta de 1996/97 respecto de 1985/86 no refleja variaciones significativas, salvo alguna disminución en la contribución relativa de lácteos, carnes, azúcares y aceites y un aumento en la proporción de calorías provenientes de panificados y cereales.

La composición interna de cada grupo sin embargo, observó cambios en la proporcionalidad de cada alimento, de tal forma que disminuyó la contribución relativa (porcentual) de productos como quesos, carne vacuna, pescado, galletitas, gaseosas y vino y aumentó la de leche fluida, yogur, pollo, panificados, fideos secos, arroz, cerveza y jugos concentrados.

### **3.2. Diseño de las CBA, análisis nutricional y económico**

---

Como se mencionó más arriba, los criterios trazadores en la formulación de las CBA fueron la estructura de la dieta observada en la población de referencia y su ajuste al valor calórico de 2750 kcal.

En la selección de alimentos se tuvo en cuenta la frecuencia de hogares que consumen cada producto y la proporción o peso relativo de cada alimento en su grupo respectivo, realizándose algunos ajustes orientados a reemplazar productos de alto costo calórico por otros más económicos y de similar valor nutricional.

Adicionalmente, se realizó un ajuste adicional orientado a mejorar la densidad nutricional de la canasta hasta donde fuera posible, teniendo la precaución de que este procedimiento no alterase significativamente el patrón de consumo observado.

En los cuadros siguientes se presentan las estructuras (calóricas) observadas y propuestas para cada región, la conformación de las CBA diseñadas y su adecuación a las recomendaciones diarias (DRI) y a las metas de densidad nutricional establecidas.

**Cuadro 6: Estructura calórica de la dieta observada**

(% de las kilocalorías totales)

<b>Producto /Area</b>	<b>Metropolitana</b>	<b>Pampeana</b>	<b>NOA</b>	<b>NEA</b>	<b>Cuyo</b>	<b>Sur</b>
Lácteos	7,21	6,3	4,8	5,49	5,94	5,1
Carnes	17,20	16,88	16,07	17,98	16,13	14,6
Hortalizas	1,48	1,2	1,6	1,38	1,71	1,4
Tubérculos	3,80	4,0	3,7	3,69	3,45	3,7
Frutas	2,44	2,3	3,0	2,44	2,26	1,8
Pan	18,67	18,94	21,38	17,29	24,22	15,3
Cereales y derivados	17,17	16,37	15,95	19,64	14,07	25,7
Legumbres	0,21	0,3	0,3	0,34	0,20	0,1
Azúcares y dulces	7,24	8,4	10,79	7,56	9,01	9,8
Aceites y grasas	13,30	14,15	13,13	14,37	14,20	12,7
Bebidas y jugos	5,67	6,0	5,1	5,58	4,80	4,8
Otros	5,62	4,9	3,8	4,24	4,01	4,5

**Cuadro 7: Estructura calórica propuesta para el diseño de las CBA (% de las kilocalorías totales)**

<b>Producto/AREA</b>	<b>Metropolitana</b>	<b>Pampeana</b>	<b>Noa</b>	<b>Nea</b>	<b>Cuyo</b>	<b>Sur</b>
Lácteos	8,22	9,00	8,50	8,45	8,28	8,67
Carnes	13,03	13,14	12,92	12,95	13,04	13,31
Hortalizas	1,38	1,55	1,63	1,65	1,46	1,71
Tubérculos	5,03	5,06	5,11	5,22	5,01	5,05
Frutas	2,15	2,74	2,75	2,79	2,82	2,87
Pan	22,12	23,12	24,14	22,81	24,94	22,10
Cereales y derivados	22,21	21,61	21,69	22,64	20,92	22,36
Legumbres	0,99	1,00	1,00	1,11	0,99	1,00
Azúcares y dulces	6,83	6,76	6,74	6,56	6,85	6,78
Aceites y grasas	14,19	13,07	12,57	13,00	12,77	13,32
Bebidas y jugos	3,86	2,96	2,95	2,83	2,92	2,83

**Cuadro 8: Composición de las CBA de cada región**

(g o cc por día por unidad de consumo o adulto equivalente)

Producto	Area					
	Metropolitana	Pampeana	NoA	NeA	Cuyo	Sur
Leche en polvo		11	13	25	19	25
Leche Fluida	309	270	230	152	169	135
Quesos	11	7	8	5	9	9
Yogur	19	19	17	12	16	17
Carne de cerdo			2			8
Carne de cordero			1,5			3
Carne de pescado	5,5	11	3,5	7	11	7
Carne vacuna	148	141	147	161	141	140
Fiambres	2	3		3	6	1,5
Huevo	20	16	13	16	18	15
Menudencias	9	9	9	9	9	6
Pollo	55	63	60	41	55	60
Pan frances	225	234	245	234	254	224
Hortalizas	183	216	212	202	206	210
Frutas	165	196	201	206	199	204
Arroz	40	36	35	50	29	27
Fideos Fresco		6			6	
Fideos Secos	58	36	35	35	41	27
Galletitas de agua	14	13	12	6	7	6
Galletitas dulces	7	6	2,5	4	4	6
Harina de maiz	6,5	6	6,5	5	5	5
Harina de trigo	36	36	58	69	55	90
Prepizza			9	15		5
Ravioles		14			9	
Azúcar	41	43	43	45	46	46
Dulces	11	7	7	3	4	3
Aceites	40	34	35	38	33	34
Manteca	2	2	2			3
Margarina		3			5	2,5
Mayonesa	2	2	2	2,5	2,5	2,5
Cerveza	17	21	10	20	10	20
Gaseosas	25	21	50	31	20	37
jugo Copncent.	50	32	30	29	29	27
Vino	19	22	17	20	34	20
Legumbres	8	8	8	9	8	8
Batata	17	8,5			8	
Choclo			10			
Mandioca				14		
Papa	217	229	229	217	229	241
Sal	4	5	4	5	5	6
Yerba	17	20	12	25	12	15
Café	1	1	1	1	1,5	1
Té		1	0,5	1	1	1
Vinagre	2	3	2	1	2	1,5
Soda	40	70	80	50	85	30
Caldo concentrado	2	1	1	1	1	1

**Cuadro 9: Adecuación de las CBA a las DRI de la unidad de consumo o adulto equivalente (% de adecuación)**



	Metropolitana	Pampeana	Noa	Nea	Cuyo	Sur
Proteínas	122	126	125	125	127	125
Calcio	69	72	69	68	68	68
Hierro	155	145	141	150	145	134
Vit. A	137	112	127	120	119	105
Vit. B1	180	180	186	186	183	170
Vit B2	150	164	161	169	167	162
Vit C	141	148	156	159	159	145
Niacina	142	140	143	141	142	135
Zinc	87	81	81	81	79	75

**Cuadro 10: Adecuación de las CBA a las metas de densidad  
 nutricional (% de adecuación)**

	Metropolitana	Pampeana	Noa	Nea	Cuyo	Sur
Proteínas	122	126	125	124	127	125
Calcio	51	53	51	50	50	50
Hierro	103	97	94	99	96	90
Vit. A	129	107	120	112	112	99
Vit. B1	165	166	170	169	167	156
Vit B2	145	159	157	163	162	158
Vit C	124	131	137	139	140	127
Niacina	139	137	140	136	138	132
Zinc	79	74	74	73	72	69

Los costos de las CBA diseñadas, sobre la base de los precios de alimentos relevados en la Engho 1996/97 y expresados en función de la unidad de consumo o adulto equivalente se presentan a continuación:

**Cuadro 11: Costo de las CBA por adulto equivalente**

Region	\$ al día	\$ por mes	Diferencias
Metropolitana	2,361	70,8	90,08%
Pampeana	2,478	74,3	94,53%
NOA	2,272	68,2	86,77%
NEA	2,29	68,7	87,40%
Cuyo	2,167	65	82,70%
Sur	2,62	78,6	100%

#### 4. Comentarios

---

El análisis del consumo de alimentos relevado en la última Engho -y limitado a hogares cuyos ingresos alcanzan a satisfacer sin holgura el requerimiento calórico- presenta algunos rasgos preocupantes; en primer término porque en el área metropolitana, única región incluida en las dos últimas ediciones de la Engho, el consumo en 1996/97 comparado con el de 1985/86 revela una importante disminución y la estructura de la dieta se retrajo a productos más básicos tornándose más monótona.

En segundo lugar, este patrón parece extenderse a todo el país; entre 8,5 y 9 de cada 10 unidades de calorías y nutrientes son provistas por un conjunto de tan solo 32 alimentos, comunes a diferentes geografías.

Ambas características, disminución en el consumo global de alimentos (al menos en el área metropolitana) con mayor retracción en la ingesta de micronutrientes y rasgos de monotonía en la composición de la dieta en las seis regiones, son de alguna manera consistentes con la epidemiología nutricional prevalente, según lo indican algunos estudios disponibles en los últimos años.

Efectivamente, el retraso de crecimiento lineal, la deficiencia de micronutrientes y el sobrepeso, problemáticas que están siendo crecientemente documentadas en el caso de la población infantil <sup>(18)</sup>, tienen cierto basamento en la evolución (negativa) del consumo y de las condiciones de seguridad alimentaria en los últimos años, tal como se refleja en indicadores de precios de alimentos y de condiciones de empleo <sup>(19)</sup>.

En relación con la elaboración de las CBA y como se mencionó en la metodología, al seleccionar los alimentos que las integran, además de los criterios tradicionalmente utilizados para ajustar la CBA a la

estructura de consumo y al valor calórico de referencia, se consideró la optimización de la canasta a metas de densidad nutricional, de manera de asegurar una mejor cobertura de nutrientes críticos en la epidemiología nutricional prevalente.

Cuando se comparan las CBA en relación con las DRI del adulto equivalente, todas las adecuaciones resultantes, con excepción del calcio y zinc son superiores a 100%, incluyendo al hierro y la vitamina A.

Sin embargo, dado que los requerimientos de micronutrientes por unidad de calorías son más elevados en ciertos grupos etáreos (ej.: niños y mujeres) respecto del hombre adulto, las metas de densidad nutricional terminan siendo más exigentes y esto se refleja en que las adecuaciones resultantes son más bajas, siempre que se respete el principio rector de no alterar en el diseño de la CBA la estructura observada de consumo.

Así, en las CBA elaboradas, el calcio y zinc nuevamente aparecen como muy deficitarios y el hierro se encuentra entre el 90 y 100%, así como la vitamina A en la región patagónica.

De todas maneras, en todos los casos (incluidos Ca y Zn) las adecuaciones por densidad nutricional son mayores que las observadas en los consumos relevados en la Engho.

Así como las estructuras de consumo observadas (reales) resultan similares en todas las regiones, con los rasgos diferenciales explicitados más arriba, las CBA diseñadas también tienen una estructura y composición homogéneas.

En todas ellas, la proporción de las calorías totales provistas por lácteos está en el orden de 8,5% (+/- 0,28), unos tres puntos por encima del valor real observado en la Engho, mientras que las

calorías provistas por carnes representan un 13% (+/- 0,14), tres puntos menos que lo observado.

El aumento en lácteos, combinado con un aumento en la proporción de hortalizas y frutas (50 y 40 g más respectivamente por adulto equivalente/día) y una disminución en la contribución porcentual de azúcares y bebidas fueron algunos de los factores que permitieron mejorar la densidad nutricional de las CBA.

En relación con la canasta del área metropolitana, como se mencionó anteriormente, la versión presentada en este trabajo constituye el segundo ejercicio, luego de la diseñada en 1988 sobre la base de la Engho 1985/86. Las similitudes y diferencias entre ambas canastas pueden observarse en el siguiente cuadro

**Cuadro 12: Comparación de las CBA del área metropolitana**

	Consumos	observados	CBA	
	(*)		1985/86	1996/97
	1985/86	1996/97	1985/86	1996/97
Leche en polvo	1	1	0	0
Quesos	13	13	9	11
Yogur	6	17	0	19
Carnes y huevos	271	260	230	239,5
Hortalizas	120	143	135	183
Frutas	130	139	134	165
Pan	172	159	202	225
Cereales	122	109	143	161,5
Legumbres	2	1	8	8
Azúcares y dulces	64	45	56	52
Aceites	37	31	40	40
Grasas		4	0	4
Tubérculos	170	149	258	234
Gaseosas y jugos	234	105	41,13	75
Vino y cerveza	80	57	0	36

(\*) se refieren a los consumos observados en las poblaciones de referencia de cada CBA (1988 y 1999), las que responden a criterios de identificación diferentes y no necesariamente comparables

Como se observa en el cuadro, prácticamente todos los alimentos que componen la nueva canasta superan en cantidad a los de la CBA 1988; esto es así por varias razones:

- (i) en algunos casos, el criterio de ajuste a una mejor densidad nutricional ha llevado a aumentar razonablemente las cantidades, como es el caso de los lácteos, hortalizas y frutas,
- (ii) la CBA 1988, evaluada sobre la misma base de composición de alimentos que la actualizada, tiene un valor calórico de 2530 kcal, por lo que las cantidades de alimentos son lógicamente menores (2530 vs 2750),
- (iii) la CBA 1999 refleja algunos aumentos significativos en el consumo, como son los casos de yogur y jugos concentrados y
- (iv) A diferencia de la versión 1988 y reforzando el criterio de ajustar la CBA al patrón de consumo de la mejor manera posible, la canasta actualizada incorpora bebidas alcohólicas, aunque en cantidad menor a la observada en la Engho.

Con respecto al costo de la canasta, cabe una consideración; la valoración económica de las CBA realizarse de acuerdo a los precios que enfrenta la población de referencia en cada región. Los costos presentados en la sección anterior se calcularon sobre la base de los precios de cada alimento relevados en la Engho 1996/97. Sin embargo, la actualización del costo de cada canasta deberá basarse en el seguimiento de precios que realicen los Institutos provinciales de Estadísticas.

En el caso del área metropolitana, es razonable suponer que los precios recogidos para el cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) se aproximan a los que enfrentan los consumidores y por otra

parte son los que ha venido utilizando el INDEC para valorar la canasta diseñada en 1988.

Por este motivo, se volvió a valorar el costo de la CBA diseñada sobre la base de los precios del IPC del área metropolitana, tanto para la canasta actualizada como para la de 1988, resultando los siguientes valores

En el caso de la CBA 1988, como su valor calórico es de 2530 kcal., se ajustó a 2750 a fin de compararlo con la canasta actualizada. La nueva canasta tiene un costo prácticamente igual a la anterior (una vez ajustadas ambas a 2750 kcal), pero con una densidad nutricional optimizada, con excepción del Ca y Zn.

Precisamente el criterio de ajuste por densidad nutricional aplicado por primera vez en este trabajo permitió diseñar una canasta que cubre mejor las metas nutricionales, ya que garantiza la cobertura de nutrientes deficitarios en la CBA 1988 como los casos de hierro y vitaminas A y C, manteniendo en niveles razonables la estructura de consumo observada y a un costo prácticamente igual (1% menos) que la versión 1988.

#### **Cuadro 14: Adecuación a las metas de densidad nutricional**

(% de adecuación)

	<b>CBA 1988</b>	<b>CBA 1999</b>
Proteínas	121	122
Calcio	44	51
Hierro	97	103
Vit. A	60	129
Vit. B1	146	165
Vit B2	131	145
Vit C	87	124
Niacina	130	139
Zinc	77	79

El trabajo presentado se orientó hacia dos dimensiones:

- (i) La elaboración misma de las CBA de seis regiones de la Argentina, actualizando, en el caso del área metropolitana la versión disponible desde 1988 y
- (ii) Una presentación y actualización de los criterios de elaboración de CBA, particularmente en cuanto a la identificación de la población de referencia, cálculo de las necesidades energéticas del adulto de referencia e incorporación del concepto de densidad nutricional en el proceso de elaboración de la canasta.

En cuanto a la primer dimensión, la realización por primera vez, de una Encuesta de Gasto de Hogares en una muestra nacional con datos representativos a nivel de seis regiones permite disponer de información actualizada sobre los patrones de consumo regionales y así elaborar canastas que representen sus rasgos diferenciales.

De todas maneras, la información disponible a partir de la Engho permite corroborar que existen diferencias significativas en los consumos entre regiones, aún cuando sí es cierto que algunos alimentos son más frecuentemente consumidos en una u otra región.

La disponibilidad de CBA regionales y la posibilidad de estimar los coeficientes de Engel (relación entre gastos alimentarios y no alimentarios) de cada región permitirá a partir de la Engho 1996/97 construir líneas y medir pobreza en cada área, a diferencia de lo que se viene haciendo hasta ahora: medir la pobreza solo en el ámbito del área metropolitana.

En cuanto a los aspectos metodológicos de este trabajo, creemos de utilidad dos innovaciones respecto de la versión anterior (CBA 1988); en primer término, la población de referencia ha sido identificada a través de un procedimiento que asegura que se trata de hogares que alcanzan a satisfacer sin holgura el requerimiento calórico y cuyas decisiones de gastos se adoptan en un contexto que no es de escasez pero tampoco de un elevado bienestar; podría decirse que se trata de hogares de clase media- baja, sobre cuya estructura de consumo se terminó diseñando la CBA.

En segundo lugar, la incorporación del concepto de densidad nutricional implica un pequeño pero importante avance en los criterios normativos nutricionales con que se elaboran las CBA.

Cuando se diseña una canasta sobre un criterio normativo basado solo en las recomendaciones de micronutrientes del adulto de referencia, los valores de adecuación resultantes no son totalmente válidos para la unidad hogar que en definitiva es la unidad en que se mide la pobreza- si en el hogar hay niños o mujeres, algunas de cuyas recomendaciones de nutrientes son más elevadas por unidad de calorías que en el caso del hombre adulto.

Por este motivo, en las CBA diseñadas y con las excepciones ya mencionadas del Ca y el Zn, se asegura que, al cubrirse el requerimiento energético de la unidad de consumo se están cubriendo, en algunos casos con creces, las recomendaciones de nutrientes de todos los miembros del hogar.



Cabe destacar que este procedimiento ha permitido lograr canastas razonablemente ajustadas a los patrones de consumo observados, de adecuada densidad nutricional y a un costo similar (en el caso del área metropolitana) que la canasta 1988.

Los consumos entre regiones, aún cuando sí es cierto que algunos alimentos son más frecuentemente consumidos en una u otra región.

La disponibilidad de CBA regionales y la posibilidad de estimar los coeficientes de Engel (relación entre gastos alimentarios y no alimentarios) de cada región permitirá a partir de la Engho 1996/97 construir líneas y medir pobreza en cada área, a diferencia de lo que se viene haciendo hasta ahora: medir la pobreza solo en el ámbito del área metropolitana.

En cuanto a los aspectos metodológicos de este trabajo, creemos de utilidad dos innovaciones respecto de la versión anterior (CBA 1988); en primer término, la población de referencia ha sido identificada a través de un procedimiento que asegura que se trata de hogares que alcanzan a satisfacer sin holgura el requerimiento calórico y cuyas decisiones de gastos se adoptan en un contexto que no es de escasez pero tampoco de un elevado bienestar; podría decirse que se trata de hogares de clase media- baja, sobre cuya estructura de consumo se terminó diseñando la CBA.

En segundo lugar, la incorporación del concepto de densidad nutricional implica un pequeño pero importante avance en los criterios normativos nutricionales con que se elaboran las CBA.

Cuando se diseña una canasta sobre un criterio normativo basado solo en las recomendaciones de micronutrientes del adulto de referencia, los valores de adecuación resultantes no son totalmente válidos para la unidad hogar que en definitiva es la unidad en que se mide la pobreza- si en el hogar hay niños o mujeres, algunas de

cuyas recomendaciones de nutrientes son más elevadas por unidad de calorías que en el caso del hombre adulto.

Por este motivo, en las CBA diseñadas y con las excepciones ya mencionadas del Ca y el Zn, se asegura que, al cubrirse el requerimiento energético de la unidad de consumo se están cubriendo, en algunos casos con creces, las recomendaciones de nutrientes de todos los miembros del hogar.

Cabe destacar que este procedimiento ha permitido lograr canastas razonablemente ajustadas a los patrones de consumo observados, de adecuada densidad nutricional y a un costo similar (en el caso del área metropolitana) que la canasta 1988.

## 5. Bibliografía

---

1. Ravailon M.; Las líneas de pobreza en la teoría y en la práctica; en: De igual a igual; el desafío del estado ante los nuevos problemas sociales; SIEMPRO-FLACSO, 1999

2. Pedro Escudero creó las Leyes de la Alimentación para conocer la normalidad de un plan alimentario. Estas normas se denominan: Ley de la Cantidad: todo plan debe cubrir las necesidades calóricas de cada organismo. Por ello, debemos estimar el gasto energético del individuo para mantener su balance energético. Ley de la Calidad: todo plan debe ser completo en su composición, esto es, que debe aportar hidratos de carbono, proteínas, grasas, vitaminas y minerales. El valor calórico total debe tener una distribución adecuada y tener en cuenta, además, los alimentos protectores.

Ley de la Armonía: esta ley se refiere a la relación de proporcionalidad entre los distintos nutrientes. Por ejemplo cuando relacionamos el post train con la adecuada relación de hidratos y proteínas. Ley de la Adecuación: la alimentación se debe adecuar al momento biológico, a los gustos y hábitos de las personas, a su situación socio-económica y a la/s patología/s que pueda presentar. Las cuatro leyes están relacionadas entre sí y se complementan. Por lo tanto, desde el punto de vista biológico, se puede decir que existe una sola ley de la alimentación: La alimentación debe ser suficiente, completa, armónica y adecuada. El plan de alimentación correcto es el que responde a estas cuatro leyes. Se lo denomina también régimen normal. No obstante, desde el punto de vista médico, sólo podrá modificarse una de las leyes con fines terapéuticos, en cuyo caso, el régimen es dietoterápico. La ley que SIEMPRE debe cumplirse es la Ley de la Adecuación, de lo contrario el régimen es incorrecto.

3. Andueza E.; Canasta Básica de Alimentos, Gran Buenos Aires, documentos de trabajo nro. 3, Proyecto IPA, INDEC, abril 1988

4. Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 1996/1997; INDEC, 1998

5. Necesidades de energía y proteínas, Serie de Informes técnicos 724, FAO/OMS/UNU 1985
6. Lejarraga H.; Orfila G.; Estándares de peso y estatura para niñas y niños argentinos desde el nacimiento hasta la madurez; Arch. Arg. Pediatr.; 1987; 85; 209-222
7. Lejarraga H.; Orfila G.; 1987; op.cit.
8. Bray G.A.; Obesity in América; informe 79; Department of Health, Education and Welfare, 1979
9. Uauy R.; Boj M.T.; Estimación de las necesidades de energía a nivel nacional: uso del enfoque FAO/OMS/UNU 1985; Metas Nutricionales y Guías de Alimentación para América Latina, Bases para su desarrollo; Fundación Cavendes, Caracas, 1988
10. Encuesta Permanente de Hogares, INDEC, onda octubre 1996
11. Andueza E., 1988; op.cit.
12. Andueza E., 1988; op.cit
13. Recommended Dietary Allowances, 10<sup>th</sup> .edition, National Research Council, National Academy Press, 1989
14. Yates A.; Schlicker S.; Dietary Reference Intakes: the new basis for recommendations for calcium and related nutrients, B vitamins and choline; J Am Diet Assoc. 1998; 98: 699-706
15. Elaboración de la Canasta Básica de Alimentos; El estrato poblacional de referencia; documentos del Taller: La medición de la pobreza, el método de las líneas de pobreza; 4to. Taller regional del MECOVI, Buenos Aires, noviembre 1999
16. Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 1996/1997; op. cit., 1998

17. Elaboración de la Canasta Básica de Alimentos; construcción de la CBA; documentos del Taller: La medición de la pobreza, el método de las líneas de pobreza; 4to. Taller regional del MECOVI, Buenos Aires, noviembre 1999

18. O'Donnell A. ; Una visión de la problemática nutricional de los niños argentinos;en: Hoy y mañana; Salud y Calidad de vida en la infancia; CESNI, mayo 1999

19. Britos S.; Scacchia S.; Abeyá E.; Abalo C.; Vinocur P.; Méndez C.; Conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Política Alimentaria; XIII Congreso Argentino de Nutrición, Mar del Plata, noviembre 1999

## Anexo IV- Del Capítulo III-

### - Composición de la Canasta Básica Alimentaria-

#### Cuadro I - Composición de la Canasta Básica Alimentaria

Se reproduce a continuación la composición de la Canasta Básica de Alimentos discriminando los artículos que la componen y la cantidad de cada uno de ellos.

Cuadro 1. Canasta básica de alimentos del adulto equivalente

COMPONENTES	GRAMOS
pan	6,060
galletitas saladas	420
galletitas dulces	720
arroz	630
harina de trigo	1,020
otras harinas (maiz)	210
fideos	1,290
papa	7,050
batata	690
azucar	1,440
dulces	240
legumbres secas	240
hortalizas	3,930
frutas	4,020
carnes	6,270
huevos	630
leche	7,950
queso	270
aceite	1,200
bebidas edulcoradas	4,050
bebidas gaseosas s/edulcorar	3,450
sal fina	150
sal gruesa	90
vinagre	90
café	60
te	60
yerba	600
FUENTE: Documento de trabajo. Números 3 y 8. INDEC / IPA.	

#### 1. Tabla de equivalencias

Para calcular las unidades consumidoras en términos de adulto equivalente, se utiliza la tabla de equivalencias de las necesidades energéticas.

Cuadro 2. Necesidades energéticas y unidades Consumidoras según edad y sexo

Edad	Sexo	Necesidades Energéticas (kcal)	Unidades consumidoras por adulto equivalente
Menor de un año	Ambos	880	0,33
1 año		1.170	0,43
2 años		1.360	0,50
3 años		1.500	0,56
4 a 6 años		1.710	0,63
7 a 9 años		1.950	0,72
10 a 12 años		Varones	2.230
13 a 15 años	2.580		0,96
16 a 17 años	2.840		1,05
10 a 12 años	Mujeres	1.980	0,73
13 a 15 años		2.140	0,79
16 a 17 años		2.140	0,79
18-29 años	Varones	2.860	1,06
<b>30-59 años</b>		<b>2.700</b>	<b>1,00</b>
60 y + años		2.210	0,82
18-29 años		2.000	0,74
30-59 años	Mujeres	2.000	0,74
60 y + años		1.730	0,64

Nota: Extracto de la tabla de MORALES Elena (1988), Canasta básica de alimentos - Gran Buenos Aires, Documento de trabajo N° 3. INDEC / IPA.

## 2. Ejemplos de cálculos

### 2.1 Determinación de las unidades consumidoras (adultos equivalentes)

Se presentan a continuación tres ejemplos de cómo se determina la cantidad de unidades consumidoras (adultos equivalentes) para diferentes hogares.

✓ Hogar 1: de tres miembros, compuesto por una jefa de 35 años, su hijo de 18 y su madre de 61:

La jefa equivale a 0,74 de adulto equivalente.

El hijo equivale a 1,06 de adulto equivalente.

La madre equivale a 0,64 de adulto equivalente.

En total el hogar suma 2,44 unidades consumidoras o adultos equivalentes.

✓ Hogar 2: de cuatro miembros, compuesto por un jefe varón de 35 años, su esposa de 31 años, un hijo de 5 y una hija de 8 años:

El jefe equivale a 1,00 de adulto equivalente.

La esposa equivale a 0,74 de adulto equivalente.

El hijo equivale a 0,63 de adulto equivalente.

La hija equivale a 0,72 de adulto equivalente.

En total el hogar suma 3,09 unidades consumidoras o adultos equivalentes.

✓ Hogar 3: de cinco miembros, constituido por un matrimonio (ambos de 30 años) y tres hijos de cinco, tres y un año cumplidos:

El marido equivale a 1,00 adulto equivalente

La esposa equivale a 0,74 de adulto equivalente.

El hijo de 5 años a 0,63 de adulto equivalente.

El hijo de 3 años a 0,56 de adulto equivalente.

El hijo de 1 año a 0,43 de adulto equivalente.

En total el hogar suma 3,36 unidades consumidoras o adultos equivalentes.



## **2.2 Determinación de los ingresos necesarios por hogar para superar el umbral de indigencia y de pobreza**

---

La composición de cada hogar en términos de adultos equivalentes determina un valor de CBA específico para ese hogar.

Surge de multiplicar el costo de la CBA del adulto equivalente por la cantidad de adultos equivalentes que conforman el hogar.

Para obtener el valor de la CBT, se multiplica el valor de la CBA del hogar por la inversa del Coeficiente de Engel<sup>(1)</sup>.

---

(1) El porcentaje de gasto en alimentos se utiliza para pasar de la canasta básica alimentaria (CBA o línea de indigencia) a la canasta básica total (CBT), que determina el umbral de la pobreza. Multiplicando la CBA por la inversa del gasto porcentual en alimentos (la inversa del coeficiente de Engel, como se lo conoce) se llega a la CBT, que incluye no solo alimentos sino otros bienes y servicio

**ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR NACIONAL URBANO, base oct 2013-sep 2014=100**

Cuadro A3. Índices y variaciones porcentuales por principales aperturas

Apertura	Índice		Variación porcentual	
	Base oct 2013-sep 2014=100		respecto del mes anterior	respecto de dic. 2014
	Junio 2015	Mayo 2015		
Nivel general	120,98	119,82	1,0	6,7
Alimentos y bebidas	116,61	116,07	0,5	
Alimentos para consumir en el hogar	116,47	116,02	0,4	
Productos de panificación, cereales y pastas	115,19	114,15	0,9	
Productos de panificación	113,57	112,68	0,8	
Harina, arroz y otros cereales	117,13	116,49	0,5	
Fideos, pastas y masas crudas	119,03	117,36	1,4	
Carnes	115,82	115,22	0,5	
Carne vacuna	115,88	115,03	0,7	
Otras carnes rojas frescas	120,64	120,07	0,5	
Carne de ave	109,07	109,26	-0,2	
Pescados frescos y congelados	123,71	123,69	0,0	
Fiambres, embutidos y conservas	126,27	125,11	0,9	
Aceites y grasas	127,33	125,85	1,2	
Aceites	126,17	124,97	1,0	
Margarinas y grasas	140,34	135,69	3,4	
Productos lácteos y huevos	121,86	120,47	1,2	
Leche	124,09	122,79	1,1	
Quesos	120,91	119,59	1,1	
Otros productos lácteos	124,23	122,56	1,4	
Huevos	112,31	111,27	0,9	
Frutas	110,82	112,16	-1,4	
Frutas frescas	107,80	109,50	-1,6	
Frutas secas, deshidratadas y en conserva	136,97	137,02	0,0	
Verduras	110,34	112,92	-2,3	
Verduras frescas y congeladas	108,56	111,91	-3,0	
Verduras secas y en conserva	120,33	118,60	1,5	
Azúcar, miel, dulces y cacao	127,62	126,18	1,1	
Azúcar, miel y dulces	125,36	124,22	0,9	
Caramelos, golosinas y cacao	130,40	128,59	1,4	
Condimentos y otros productos alimenticios	134,51	132,30	1,7	
Sal y especias	142,43	140,57	1,3	
Aderezos	127,12	124,95	1,7	
Sopas y caldos concentrados	136,17	134,06	1,6	
Polvos para postres	139,58	136,32	2,4	
Comidas listas para llevar	113,82	113,38	0,4	
Empanadas, pizzas y otras	112,68	112,04	0,6	
Comidas preparadas para llevar	117,84	118,07	-0,2	

(1)

Fuente: INDEC – informe de “Valorización Mensual de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total” fecha 15 de enero de 2014 - [http://www.indec.mecon.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/canasta\\_01\\_14.pdf](http://www.indec.mecon.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/canasta_01_14.pdf)

**ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR NACIONAL URBANO, base oct 2013-sep 2014=100**

**Cuadro A3. Índices y variaciones porcentuales por principales aperturas (cont.)**

Apertura	Índice		Variación porcentual	
	Base oct 2013-sep 2014=100		respecto del mes anterior	respecto de dic. 2014
	Junio 2015	Mayo 2015		
Bebidas e infusiones para consumir en el hogar	121,55	120,43	0,9	
Bebidas no alcohólicas	119,94	119,06	0,7	
Bebidas gaseosas	115,38	114,84	0,5	
Jugos y refrescos	122,76	121,73	0,8	
Agua envasada	131,26	129,48	1,4	
Bebidas alcohólicas	124,34	122,50	1,5	
Cerveza	127,16	125,49	1,3	
Vino	120,29	118,43	1,6	
Otras bebidas alcohólicas	137,63	135,26	1,8	
Infusiones	123,43	122,48	0,8	
Café	132,74	130,82	1,5	
Yerba mate	117,76	117,43	0,3	
Té	141,86	138,89	2,1	
Alimentos y bebidas consumidos fuera del hogar	112,71	112,05	0,6	
Desayuno y refrigerio	133,05	131,87	0,9	
Almuerzo y cena	112,17	111,52	0,6	
Comidas al pan, pizzas y tartas	133,06	130,76	1,8	
Minutas	109,56	109,11	0,4	
Bebidas consumidas fuera del hogar	132,35	130,23	1,6	
Indumentaria	121,93	120,56	1,1	
Ropa	120,10	118,40	1,4	
Ropa interior	131,70	129,22	1,9	
Ropa exterior	118,65	117,06	1,4	
Calzado	125,30	124,31	0,8	
Calzado de vestir	115,88	115,22	0,6	
Calzado deportivo y otros	133,79	132,51	1,0	
Accesorios y servicios para la indumentaria	120,08	119,16	0,8	
Telas, hilados y artículos de mercería	122,58	122,00	0,5	
Accesorios para vestir	117,25	116,47	0,7	
Confección y reparación de la indumentaria	136,49	134,19	1,7	
Vivienda y servicios básicos	120,57	119,92	0,5	
Alquiler de la vivienda	112,43	112,15	0,2	
Servicios básicos y combustibles para la vivienda	135,31	134,24	0,8	
Combustibles para la vivienda	159,87	158,04	1,2	
Electricidad	118,97	117,94	0,9	
Agua y servicios sanitarios	146,04	146,04	0,0	
Reparaciones y gastos comunes de la vivienda	123,52	122,50	0,8	

**ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR NACIONAL URBANO, base oct 2013-sep 2014=100**

**Cuadro A3. Índices y variaciones porcentuales por principales aperturas (cont.)**

Apertura	Índice		Variación porcentual	
	Base oct 2013-sep 2014=100		respecto del mes anterior	respecto de dic. 2014
	Junio 2015	Mayo 2015		
Equipamiento y mantenimiento del hogar	120,76	119,34	1,2	
Equipamiento del hogar	122,04	120,44	1,3	
Muebles, colchones y almohadas	121,49	119,99	1,2	
Artefactos para el hogar	121,53	119,97	1,3	
Textiles para el hogar	130,05	127,04	2,4	
Batería de cocina, cubiertos, vajilla y otros	120,81	119,56	1,1	
Mantenimiento del hogar	119,82	118,54	1,1	
Productos y utensilios de limpieza	119,15	117,86	1,1	
Herramientas y otros artículos para mant. del hogar	120,82	119,67	1,0	
Servicios para el hogar	132,76	130,19	2,0	
Atención médica y gastos para la salud	121,64	120,22	1,2	
Productos medicinales y accesorios terapéuticos	119,59	119,34	0,2	
Productos medicinales	119,53	119,47	0,1	
Elementos para primeros auxilios, aparatos y acces. terap.	120,01	118,37	1,4	
Servicios para la salud	123,44	120,99	2,0	
Consultas médicas y tratamientos odontológicos	119,30	118,42	0,8	
Sistemas de salud y servicios auxiliares	125,37	122,19	2,6	
Transporte y comunicaciones	122,66	121,56	0,9	
Transporte	122,97	121,89	0,9	
Transporte público de pasajeros	127,51	126,90	0,5	
Adquisición de vehículos	116,57	115,82	0,7	
Funcionamiento y mantenimiento de los vehículos	124,45	123,10	1,1	
Comunicaciones	121,81	120,64	1,0	
Correo	139,07	136,80	1,7	
Teléfono	121,80	120,63	1,0	

**ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR NACIONAL URBANO, base oct 2013-sep 2014=100**

**Cuadro A3. Índices y variaciones porcentuales por principales aperturas (cont.)**

Apertura	Índice		Variación porcentual	
	Base oct 2013-sep 2014=100		respecto del mes anterior	respecto de dic. 2014
	Junio 2015	Mayo 2015		
Esparcimiento	127,35	125,20	1,7	
Turismo	137,87	133,98	2,9	
Transporte por turismo	133,80	123,49	8,3	
Alojamiento y excursiones	139,71	138,74	0,7	
Equipos, conexiones y servicios de audio, TV y comp.	128,64	126,40	1,8	
Equipos de audio, televisión, fotografía y computación	111,14	110,52	0,6	
Elementos para audio, fotografía, video y computación	102,86	102,75	0,1	
Servicios para audio, fotografía y video	144,85	141,14	2,6	
Diarios, revistas y libros	144,09	140,45	2,6	
Diarios y periódicos	150,78	146,65	2,8	
Revistas	138,04	134,06	3,0	
Libros	138,18	135,29	2,1	
Juguetes y artículos para deporte	121,65	120,90	0,6	
Juguetes y juegos	124,80	124,04	0,6	
Artículos para deporte	113,91	113,22	0,6	
Alimentos para animales domésticos	110,97	110,35	0,6	
Otros servicios de esparcimiento	120,59	119,17	1,2	
Cines, teatros y otros espectáculos	125,17	123,07	1,7	
Clubes, parques y entretenimientos	117,53	116,58	0,8	
Educación	122,90	122,27	0,5	
Servicios educativos	121,02	120,59	0,4	
Educación formal	121,96	121,60	0,3	
Educación no formal	117,31	116,57	0,6	
Textos y útiles escolares	130,10	128,68	1,1	
Libros de estudio	127,29	126,59	0,6	
Artículos de librería	136,68	133,58	2,3	
Otros bienes y servicios	130,77	126,66	3,2	
Cigarrillos y accesorios	177,62	161,14	10,2	
Artículos y servicios para el cuidado personal	120,20	118,97	1,0	
Artículos de tocador y belleza	120,13	119,02	0,9	
Servicios para el cuidado personal	120,45	118,82	1,4	
Servicios diversos	116,08	115,29	0,7	

## **Capítulo IV- Los derechos sobre la Protección Social en Argentina**

### **Índice**

I. Introducción .....	279 a 281
II.- Los derechos en la protección social	
en la Constitución Nacional .....	281 a 288
III. El bien jurídico protegido “Los Derechos humanos y Sociales ” .....	288 a 304
IV. El funcionario publico, efectos y consecuencias de la discreción de sus actos .....	304 a 314
V. Los derechos y su correspondencia en el Gasto público social .....	314 a 317
VI. Los derechos y el proceso presupuestario.....	317 a 321
VII. Conclusión del Capítulo .....	321 a 325
Bibliografía.....	.326 a 329

*“La igualdad es el alma de la libertad, de hecho, no hay libertad sin ella”. (Francis Wright)*

## **Capítulo IV – Los derechos sobre la Protección Social en Argentina**

### **I Introducción**

---

En el desarrollo del presente capítulo, se va enfocar la acción del Estado desde la perspectiva de resguardar los derechos humanos y su correlato con los derechos de la protección social, siendo esta actividad una de sus obligaciones esenciales. En base a lo enunciado, se estudiará la relación existente del derecho constitucional, tal como lo ha receptado el derecho financiero en lo atinente a los aspectos de los derechos fundamentales. Se pone el acento, para este estudio, en si existen determinadas fragilidades o algún grado de vulnerabilidad en el gasto público con fines sociales a través de las partidas presupuestarias del Presupuesto Nacional, así como se las nominará, en caso de existir.

Manteniendo el orden de lo formulado, se efectuará un necesario repaso sobre los mandatos constitucionales, abarcando las generaciones de derechos en cada etapa, la inserción de los derechos humanos la parte pertinente a la reforma del año 1994 y la forma en la que éstos se vinculan con el derecho presupuestario y el gasto social aplicado.

En ese sentido, el enfoque de derechos busca un análisis de eficacia sobre los mecanismos actuales de la intervención estatal en el presupuesto y despejar dudas acerca de:

- ✓ los contenidos relativos a los derechos de la protección social, como están orientados hacia acciones concretas en el campo presupuestario y si existen distinciones concretas frente a los reconocidos derechos fundamentales como el **“derecho a la**

**vida y la propia integración social de los sectores inermes”,**  
entre otros;

- ✓ el aspecto ético en la función pública y cómo se lo relaciona desde la conducta de los funcionarios públicos, frente a sus acciones y los efectos derivados de la discreción y el bien tutelado, en materia de derechos fundamentales en la protección social;
- ✓ y, por último, la línea procesal, en cuanto a si existen mecanismos instituidos y pensados por el legislador, que tengan carácter de supresores de conductas e inhibidores de decisiones políticas, frente a las partidas presupuestarias (sociales).

Por ello, parte de esta exploración consiste en observar los cambios renovadores en materia del cuidado social desde lo jurídico, para contrastarlo en el terreno de las inacciones de los administradores de fondos públicos, en circunstancias tales como la omisión de hacer lo que la ley ordena.

Esto constituye razón suficiente para hacer una breve recopilación de las normas civiles y penales, enfocadas en la inconducta de los funcionarios públicos frente a los eventuales incumplimientos a los deberes que les fueron delegados en forma democrática.

A tal fin, será necesario invocar una parte de la jurisprudencia como parte del control democrático frente una inevitable revisión de los actos, que es en donde queda atrapada la puja de los recursos asignados, poniéndose de manifiesto los enderezamientos de determinadas conductas y observando una clara dimensión sobre el correcto funcionamiento de todos los poderes del Estado en lo que hace a la cuestión social.



Consecuentemente, se formularán visiones de la conformación de los recursos, con una línea entre lo que la ley manda y las distintas externalidades que prevén las normas en materia distributiva y financiera, así como las metodologías aplicadas a la fecha sobre las partidas presupuestarias, poniendo la lupa sobre los fines que cumple cada una ellas y si es necesario, o no, dar signos de prioridades entre las mencionadas partidas, en base a los fines que persiguen todo esto con miras a que si lo que se plantea mantiene vivo el mandato Constitucional.

Se habrá de considerar para ello, un nuevo test de resguardo por “las partidas presupuestarias con el enfoque de derechos”.

## **II. Los derechos en la protección social en la Constitución Nacional**

---

Los derechos humanos se ven receptados en nuestro derecho interno, gracias a los once Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, que se enumeran en el artículo 75 inc. 22 (CN)<sup>(1)</sup>, los cuales son incluidos con la reforma constitucional del año 1994 y obtienen el rango constitucional, mientras que otros tratados no enumerados taxativamente sobre derechos humanos podrán alcanzar también la misma jerarquía, con los votos de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Si se hace un análisis cronológico de las reformas constitucionales podemos hacer, a grandes rasgos, una distinción en tres claros grupos generacionales.

Los derechos de la primera generación

---

(1)[www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

constitucional son los clásicos denominados “derechos civiles y políticos”; en tanto que, los de segunda generación emergen como derechos “sociales, económicos y culturales” , mientras que, por último, los de tercera generación son aquéllos que incluyen el derecho a “la paz, a la cultura, a un medio ambiente sano, etc”.

En la Constitución Nacional Argentina, los citados derechos se encuentran receptados en el articulado, de la siguiente forma:

- ✓ De primera generación :
  - derechos civiles: arts.7º a 12, 14 a 19, 26, 28, 36, 41, 42 y 75, incisos 2, 17, 19, 22 y 23;
  - derechos civiles de los extranjeros: arts. 20, 21 y 25;
  - derechos políticos: arts. 37, 39 y 40.
  
- ✓ Derechos de segunda generación:
  - derechos sociales: arts. 14 bis, 41, 42 y 75 incs. 17 y 23;
  - derechos económicos y culturales: art. 75, inc. 19.
  
- ✓ Derechos de tercera generación:
  - derechos colectivos: arts. 41 y 43.

Asimismo, el art. 33 incluye los derechos implícitos de toda índole y el art. 75, inc. 22, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Derecho a la vida y sus circunstancias (arts. 14, 41, 42, 75 incs. 2, 19, 22, 23 y 125).

Ahora bien, hasta la reforma de 1994 el derecho a la vida, que es el derecho humano tratado como “fundamental”, se hizo explícito ,por vía de incorporación con jerarquía constitucional, del Pacto de San

José de Costa Rica (art. 75 inc. 22 C.N. y art. 4º del Pacto) <sup>(2)</sup>

Sin perjuicio de la enunciación de los artículos citados, se hace necesario dar una enumeración taxativa de los artículos más relevantes, los que conformarán, en parte, a la protección social y poseen un correlato directo con el estudio del gasto social y su distribución con justicia social, los que se pueden enunciar sintéticamente:

- 1) **la protección de la salud** de los usuarios y consumidores (art. 42): al afectar la salud por medio de los productos seguros para su consumo, o no, implica un desmedro para la vida humana y por ello se trata de resguardar expresamente este derecho;
- 2) **calidad de vida** (art. 75, inc. 2, párrafo 3): en forma genérica, se propende al bienestar en toda la Nación, de modo que no existan discriminaciones por el hecho de vivir en una u otra provincia;
- 3) **seguridad social integral desde el embarazo** (art. 75, incs. 22 y 23): se trata de la protección del derecho a la vida desde la concepción. El primer derecho que adquiere la persona es el de ser protegido para nacer y luego recibir amparo para su crecimiento. Se trata de que sean cubiertas las **necesidades básicas de salud, alimentación y educación**, de acuerdo con lo que establece el art. 14 bis;
- 4) **eliminación de toda forma de discriminación** (arts. 43 y 75, inc. 23): para garantizar la igualdad de trato, con especial referencia a mujeres, niños, ancianos y discapacitados;

---

(2) Resolución del Consejo de Derechos Humanos S-10/1 “The impact of the global economic and financial crises on the universal realization and effective enjoyment of human rights”, párr. 5

5) reconocimiento de derechos humanos, prevención y sanción del genocidio, la tortura, tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 75, inc. 22): norma constitucional que, en su origen, establecía que las cárceles debían ser limpias y sanas para seguridad y no para castigo de los detenidos (art. 18), se amplía con la reforma al dar jerarquía constitucional a los tratados sobre derechos humanos;

6) **protección de la niñez y la ancianidad** (art. 75, inc. 23): la protección de la niñez, específicamente contemplada en la Convención sobre los Derechos del Niño, fue incluida en el texto constitucional. Los derechos de los ancianos a disponer de los medios necesarios para su bienestar personal, a través de beneficios jubilatorios y planes asistenciales, son protegidos por extensión;

7) **protección de los discapacitados** (art. 75, inc. 23): la situación de disminución en la aptitud física o psíquica de las personas no hace mengua en la dignidad humana y esa situación de desventaja debe ser compensada por la sociedad;

8) **protección integral de la familia** (arts. 14 bis y 75, incs. 19, 22 y 23): el primero de los artículos mencionados contempla la protección integral de la familia. Esta norma es complementada por el art. 75, inc. 22. Asimismo, el Pacto de San José de Costa Rica alude en su art. 17 a derechos específicos para la formación de la familia y el mantenimiento de su cohesión, ya que la vida del hombre no puede desarrollarse sino en el ámbito natural de la familia y al proteger a la misma familia se protege a la vida;

9) **favorecimiento del desarrollo humano** (arts. 75, incs. 18 y 19; 124 y 125): toda vez que se establece que el legislador debe tener como valor básico el dictar normas en pos del desarrollo humano en sus

aspectos físico y espiritual, al igual que para el desarrollo institucional de la Nación y de las provincias. Ello implica promover, no sólo, el desarrollo económico, sino también educativo, cultural, tecnológico y científico, que es también una manera de respetar y proteger el derecho a la vida.

Esta nómina detallada de derechos constitucionales, que buscan la protección y, al mismo tiempo, el bienestar general de todos los ciudadanos, es fruto de los avances y las luchas históricas de nuestro país en el orden social, así como se da en casi el resto de las Naciones del mundo.

El hecho de haber puesto de manifiesto el espíritu del legislador y plantear el criterio de la igualdad de oportunidades desde la letra muerta de la ley, no resulta tan difícil como llevarlo a la efectiva práctica desde la perspectiva del “sostenimiento financiero. Y, entender en un sentido amplio, que es la equidad en el reparto con justicia social, ajustada a indicadores objetivos y no a la discreción de la “autoridad de turno”, representa *otro tipo de desafío institucional* más importante.

En tal sentido, la aplicación y resguardo de los derechos enunciados en el campo de la práctica del gasto social y necesaria la autosuficiencia financiera, responden, por una parte, a “la decisión política consensuada” y, por la otra, a los avatares económicos y financieros del país, así como a los distintos sucesos que sobrevienen en la problemática de la cuestión social en el orden doméstico, que obligan a los gobernantes a poner medidas reparadoras que hacen, en otros términos, al mérito, oportunidad y conveniencia.

En ese orden, una de las obligaciones relevantes del Estado es la de resguardar los derechos que abarcan a la protección social, para

prescindir de una potencial merma en el gasto destinado a tal fin, lo cual está vinculado con un objetivo superior. Ello obliga a pensar que debería haber algún tipo de conformación y selección de los recursos fiscales distintos a los de los actuales mecanismos, de modo tal que este gasto no se encuentre sujeto a eventuales ciclos de austeridad financiera y de restricción decretados por el Gobierno, en base a la emergencia económica derivada de la crisis reinante.

A colación de lo planteado en el punto anterior, se trae lo expuesto en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, donde se afirmó, en su período extraordinario de sesiones del año 2009, que *“las crisis económicas y financieras mundiales no disminuyen la responsabilidad de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional en la realización de los derechos humanos”*.<sup>(3)</sup>

En tal sentido, las finanzas públicas constituyen una disciplina más dentro de las que estudian los distintos fenómenos que se formulan en el Estado, para el caso, abordadas las metodologías aplicadas para administrar sus ingresos y la contrapartida de aquéllos, que se destinan a las erogaciones corrientes y no corrientes. Para ello, es necesario examinar sintéticamente los distintos aspectos en materia financiera, profundizándose en los aspectos económicos, jurídicos y políticos. Esto la convierte en una disciplina dinámica, sujeta a los distintos cambios evolutivos en la administración y gestión de sus recursos a lo largo de la historia.

Los fines perseguidos por este estudio son los que determinan el nivel y tipo de gasto que se afrontará y conforme se erogue, será una parte del resultado obtenido, por lo que, no siempre, se vislumbrarán los logros en forma clara respecto de lo que se busca proteger.

---

(3)Ídem 2

No obstante, la actividad financiera estatal es un fenómeno complejo, que no sólo se circunscribe a la acción de tomar decisiones económicas financieras. Es primordial que, frente a la insuficiencia de recursos, haya indefectiblemente que elegir a qué *necesidad se debe atender primero*, quedando sujeta esta determinación a la decisión política y a la lógica de la instrucción, que tenga el gobernante de turno, respecto de su propia ideología y pericia.

Es decir, que es a través del Gobierno, que se debe discernir el orden de las obligaciones para ser incorporadas a la grilla de requerimientos sociales las que deberá atender y solventar, entre muchos otros,.

Parte de tamaña resolución queda sujeta al raciocinio del administrador de fondos públicos, cuando una opción de esta realidad frente al “gasto social” debería ser una cuestión resuelta de previo en materia legislativa, de manera tal que no quepa esta enorme decisión política, focalizada en un solo poder público.

Una parte de este dilema, está contenido en la Ley N° 23.548 (CFI) y otra, en la ley financiera N° 24.156, en su actual ordenamiento.

De la Ley N° 23.548, tal como se vio en el capítulo pertinente, ésta no resiste remedio legal, ni financiero: está agotada.

Con respecto a la segunda norma, no se verificó que exista una distinción o preponderancia entre las partidas presupuestarias, dándoles, a todas ellas, un pie de igualdad, salvo lo a previsto por la Ley N° 11.672, <sup>(4)</sup> en su art 11.

---

(4) Los créditos que se asignen en las respectivas leyes de presupuesto para la Jurisdicción 90 —Servicio de la Deuda Pública— no podrán disminuirse para incrementar créditos de las restantes Jurisdicciones y Entidades integrantes de la Administración Nacional.

Esto lleva a reconsiderar, si queda o no a reguardo el bien jurídico protegido, que, para este ensayo, se trata de las partidas presupuestarias de carácter social.

### **III.El bien jurídico protegido “Los Derechos humanos y sociales”**

---

Profundizando lo expuesto en el punto anterior y en vista de los sucesos históricos acaecidos desde el comienzo de los Estados Modernos, la administración y asignación de los recursos públicos, así como su ejecución, fueron concebidas como potestades “exclusivamente de orden político”.

Es decir, que el reparto y la asignación de recursos quedaba sujeta únicamente a la oportunidad, mérito y conveniencia de la propia Administración Pública, dependiente ésta del Poder Ejecutivo y, por otra parte, a la observancia del Congreso en lo referente al destino de las finanzas del Estado, mediante el dictado y ejecución del presupuesto.

Ello meritaba, en principio, que las potestades se pensaban ajenas a cualquier tipo de examen constitucional por parte del poder jurisdiccional del Estado.

Quedaba, por lo tanto, el Poder Judicial como la herramienta de equilibrio dentro del juego de los poderes que hacen al Estado, ofreciendo la garantía de la administración de justicia y el límite a los conflictos en el orden del poder público y privado. Se verá así, para este punto, el abordaje del “garantismo del derecho en materia social” y se examinará cómo se reencauzan las acciones públicas, ajustadas al legado del mandato constitucional. Si bien, cada poder público deberá hacer ejercicio de sus facultades por separado, todos los poderes deberán respetar, acatar y defender los derechos debidamente reconocidos en nuestra Constitución Nacional.



Categoricamente, la fijación de una política pública no es competencia ni del Poder Ejecutivo ni del Judicial, sino del Legislativo, mediante las leyes que éste aprueba.

Ahora bien, si hacemos una breve recorrida en la jurisprudencia judicial relacionada con el tema, se desprenden las facultades y las obligaciones inherentes al Gobierno y se recalca la misión del Presupuesto y al proceso de su ejecución, como se comprobará más adelante.

No obstante ello, durante un tiempo bastante largo, un importante sector de la dogmática nacional, señalaba que la materia presupuestaria “*escapa al control de los jueces por ser esencialmente política y administrativa*”, al mismo tiempo que se afirmaba: “*fijar los gastos y decretar la inversión de las rentas son materias que no están sujetas al control judicial, no así las de imponer contribuciones y recaudar las rentas*”.<sup>(5)</sup>

Sin embargo, en determinadas ocasiones y de manera recurrente, los derechos citados fueron y son vulnerados en formas tanto implícitas como explícitas, mediante los actos de Gobierno, expresados en la distribución de los recursos públicos mediante el gasto público y, asimismo, bajo este análisis, el bien jurídico protegido focalizado sobre **el Gasto Público Social**. De lo ya escrito, se ha puesto de manifiesto mediante el control judicial, que, a los fines del presente estudio, se asocie el resguardo del bien jurídico, a una parte del presupuesto; más específicamente, la que deriva al gasto social, siendo éste expresado en modo monetario, lo que realza el resguardo de los derechos de los habitantes en materia de salud, de alimentación, entre otros tantos conceptos.

---

(5)Luqui, Juan C. (2007): “Las garantías constitucionales de los derechos de los contribuyentes”, LL 142-891, en Corti, Horacio G., Derecho Constitucional Presupuestario, Buenos Aires, LexisNexis Argentina, p. XXVI (Introducción).

En ese sentido, podemos citar al **Derecho a la salud**, el que, en la República Argentina, se encuentra expresamente reconocido con jerarquía constitucional en el art. 75, inc. 22.<sup>(6)</sup> Del mismo modo, el art. XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establece que, toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad. El art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos <sup>(7)</sup> dispone que toda persona tiene derecho para sí y su familia, a un nivel de vida adecuado que les asegure, , la salud y el bienestar, y en especial la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. El art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>(8)</sup> estableció que, entre las medidas que los estados partes deberían adoptar a fin de asegurar la plena efectividad del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, deberían figurar la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas (inc. c), así como la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos, en caso de enfermedad.

En este orden, la Argentina registra una larga lista de abusos institucionales como, por ejemplo, **en materia de salud**. Tal es el caso siguiente:

*Asociación Benghalensis c/ Ministerio de Salud y Acción Social*”, 1996,<sup>(9)</sup> en el que, parte del debate se gestaba en el proceso de

---

(6), (7) y (8) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

(9)<http://www.infojus.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-benghalensis-otros-ministerio-salud-accion-social-estado-nacional-amparo-ley-16986->

discusión acerca de quién debía proveer el medicamento contra el SIDA (Nación, Provincia y/o Municipio), mientras que, la defensa del demandado (El Estado) sostenía que: cualquier acto decisorio judicial **afectaría la organización de la distribución del crédito para la política de salud pública asignado por el presupuesto, que es un acto institucional no sujeto a control judicial**. El fallo señaló, entre sus considerandos, que *“entendió que el Estado Nacional está obligado a “proteger la salud pública”(Fallos: 31:273) pues el derecho a la salud está comprendido dentro del derecho a la vida que es el primer derecho natural de la persona Constitución Nacional “ya se encuentran expresiones referidas al bienestar general, objetivo preeminente en el que, por cierto, ha de humana preexistente a toda legislación positiva que, obviamente, resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional.” (Fallos: 302:1284; 310:112). Así entendió que en el Preámbulo de la Constitución Nacional “ya se encuentran expresiones referidas al bienestar general, objetivo preeminente en el que, por cierto, ha de computarse con prioridad indiscutible, la preservación de la salud” (Fallos: 278:313, considerando 15) (...)* <sup>(10)</sup>

También se puede citar “Monteserrín Marcelino c. Estado Nacional –M.S. y A.S.” Fallo CSJN 324:3571, 16/10/2001<sup>(11)</sup>, donde se señala en los hechos que: *“el padre adoptivo de un menor afectado por parálisis cerebral, sin cobertura de obra social y de recursos económicos suficientes, exhorta al Poder Ejecutivo Nacional y a sus Organismos dependientes a prestar los servicios básicos de rehabilitación a fin mejorar la vida del niño”*. La petición se tramitó por vía de amparo, celebrándose audiencia con un funcionario público, el que ofreció los servicios del PAMI para asistir al niño. Tal

---

(10) Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social – Estado Nacional s/ amparo ley 16.986. -pág. 6

(11) <http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>

propuesta fracasó posteriormente, *ante la desautorización del representante del Estado Nacional.*

El magistrado de primera instancia ordenó que el Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad acordara las prestaciones de salud, disponiendo, a tal efecto, que se efectuara la evaluación de incapacidad prevista por la Ley N° 24.901 y el art. 10 del Decreto Reglamentario N° 1193/98.

El magistrado consideró que las Leyes N° 22.431, 23.661, 24.452, 24.901 y el Decreto N° 1193/98 asignaban al citado organismo, **la responsabilidad y los recursos económicos para hacer operativos, en todo el ámbito nacional**, los servicios médicos y de rehabilitación reconocidos a personas incapacitadas, independientemente de la actuación concurrente de las jurisdicciones provinciales.

Las pruebas demostraron la minusvalía del niño, por lo cual, la negativa de la autoridad pública a prestar los servicios necesarios para mejorar la vida del menor, ponía de manifiesto su arbitrariedad, **toda vez que alegaba en su defensa ausencia de partidas fiscales para evadir el cumplimiento de las prestaciones sanitarias debidas.** En los considerandos, señalaba además: “*que la financiación específica está con los fondos asignados en el presupuesto del Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad, dispuesto en el.....*”

Otro abuso resulta ser el caso “*Campodónico de Beviacqua Ana c/ Min. Salud – Sec. Programa de Salud y Bco. de Drogas Neoplásicas*” Fallo de la Corte SJN 323:3235, 24/10/2000, en el que se señaló, en los hechos, que “*el Banco de Drogas Neoplásicas, dependiente del M.S. y A.S., puso de manifiesto que entregaba por última vez gratuitamente el fármaco XX, a los padres del menor,*

*quien sufre un padecimiento grave en su médula ósea que disminuye sus defensas inmunológicas –Enfermedad de Kostman o Neutropenia<sub>(12)</sub>”*. Motivado frente al peligro inminente de interrumpir dicho tratamiento, la madre del menor con el patrocinio del defensor público oficial dedujo acción de amparo contra el M.S. y A.S., la Secretaría de Programación de Salud y el referido Banco de Drogas Neoplásicas, con el fin de hacer cesar el acto lesivo que privó de la prestación necesaria para el niño, con menoscabo de los derechos a la vida y a la salud garantizados por la Constitución Nacional y los tratados internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, Ley Suprema).

**Tanto en primera como en segunda instancia, se condenó al Estado Nacional a intervenir subsidiariamente para dar adecuada tutela a los derechos del niño, sin perjuicio de que se efectúen los trámites necesarios para lograr que esa asistencia sea realizada de modo regular y efectivo por los organismos que correspondan.**

Esta misma línea de razonamiento se adoptó en la causa "M. M. v. M. S. y A. S"<sub>(13)</sub>, que trata sobre una acción de amparo promovida por el padre de un menor con parálisis y retardo cerebral, al solo efecto de aspirar a recibir los servicios básicos de rehabilitación enunciados por la Ley N° 24.901 (LA 1997-D-3798), que expresa una ayuda destinada a favor de las personas discapacitadas carentes de cobertura social y de recursos económicos suficientes. El fallo de primera instancia, confirmado por la Cámara Fed. Rosario, hizo lugar al amparo y ordenó al Servicio Nacional de Rehabilitación

---

(12) <http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>

(13) Corte Sup., 16/10/2001, LL 2001-F-509 y ss. Una perspectiva constitucional de este fallo puede verse en Atta, Gustavo A., "Argentina. Subdesarrollo y derechos económicos, sociales y culturales", en LL 2002-E-298 y ss.

y Promoción de la Persona con Discapacidad otorgar la atención integral prevista en la citada ley.

Si bien el aludido servicio adujo en el remedio extraordinario *“que la Cámara lo había condenado a realizar acciones que no están a su cargo y para cuya ejecución carece de partida presupuestaria”*, la Corte ratificó *“la obligación impostergable que tiene la autoridad pública de garantizar ese derecho con acciones positivas”* (caso “Campodónico”), agregando que *“los beneficios establecidos a favor de las personas incapacitadas no incluidas en el régimen de obras sociales cuentan con el financiamiento de las partidas asignadas en el presupuesto general de la Nación”* (ley 24901), razón por lo cual ***“resulta fundado el reproche que el a quo formuló a la conducta de la apelante, habida cuenta de la responsabilidad que debe asumir el Estado Nacional en la asistencia y atención del niño discapacitado, de la que no cabe sustraerse en razón de demoras contingentes en la puesta en funcionamiento del respectivo sistema sanitario en las provincias”*** .

Para ambos casos, la Corte -al considerar procedente el amparo- hizo efectivo el derecho a la salud, valorando especialmente que se trataba de menores y/o discapacitados cuya protección venía dada por normas de jerarquía constitucional desarrolladas por disposiciones infraconstitucionales (Leyes N° 23661 y 24901)<sup>(14)</sup>. Lo

---

(14) En 1994, la reforma constitucional incorporó en el inc. 22 del art. 75 (Segunda Parte: Autoridades de la Nación, Capítulo Cuarto, Atribuciones del Congreso) los pactos, convenciones y tratados internacionales\*, y establece que “los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”. Asimismo, otorga a once instrumentos internacionales de derechos humanos “ [...] jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”. A partir de dicha modificación los artículos vinculados son las siguientes: • Artículo 14 bis, que establece: «El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección//

mismo ocurre con cada uno de los distintos derechos planteados en el punto II de este capítulo. Esta revisión no trata de hacer un recorrido por cada derecho sociales que es violentado, asignándole la jurisprudencia aplicable, sino de demostrar, por una parte, la fragilidad de las partidas presupuestarias destinadas al ámbito social las que se verán en el capítulo siguiente y por la otra, darle una verdadera dimensión al mismísimo desempeño de los funcionarios públicos, frente al celo de los recursos que administran.

Para continuar con el ensayo, se formuló una consulta al sitio web del Sistema Argentino de Información Jurídica, referido al tema abordado, del que surgió una nómina de fallos, entre los que se pueden citar, el caso del “Hospital Británico de Bs. As. c. /Ministerio de Salud y Acción Social (13/3/2001); Asociación de Esclerosis múltiple de Salta c./Ministerio de Salud (18/12/2003); Aquino, Isacio c./Cargo Servicios industriales S.A. (21/9/04); Echavarría Ana c./Instituto de Obra Social (12/12/2002) F:325:3380; Itzcovich, Mabel c./Administración Nacional de la Seguridad Social (29/3/05); Lifschitz, Graciela B. y otros c./Estado Nacional (15/6/2004); M.M c./Ministerio de Salud y Acción Social (16/10/2001); Milone, Juan A. c./Asociart S.A. ART (26/10/04); Sánchez, María del Carmen c./Administración Nacional de la Seguridad Social (17/5/2005); “Vertbisky”, etc. Todos los fallos citados, son invocados en virtud del atropello a los derechos humanos y sociales, los que quedan a merced de la voluntad e idoneidad subjetiva del funcionario público (in)competente.

---

//////////de las leyes, las que asegurarán al trabajador: [...] salario mínimo vital móvil [...] El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá [...] la protección integral de la familia». • La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció el derecho a la “vida digna” como implícito en el artículo 33 «Las declaraciones, derechos y garantías que//..

El planteo puede hacerse extensivo **al derecho a la alimentación**, dado que algunas cláusulas generales de la Constitución otorgan tal protección, junto con varias referencias explícitas, contenidas en algunos de los tratados que gozan de jerarquía constitucional. En tal sentido, recordamos que el art. 75 en su inc. 23 dispone que corresponde al Congreso: "*legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad*". (Lo resaltado nos pertenece).

Por su parte, el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (LA 1994-B-1633) establece que, los Estados signatarios reconocen "*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestimenta y vivienda adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*". Brinda tutela también al "*derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre*", para lo cual los Estados se comprometen a adoptar, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesite para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la

---

////...enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno». • Artículo 41: establece el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto al desarrollo humano. • Artículo 42: referente al derecho de los consumidores a la protección de su salud, cuya parte pertinente determina: "Los consumidores y usuarios de bienes y de



reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización de las riquezas naturales manera eficaz.

En ese orden, frente al Derecho a la alimentación, traemos a colación el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), "Rodríguez, Karina V. c. Estado Nacional y otros", Fallos, 329:553 (2006) <sup>(15)</sup>.

En este caso, la actora interpuso un amparo, en nombre de sus dos hijos menores, contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de Quilmes, a fin de que se dispusiera el cese de las acciones y omisiones de dichas agencias estatales que hacían que sus hijos padecieran un grave estado de desnutrición y que se llevaran a cabo las acciones necesarias para superarlo, bajo el control directo y efectivo de las autoridades competentes. Vale aclarar que la actora invocó como sustento de derecho de su pretensión la Ley N° 25.724, que creó el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional.

La CSJN ordenó, cautelarmente, al Municipio de Quilmes, proveer a los menores los alimentos necesarios para asegurar una dieta que cubriera las necesidades nutricionales básicas y la realización de controles sobre la evolución de su salud, en un plazo de cinco días, haciendo prevalecer la protección de los derechos fundamentales sobre las reglas procesales de la competencia.

---

servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud [...] a una información adecuada y para el consumo [...]". • Artículo 75 inciso 23: El Congreso deberá: "Legislar y veraz [...] Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por.....

(15) <http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>

Para la mayoría de la Corte, existía verosimilitud en el derecho, lo cual es un dato revelador, en lo relativo a la atribución de responsabilidad por omisión, pues, en cierta forma, demuestra que había una obligación del Estado de evitar esa situación.

En casi iguales términos se sustenta el fallo "Quiñones, Alberto Juan c/ Buenos Aires, Provincia de s/ amparo" <sup>(16)</sup>

Asimismo, resulta posible dar otra visión sobre las necesidades imperativas de viviendas, en el caso extremo social y económico de los ciudadanos. A tal efecto, se puede analizar el caso "Alba Quintana", del Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires <sup>(17)</sup>.

En ese caso se examina el contenido mínimo del derecho a la vivienda digna y se valoran las medidas de gobierno, a la luz de su constitucionalidad.

El demandante padecía de una afección cardíaca y debía ser intervenido quirúrgicamente. Se encontraba desempleado y sólo realizaba ciertos trabajos eventuales en forma de "changas". El plazo previsto para el goce del subsidio había expirado, de acuerdo con los términos del Decreto 960/06 (CABA)<sup>(18)</sup>, no habiendo logrado resolver su situación habitacional. Solicitó entonces, la renovación del beneficio, la que le fue denegada por las autoridades administrativas. En el fallo, se sostuvo que los subsidios no constituyen la política a la que alude el artículo 31 de la Constitución

---

(16) <http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>

(17) "Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y ot.", del Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del 12-V-2010, publicado en LLCABA 2010 (junio), p. 309; Sup. Adm. 2010 (junio), p 40; LL2010-D, p 19.

(18) Decreto N° 960/2006(CABA) Atención para Familias en Situación de Calle.

local (CABA)<sup>(19)</sup> , sino que forman parte de ella, disponiendo medidas transitorias tendientes a paliar necesidades urgentes. En consecuencia, sostuvo que al basarse en un decreto, se estaba otorgando una considerable discrecionalidad a la Administración y que se vulneraba la garantía de la igualdad. Por ello, cabe señalar que, en principio, no resulta inconstitucional un subsidio otorgado por un período acotado o por un monto que fuera por sí insuficiente para acceder a una vivienda.

La Cámara de Apelación, al estipular la condena por un monto diverso del fijado en el decreto, lo había hecho sin suficientes fundamentos, con la sola invocación dogmática de las normas que garantizan el derecho a la vivienda digna. Estableció el Tribunal que, era ajeno a la competencia del Poder Judicial, el decidir directamente la forma en la que se debía disponer de los fondos públicos, lo que resulta una facultad privativa del Poder Legislativo.

Concluyó, entonces, que los subsidios son medios paliativos que pueden ostentar carácter parcial y temporario, sin que corresponda a los jueces su asignación, aunque a ellos sí les compete garantizar que se respeten las prioridades previstas en el artículo 31 de la CCBA. Dispuso que, sólo podía establecerse la prórroga en el goce del beneficio, si el actor se encontrara entre los supuestos en los cuales la Constitución local asigna un trato prioritario, pero que, de

---

*(19) en ese art señala que “ La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.”*

ninguna manera, podría modificarse judicialmente el monto del beneficio a percibir.

**En materia de los derechos de, los ancianos,** la jurisprudencia argentina entiende que estos establecimientos geriátricos asumen la responsabilidad solidaria civil y penal, respecto del cuidado de la salud física y mental del anciano, haciéndose cargo de los posibles daños y perjuicios derivados del deficiente cuidado, deber tutelado a dichos establecimientos <sup>(20)</sup>. En esta línea, en el fallo relacionado con el caso de la aplicación incorrecta de una inyección que afectó el nervio ciático de un anciano, se estableció que, si bien no se determinó quién efectivamente ocasionó el daño, se comprobó que el hecho ocurrió en el ámbito de la demandada.

Los derechos de los ancianos en materia de asistencia, salud y subsidios, a su vez, forman parte del libre albedrío y del desamparo del funcionario de turno que, mediante un acto resolutivo “ajustado siempre a un conflicto cognitivo ético e impericia manifiesta en la función” de algunos funcionarios públicos, arriba a la toma de decisiones infundadas jurídicamente.

En el mismo orden de atropello y violentado el derecho, podemos también citar a la obra social de la Ciudad de Buenos Aires, que debía continuar prestando la atención asistencial a su afiliada a través de la renovación del subsidio de geriatría que venía percibiendo, dado que *“..... la actora no basta tener parientes obligados en los términos de la Resolución Nº 113/2003, ya que es necesario que estos puedan soportar los gastos de la atención que demanda, pues en caso contrario, quedaría sin la efectiva ayuda*

---

(20) Cám. Nac. Civ. sala D, 3/10/1995, voto del Dr. Bueres, LL 1996-E-1, con comentario aprobatorio de VÁZQUEZ FERREYRA, Roberto, Interesantes aportes en un fallo sobre responsabilidad civil de establecimientos asistenciales.

*económica que necesita para su subsistencia”*<sup>(21)</sup>

Es decir, el Estado debe cumplir con sus fines, sin excusarse por las restricciones que puedan resultar en materia presupuestaria.

Otro ejemplo es el fallo de la Cám. Civil y Com. de Mar del Plata, Sala II, 5/8/2004, J.A. 2005-II-361. La cuestión versaba en una medida cautelar que obligó a la obra social de las Fuerzas Armadas del Estado a pagar el costo de internación en una clínica gerontológica privada de un anciano con carencias de salud mental.

En el caso, el juez de primera instancia había ordenado a la mutual cubrir el 60% del costo de la internación, valoró que los gastos mensuales de internación del paciente resultaban excesivamente altos y no podían cubrirse con su jubilación. La obra social de la Fuerza Aérea Argentina, demandada, apeló. Se quejó de violación al derecho de defensa, toda vez que la cautelar había sido dictada en un expediente en donde no había sido oída. El Tribunal rechazó la alegación, afirmando que el derecho a la salud puede entrar en colisión con otro derecho fundamental, cual es el de la defensa en juicio y, si bien éste debe ser respetado a ultranza, no existía, en el caso, la violación denunciada pues, en las medidas cautelares, el juez debe solamente constatar el cumplimiento de los requisitos que

---

(21) Contencioso-administrativo y Trib. Ciudad de Bs As, sala II, 01/04/20015, LL 2005-C 648 – Para pagar el subsidio, la reglamentación exige que: el dependiente o semindependiente debe ser mayor de 70 años, no tener vivienda propia, tener escaso dinero para poder afrontar el gasto, y carecer de familiares obligados. El caso es que la actora tenía una hija con residencia en Canadá, mientras que, la otra hija vive en Argentina, se encuentra desocupada y el marido gana la exigua suma de \$ 500. El Tribunal tuvo en cuenta, además, la situación que en el acto resolutivo, no constaba en forma explícita, cuál era incumplimiento del requisito para quedar excluido de la ayuda, quedando al resguardo de la misma sólo al momento de contestar la demanda.

la condicionan y el derecho del afectado queda resguardado a través del pertinente recurso de apelación. En cuanto al fondo del asunto, la jurisdicción afirmó que, “frente a una cuestión particularmente sensible que afecta a una persona en situación de vulnerabilidad, no le basta a la obra social invocar que no tiene obligación de brindar la prestación de que se trata. La Corte Federal ha entendido que, como pauta interpretativa, debe estarse al objeto social de las obras sociales, priorizando su compromiso social. Si bien se debe tener presente el carácter comercial de la entidad, ella se ordena a proteger los derechos fundamentales a la vida, salud e integridad de la persona, lo que importa asumir un compromiso social (C.S.N., 13/3/2001, J.A. 2001-III-390). La mutual sostiene que ella no brinda cobertura del tipo de prestación que se le exige (60% del costo de la internación); sobre la base de los tratados internacionales, el tribunal responde que el accionar del apelante acrecienta la estigmatización por afección mental y vulnera derechos elementales a la vida, a la dignidad, a la salud y a la integridad sicofísica del paciente”.

Sin dudas, el Poder Judicial no administra ni tiene competencia frente al presupuesto. Pero, ante determinados hechos, donde la amenaza se materializa y se hace pública, la Justicia se pronuncia a través de los jueces y sus fallos, respecto al financiamiento del derecho. Y, en estos casos citados, “el bien jurídico NO está protegido” mediante el direccionamiento del presupuesto, por la mala discreción del funcionario público y la forma de interpretar las normas”.

A este escueto y apretado resumen de atropellos, a los propios derechos que protege y receta nuestra Carta Magna, es el Estado el que debe responder, en su carácter de garante de los derechos fundamentales que hacen a la “niñez, adolescencia, vejez, a las mujeres embarazadas, abordándolo desde los temas de salud,

alimentación, y demás cuestiones que hacen a la problemática social actual”.

Ello hace, en su conjunto, la necesidad del cuidado y solvencia de los recursos públicos, en cuanto a los objetivos que se deben perseguir en el presupuesto.

Nuestra Carta Magna es la mandante sobre los principios irrenunciables, que, para esta tesis, es reencauzada en el análisis, al artículo 75 donde se establece que, la distribución de recursos entre la Nación y las Provincias deberá contemplar *“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”* (22).

De lo visto en este punto, queda claro que, en determinadas ocasiones, más allá de lo que la ley establece, dispone ,y a cuyo fin se ha inspirado para otorgar derechos consagrados, se busca el “bien protegido”, el cual se trata de los distintos derechos que conforman la protección social y que se clasifican como derechos fundamentales.

Existiendo distintos tipos de roles en el poder público, donde apremia “ la discreción administrativa” , situación esta que lleva al juego del poder público , entre la puja de recursos públicos y la desvirtuación de los intereses que se persiguen en determinada partida presupuestaria, fines distintos de su aplicación, por alguna

---

(22)...esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia». Argentina: Constitucional Nacional- CN , art 75º, inc. 8º, que remite al inc. 2º, tercer párrafo.

causa superior a la del derecho al que debería asistir mediante la partida presupuestaria. Esto constituye el verdadero desacierto en orden de derecho y la concurrencia al demérito sobre la distribución del recurso, encontrando únicamente el verdadero destino de mismos, mediante el reencauzamiento de la conducta ejecutiva, siendo este instrumento, el fallo judicial.

La nómina de los pronunciamientos expuestos, es una mínima parte de los distintos atropellos a los derechos ya vistos, los que, en mérito a la extensión y objetivo del estudio, no es dable ampliar.

La consigna es correr el velo ante la “fragilidad” que se presenta en los distintas etapas del recorrido de los “recursos de protección social”, desde el origen de su recaudación hasta plasmar tal derecho en manos del verdadero receptor, que no es otro que el sujeto de derecho que la ley protege” o, dicho de otro modo, aquél al que la ley “pretende atender mediante el presupuesto”.

En base a lo antedicho se debería repensar el modo en el que se deben atender las partidas presupuestarias y la conexión con quienes las administran, siendo ello otro objetivo específico del trabajo, que es la discreción del poder público en las partidas del gasto social.

#### **IV. El funcionario público, efectos y consecuencias de la discreción de sus actos.**

---

De lo visto hasta aquí, se desprende que existe una anómala dicotomía entre el derecho constitucional, el derecho financiero y el administrativo, siendo el nexo entre ellos, la discreción de los funcionarios públicos en sus decisiones de orden resolutorio sobre tal tópico.

Frente a las inconductas manifiestas del funcionario público, en



donde pretende desvirtuar los fines de la ley, respecto de quiénes son los sujetos de derecho, de acuerdo con los parámetros objetivos de medición que deben atenderse, con el fin de promover su asistencia y la incorporación a los programas integradores del cuerpo social, es que se hace necesario un fugaz repaso sobre las normas a las que se encuentran sujetos los funcionarios públicos, frente a un eventual incumplimiento de los deberes en el ejercicio de su función.

Respecto de esto último, la presente tesis se enfoca en el objetivo de los recursos públicos frente a las necesidades sociales y su reparto eficiente.

Si se analiza el Código Civil, en el Título IX, se abordan “las obligaciones que nacen de los hechos ilícitos que no son delitos”, encontrándose el enunciado del artículo N° 1.112, donde se señala que: *“Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, son comprendidos en las disposiciones de este título”*<sup>(23)</sup>.

La doctrina se cuestiona si los funcionarios públicos también resultan alcanzados por las disposiciones del artículo N° 1.109 que establece que: *“todo el que ejecuta un hecho, que por su culpa o negligencia ocasiona un daño a otro, está obligado a la reparación del perjuicio”*<sup>(24)</sup>.

Esta obligación es regida por las mismas disposiciones relativas a los delitos del derecho civil<sup>(25)</sup>, al referirse a la defensa del usuario y

---

(23) y (24) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

(25) Gordillo, Agustín, Tomo 2, La defensa de usuario y del administrado. 1ª edición, Buenos Aires, Macchi, 1975 y reimpressiones varias. Disponible en forma gratuita en [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com)

del administrado con relación a la actuación del funcionario público y consagra especial atención al desarrollar un título dedicado a la *“omisión como causal de responsabilidad”*.

Como cierre de ese examen, entiende el autor que, la responsabilidad del funcionario público **es más amplia que la que alcanza a cualquier otro sujeto**, ya que además de observar las disposiciones de las leyes y reglamentos, debe estar atento para cumplir con sus funciones de manera regular.

En este sentido, el funcionario público **no sólo es responsable por lo que hace sino también por lo que deja de hacer**, según lo declara el citado artículo N° 1.112<sup>(26)</sup>.

El texto legal alude al concepto como: *“por no cumplir, sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas”*, reconociendo que el funcionario público debe hacer un ejercicio regular de su función; en tanto que, el autor interpreta con una determinada cercanía a la responsabilidad que le compete de tipo profesional y ético, como aquella que se le puede exigir a “un médico, contador, o abogado”. De esta manera, entiende que: *“por ello la omisión origina responsabilidad, no por haber sido expresamente ordenado”*<sup>(27)</sup>.

En materia penal, el incumplimiento a los deberes de funcionario público, también puede encuadrarse, prima facie, como la “Omisión de deberes, a manera de dolo directo”, respecto al delito previsto en

---

(26) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

(27) Es por lo expresado, que Gordillo opina, que no debe aplicarse al funcionario público el art. 1.074 que establece que: “Toda persona que por cualquier omisión hubiese ocasionado un perjuicio a otro, será responsable solamente cuando una disposición de la ley le impusiere la obligación de cumplir el hecho omitido”.

los arts. 248 y 249 del Código Penal <sup>(28)</sup>. La doctrina ha sostenido que es un tipo delictual que solo puede ser cometido con dolo directo, es decir: "*El funcionario debe saber que, pudiendo hacerlo, no cumple con un acto propio en función y voluntariamente debe omitir el acto, retardarlo o rehusarse a hacerlo*" <sup>(29)</sup>

En ese orden, se puede citar jurisprudencia que trata, aunque en parte, de las obligaciones de hacer y NO hacer de un funcionario público. A modo de ejemplo: "Sentencia de Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, 27 de diciembre de 2005 (caso: Recurso de Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional - Sala VII N°28.092 del 27 de Diciembre de 2005.)"; "Sentencia de Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba - Sala A, 22 de Mayo de 2014 (caso Nn: N.N. Y Otros S/Infracción Ley 23.737, Exacciones Ilegales Agravadas, Robo y Abuso de Autoridad y Viol. Deb.Func.Publ.(Art.248): Medidas Previas Averiguación Ilícitos, Inf. Ley 23.737, Exacciones Ilegales Agravadas,)"<sup>(30)</sup>

Sin dudas, el funcionario público es responsable por el cumplimiento y aplicación de las disposiciones y normativas vigentes, las que lo obligan a ejecutar un hecho o a hacer ejercicio de una acción ejecutiva dentro de la propia jurisdicción territorial y atado a su competencia delegada.

El funcionario no debe apelar a su discrecionalidad (administrativa), fuera del contexto de aplicación que la ley mande y, frente a un hipotético caso de la fuerte duda en discernir, debe recurrir al servicio jurídico de la jurisdicción en donde se desempeñe, para que

---

(28) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

(29) D'ALESSIO, Andrés. Código Penal de la Nación, comentado y anotado, 2da. ed. La Ley. Buenos Aires, 2009:p.1242/1243.

(30) [www.infojus.gov.ar](http://www.infojus.gov.ar)

por intermedio de este cuerpo, se emita un dictamen legal <sup>(31)</sup>, que termine dando respaldo jurídico a sus acciones y decisiones. Ello, toda vez que el dictamen es un requisito básico y elemento esencial del acto administrativo, el cual genera el estado jurídico y legal de las actuaciones. Y, frente a un eventual incumplimiento o mala interpretación de la norma, donde quedan afectados los derechos de terceros, el dictamen pone a resguardo con su opinión frente a las responsabilidades en el cumplimiento de sus funciones.

No obstante, su responsabilidad no se agota allí. También es responsable **si ha dejado de hacer algo que debería haber realizado**, en el marco del ejercicio regular de su función, aunque ese hecho no estuviera expresamente ordenado en una norma.

Es importante destacar que la expresión “funcionario público” debe ser interpretada en forma amplia <sup>(32)</sup>. Es funcionario público un empleado administrativo que trabaja en un Ministerio, como también lo es el Ministro, los jueces y hasta el propio el Presidente de la Nación.

Acercándonos al área de competencia del estudio, nos centramos, jurídicamente, en los recursos públicos y su administración, así como el alcance que tiene la ley frente a los administradores de los fondos públicos; es decir, los mismos funcionarios públicos que participan en los distintos procesos que se relacionan con los recursos públicos en su recaudación, pero también en la misma formulación y ejecución presupuestaria. Destacamos entre las distintas normas legales, a la Ley N° 24.156, la que se ocupa de regular la administración financiera y los sistemas de control del

---

(31) Ley N° 19549- art 7 inc d)

(32) Consideramos como tales a todos aquellos que, en forma permanente o accidental, se desempeñan en un empleo estatal, sin importar la tarea que desarrollen ni la jerarquía que ostenten.

sector público nacional <sup>(33)</sup>.

En tal sentido, la norma citada establece una serie de alcances frente a las distintas responsabilidades que les compete a los funcionarios públicos, enfocada hacia las obligaciones u omisiones de hacer, como por ejemplo se puede citar:

L.24156. art 40): “*Las sumas a recaudar que no pudieren hacerse efectivas por resultar incobrables, podrán ser declaradas tales por el Poder Ejecutivo Nacional o por los funcionarios que determine la reglamentación, una vez agotados los medios para lograr su cobro. **La declaración de incobrable no implicará la extinción de los derechos del Estado, ni de la responsabilidad en que pudiera incurrir el funcionario o empleado recaudador o cobrador, si tal situación le fuera imputada**”.* (Lo destacado nos pertenece).

El artículo citado achaca con un carácter más amplio, en su espectro de responsabilidades, la pérdida del cobro de la recaudación tributaria, lo que constituye un aspecto sustantivo en materia de los recursos públicos.

La responsabilidad fue extendida, no sólo al funcionario, sino que abarca también a los mismos empleados recaudadores. Sin duda, por la sensibilidad del tema en este enfoque, el legislador quiso atrapar a la totalidad de los responsables frente a las omisiones a los deberes que les fueran delegados por el Poder Ejecutivo, respecto de la cobranza ejecutiva y compulsiva de las deudas tributarias.

- L.24.156 - artículo 66) señala que: “*Las operaciones de*

---

(33) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

*crédito público realizadas en contravención a las normas dispuestas en la presente ley son nulas y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las realicen. Las obligaciones que se derivan de las mismas no serán oponibles ni a la administración central ni a cualquier otra entidad contratante del sector público nacional”*

- L.24156. art 130) establece que: *“Toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados siempre que no se encontrare comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial”* .

Este artículo trata la responsabilidad contractual, subjetiva, del funcionario publico, la que debe ser determinada sólo en sede judicial.

- Ley 24.156. art 131) reglamenta que: *“La acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de todas las personas físicas que se desempeñen en el ámbito de los organismos y demás entes premencionados en los artículos 117 y 120 de esta ley, prescribe en los plazos fijados por el Código Civil contados desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o de producido éste si es posterior, cualquiera sea el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial aplicable con estas personas”*.

Queda aquí establecido, que los supuestos que se deben reunir para aplicar la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos se concentran en los daños en el perjuicio fiscal, medidos en términos técnicos. Es decir, la norma lo cita como daño económico en el art 130 y la imputación jurídica del mismo, tratándose de la relación directa entre el daño y el perjuicio producido, imputable al funcionario de la Auditoria General de la Nación (AGN). Asimismo, la relación de causalidad, resulta del vínculo entre la causa y el efecto, estableciendo la imputabilidad de las acciones del funcionario para evaluar su cuantificación frente al resarcimiento económico.

El Código de Ética de la Función Pública, aplicable a los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional <sup>(34)</sup>, sienta otros precedentes a tener en cuenta para un ejercicio responsable de la función, más allá de las disposiciones tendientes a evitar la corrupción y a controlar los incrementos patrimoniales de los agentes del Estado <sup>(35)</sup>, estrechamente ligadas a los más elementales principios de honradez. En tal sentido, deja expresado que,: *“el funcionario público debe hacer un esfuerzo honesto para cumplir con sus deberes. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un funcionario público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las disposiciones de este Código”* (artículo 13, Decreto 41/99)<sup>(36)</sup>.

Sin embargo, no basta con que un funcionario se esfuerce por cumplir con su misión; también debe hacerlo con prudencia. El

---

(34) Ley N° 25.988 (B.O. 26/10/99) Ley de ética en el ejercicio de la función pública.

(35) Decreto N° 41/99

(36) Aspectos tratados por la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Sancionada el 29 de septiembre de 1999.

Principio de Prudencia (artículo 9°, Decreto 41/99) dispone que: “*el funcionario público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración, con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes*”.

Además, agrega que: “*el ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad y evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores.*”.

El legislador, de este modo, **pretendió erigir la conducta del funcionario público** y dar una perspectiva frente al cumplimiento de las misiones delegadas, que, para este caso, consiste en establecer la relación directa entre el reparto y asignación de los recursos públicos, con miras en la aplicación del gasto e inversión de carácter social y atender a los posibles desvíos.

A partir de lo visto, se ha verificado que, tanto en materia del cuidado de los derechos vía asignación de recursos, como su reparto, cabe realizar distintos tipos de apreciaciones, por cuanto se ha citado mínima jurisprudencia, donde queda de resalto el rol del Estado, en tanto único garante de los derechos, frente a las finanzas como sustento económico, de modo tal que el reparto que sea justo, equitativo, objetivo y apoyado en la solidaridad, pero en base a la justicia social.

A su vez, se formuló un breve relato de las distintas figuras en las que queda atrapado el funcionario, frente a las omisiones de actuar con responsabilidad frente a los mandatos constitucionales.

Pero, de los distintos atropellos jurídicos vistos, no todos los administradores de fondos públicos tienen un adecuado régimen que reencauce conducentemente las inconductas y sus respectivos efectos, en lo que hace al cuerpo social.



Los distintos administradores de fondos públicos, es decir los funcionarios públicos llamados a tal fin, poseen amplias facultades delegadas en lo que hace a la administración y distribución de los recursos públicos, con el objetivo de la protección social y, por el tipo de propósito que persigue este gasto, convergen en los distintos efectos que generan en sus receptores -titulares de derecho-, a quienes protege la Constitución Nacional.

Estos efectos pueden medirse en términos positivos, que son los que responden al fin que persigue la ley y negativos, que responden a externalidades del mismo signo, distintas de lo previsto por la ley, de lo que se puede inferir, por lo general, a la propia discreción del poder público en llegar o no, en término, al sujeto que estaba designado por la norma.

Visto desde un criterio figurado, y por citar casos hipotéticos y al libre albedrío, sería llegar con el plan alimentario de la provincia de Chaco para atender a los niños del comedor XX y no así en iguales términos a los niños del comedor XX de la provincia de Catamarca, y estos alimentos quedaron bajo la decisión del funcionario público que estableció con su vara de equidad que había suficiente mérito para el comedor del Chaco, y por un severo conflicto cognitivo de la justicia distributiva, dispuso que el comedor de Catamarca no era acreedor de la misma suerte. En tanto, la realidad jurídica, señala que el plan alimentario debe llegar a todos los habitantes que la ley indique, bajo los necesarios parámetros objetivos, dado que ellos son los titulares de derecho que ley protege.

Por esta derivación, entendemos que corresponde abordar la responsabilidad del servidor público, en la órbita del debate legislativo, donde exista y guarde una relación íntima en un capítulo distintivo para este tipo de gasto, respecto de lo ya previsto en los distintos códigos que enfocan el tema.

Ello se encuentra inspirado en que, la falta de entrega en término de la “ayuda financiera o material”, como la comida, de acuerdo con los cronogramas del Plan Alimentario Nacional (P.A.N), remedios esenciales y fundamentales para la continuidad de la vida, los tratamientos médicos obligatorios, las vacunas, etc , pueden derivar en el riesgo palpable entre la vida y la muerte del ciudadano titular de esa ayuda y asistencia pública.

## **V. Los derechos y su correspondencia en el gasto público social**

---

En nuestra historia reciente, en materia de políticas sociales, se constituyen modelos variados, con una grilla de alternativas en materia de programas y planes sociales, que han sido fruto y respuesta al fracaso de los modelos económicos pasados, implantados con un pensamiento político ortodoxo, cuyo único correlato que les fuera asignado, es la extensión de la pobreza en nuestra Nación, acentuándose las desigualdades sociales en casi todo el territorio , mientras que, una parte de esta suerte, quedó sujeta a la influencia externa y a las vicisitudes de los mercados internacionales, entre otros.

Probablemente, esto no sea más que una constante vinculada al ejercicio de los derechos sociales fundamentales, que aún no cuentan con la acción *protectora* del Estado, con relación a la suficiencia, oportunidad, distinción y cuantía relacionados con el gasto público social y su correspondencia frente a las verdaderas necesidades ciudadanas.

Podemos citar, como ejemplo de esta situación, al Decreto N° 455/1999, en donde claramente ,el Poder Ejecutivo dispone una merma significativa a las partidas presupuestarias oportunamente aprobadas por el Congreso, sufriendo el impacto financiero la

educación, la garantía del FONAVI por parte del Tesoro de la Nación (en el caso que las percepciones del Fondo fueran inferiores a los 900 millones de pesos), así como las jubilaciones y pensiones respecto de las garantías constitucionales que deberían perseguir.

Se dio, de este modo, una mayor transcendencia a la coyuntura económica, disponiendo una readecuación significativa en quantum, con una apreciable merma en partidas sociales sensibles dando supremacía a lo económico, por sobre los derechos garantidos por el mismo Estado, el que los debería resguardar, es decir, los sociales.

Hoy, para los gobiernos, una parte de los verdaderos desafíos aborda los procesos de la distribución y asignación de los recursos públicos, lo cual está plagado de un “profundo sentido ético y de responsabilidad social en la función pública desde los roles de los poderes del cuerpo legislativo y ejecutivo”.

El citado proceso en la transferencia de recursos debe estar dotado de una transparencia y del soberano control público-democrático, basando su reparto con equidad y objetividad, sustentada en parámetros medibles, para pretender formular una verdadera distribución con sentido republicano, federal y solidario.

Pero, el recurso público en el presupuesto puede ser categorizado como gasto social, aunque una parte de la bibliografía sostiene que se trata de inversión social.

La edición del Bicentenario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación manifiesta que: *“las erogaciones destinadas a las políticas sociales no son consideradas como gasto público, sino como inversión social”*. Conformadas por las erogaciones del Estado,

están destinadas a los sectores sociales como <sup>(37)</sup> *“Todo lo que implica la educación, salud, agua y servicios sanitarios, lo relativo a programas nutricionales, de vivienda y promoción social. Generalmente también se incluyen los seguros sociales (seguridad social, asignaciones familiares y obras sociales) y las erogaciones en los sectores trabajo, cultura, deportes, recreación, turismo social, ciencia y técnica y servicios urbanos”*.

Se ha señalado que los gastos/inversiones sociales, pueden estar integradas –dependiendo del analista - por dos grandes grupos de erogaciones:

- Las transferencias monetarias destinadas a universos preseleccionados, como los programas de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, pensiones no contributivas, subsidios al desempleo, jubilaciones, asignaciones familiares, entre otros.
- El coste de producción de bienes y servicios aprovisionados por el sector público, como la salud, la educación, etc.

Plantearse en discernir los aspectos que hacen a la inversión y al gasto social no constituye, per se, una concepción simple de estimar o considerar, ya que involucra a diversos tipos de programas y factores a considerar, tales como:

- ✓ planes y programas focalizados, especiales, de seguros sociales y algunos con enfoque universal,
- ✓ pluralidad en objetivos y metas a cumplir y

---

(37) Políticas Sociales del Bicentenario-Tomo II-GLOSARIO. Definiciones y contexto-Un Modelo Nacional y Popular - Ministerio de Desarrollo Social – pag.48 – Editorial BRAPACK S.A. Industria Gráfica -2010

- ✓ diversificación de las responsabilidades de las autoridades de diferentes niveles, distintas unidades y entidades que intervienen en la ejecución.

Al aspirar al logro de la sustentabilidad frente al desarrollo y bienestar de los ciudadanos y del conjunto de la sociedad, el Estado debe mostrar su compromiso, no sólo como misión intransferible e impostergable, sino como parte de la responsabilidad social pública (Soria, Daniel A, pág. 96), enfocada para este estudio a la dimensión social.

Por lo señalado, podemos sostener que a través del Presupuesto, el Gobierno define parte de las políticas públicas y por lo tanto, (in)directamente el respeto que se guarda a las garantías contenidas en los derechos humanos con el sostenimiento financiero.

El dilema pasa, entonces, a centrarse en la correspondencia entre los gastos y su efecto al cuerpo social.

## **VI.- Los derechos y el proceso presupuestario**

---

El Presupuesto Nacional, es el ámbito en donde planifican los ingresos que recibirá el Gobierno Federal y cómo se aplicarán para satisfacer las necesidades de la población: salud, seguridad, justicia y educación, entre otras.

Dicho de otra forma, la visión del presente capítulo se centrará en la autorización para la ejecución del gasto, con el cual se debería cumplir el cometido de las normas constitucionales y legales que lo sustentan.

Así, se puede extractar mediante la presentación anual del proyecto presupuestario por parte del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Nación, quien debe formular las observaciones pertinentes y de corresponder, aprobarlo Frente a esa autorización, nace la ejecución

del gasto público y la debida observancia de las distintas autoridades destinadas a su contralor.

Es decir, los créditos autorizados por el presupuesto tienen, únicamente, validez formal en tanto que, la legitimidad del gasto sostiene al título por el que se lo efectúa, aplicado al derecho protegido de la erogación y el deber de la parte que debe realizarla.

Parte del objetivo de este capítulo, es poder revelar si se está cumpliendo el espíritu del constituyente en el proceso pensado en el juego de poderes públicos en el proceso presupuestario, visto no, desde la perspectiva del proceso y las etapas presupuestarias, sino desde el rol del propio Poder Legislativo, en la aprobación del Presupuesto Nacional y si éste respeta “los principios, estándares y lineamientos que imponen al conjunto de los derechos humanos”, siempre sustentado en el principio de igualdad de derechos, en un sentido amplio de oportunidades, cuidados, protección, seguridad, etc.

Para este estudio, el claro debate está focalizado en las partidas presupuestarias y la relación del gasto aplicado al ámbito social. A lo cual, podemos converger en el principio de la igualdad ante la ley-plasmado en la Carta Magna <sup>(38)</sup>.

Y, frente al texto de la cita, originariamente fue encuadrado en una igualdad teórica, del orden juiciosa, limitante, la que se mantuvo en un largo periodo en la historia, resultando una técnica *insuficiente* para las acciones del Estado frente a los integrantes de los sectores desaventajados.

Se ha sostenido como emblemática la frase: “*La ley en su majestuosa igualdad, prohíbe a los ricos, así como a los pobres*”

---

(38) art 16º C.N.. “*Todos sus habitantes son iguales ante la ley*”....

*dormir bajo los puentes, mendigar en las calles y robar pan*”. (39). El problema contemporáneo se planteó en quienes, por lo general, eran **los únicos** que ejercían su derecho a dormir bajo un puente, mendigar y/o robar pan, **eran los pobres**.

A raíz de esa realidad y otras, surge la nueva interpretación al principio de igualdad y, lejos de la posición juiciosa planteada, la interpretación de la igualdad pretende la equiparación y el goce real de los derechos enfocado a TODOS los integrantes de la sociedad.

La República Argentina, desde su retorno a la democracia (diciembre de 1983) y hasta la fecha, frente al análisis de la redistribución de la riqueza, quedó en evidencia que, pese al reconocimiento expreso de los referidos conjuntos de derechos, diversos grupos sociales diseminados en todo el territorio continuaban sin poder tener la deseada igualdad de oportunidades.

A raíz de lo expuesto, se profundiza aún más la lectura sociológica desde las ciencias jurídicas y económicas; en estas últimas décadas, se comienzan a establecer en las normas legales, nuevos institutos y principios jurídicos y económicos en resguardo de la “igualdad” enfocada sustancialmente en los grupos vulnerables de personas.

Partiendo de que la tan anhelada redistribución de la riqueza, no sólo estaba resuelta a la luz de la ingeniería de imposición de los tributos, la coparticipación federal de recursos y la formidable herramienta del Presupuesto Nacional, parte del remedio sobre la problemática social puede hacerse tangible, si una porción de los recursos públicos son invocados entre las erogaciones proyectadas en el Presupuesto Público.

---

(39) Anatole François Thibault (16 de abril de 1844, Paris – 12 de octubre de 1924, Saint-Cyr-sur-Loire), que adoptó el sobrenombre de Anatole France, fue un escritor francés.

Por lo expresado, la lupa está puesta ahora en la relación existente entre las decisiones políticas y el efecto sobre las partidas presupuestarias.

En efecto, esta relación existente deriva en la acción de analizar si registra un adecuado resguardo jurídico de determinadas partidas presupuestarias del orden social, ya que tanto en las etapas de formulación, como en la ejecución presupuestaria, se debe mostrar la verdadera vigilancia institucional, al amparo de los derechos planteados.

Esto sustancia la acción institucional del decir al hacer.

La inversión y el gasto del Estado deben ser rigurosos y adecuados en las partidas destinadas a tal fin, lo que significa que, no depende exclusivamente del quantum que se destina, sino del criterio de idoneidad necesario que debe llevar la erogación para contener, transitar y superar una situación mediante el gasto y llevarlo a un proceso resolutorio de/los problema/s a corto, mediano o largo plazo, según se trate.

Los recursos públicos tienen y pueden tener limitaciones. Lo cual no constituye, per se, una justificación para no poder asumir las medidas conducentes a atender adecuadamente la situación de vulnerabilidad de los más desprotegidos, como la jurisprudencia traída a colación lo ha demostrado.

De esta manera, toman otra vez relevancia del caso, en este marco de toma de decisiones (políticas), frente a la administración y redistribución de la riqueza, aplicándolos a gastos, dentro de ellos al gasto social y con verdaderos efectos redistributivos.

Por lo expuesto, en principio, si las partidas presupuestarias que tienen como objeto impulsar el gasto social no tienen ningún tipo de



protección jurídica distinta, entonces se encuentran sujetas a cualquier tipo de vulneración del destino de los fondos que deberían atender en los términos del art. 37 de la Ley N° 24.156<sup>(40)</sup>, sin la debida observancia del resto de los poderes públicos del Estado, en este caso el Congreso de la Nación.

## **VII. Conclusiones del capítulo**

---

En este capítulo se abordaron diferentes miradas en materia legal sobre las incumbencias de los derechos sociales contenidos en la Carta Magna y cómo fue el proceso de su incorporación a la reforma constitucional del año 1994. Asimismo, se indagó si los derechos constitucionales invocados fueron receptados en la disciplina de las finanzas públicas y, en particular, en el Presupuesto Nacional, relacionando el gasto social con las partidas presupuestarias a tal fin.

De lo relevado, surge claramente la recepción en la Carta Magna de los derechos humanos, conocidos también como los derechos fundamentales. En la primera exploración, se ha trabajado sobre el alcance de los derechos humanos y sociales, individualizándolos y detallándolos en forma expresa en el trabajo, destacando que los mismos son una parte de motivación del desarrollo de esta tesis.

Se concluyó entonces, que parte del proceso de la “conformación del gasto social” se encuentra sujeto, en parte, a la discreción del poder político, inspirado en la oportunidad y en mérito de la coyuntura y por otra, a los sucesos económicos, domésticos e internacionales: es

---

(40)..... *“El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades”....*

decir, a los ciclos económicos críticos y contractivos, todo ello atado a la potencial restricción al gasto.

Quedó en manos del poder político, la suerte del gasto social y, en igual orden, la suerte del titular de derecho que debería atender financieramente, cuando la realidad jurídica, señaló que este ciudadano es el bien jurídico que protege nuestra Constitución Nacional. De esta manera, se expone la fragilidad del gasto social en situaciones como la restricción del gasto sujeta a la discreción del gobernante y a situaciones negativas que esté atravesando el contexto económico nacional.

Desde esa perspectiva, se llevaron adelante distintos enfoques por la práctica del “abandono a los distintos derechos sociales” desde el ejercicio del poder público y los efectos en la sana corrección, mediante el control judicial, a través de los fallos analizados, donde se realzan las obligaciones indelegables del Estado frente a los citados derechos y los efectos posibles en las finanzas públicas.

Se estudió también, la relación existente entre el derecho constitucional ligado a las políticas sociales, gestionadas mediante la aplicación del gasto público (social) y si existe alguna distinción entre el gasto social y el resto de las partidas presupuestarias, referidas no al orden de nomenclatura e identificación del ítem, según los manuales presupuestarios, sino desde la categoría con un determinado privilegio preeminencia como partida en sí misma.

Esto dio como resultado, que no se encuentran evidencias en las normas legales, aplicables en materia financiera, que registren alguna distinción superlativa respecto del resto de las partidas presupuestarias.

En ese orden, se expuso la legalidad del gasto social, su exposición a los distintos tipos de atropellos del poder en su administración,

sólo encontrando el verdadero destino de esos recursos que van a atender, mediante un reencauzador de conducta ejecutiva, siendo éste, el fallo judicial.

En definitiva, lo referido constituye una parte de los problemas que distancian el derecho constitucional del derecho financiero vinculado a la protección social, entendiéndose esta relación sobre el bien jurídico protegido por la ley, siendo éste el derecho a la protección social en su justa medida y para concretar este objetivo específico del trabajo, sobre el efecto de la partida presupuestaria en las necesidades sociales que teóricamente deberían atenderse con justicia social distributiva. Ahora bien, con esa visión y el análisis global del desarrollo de cada punto se manifiestan dos grandes ítems, los cuales revelaron desaciertos permanentes: 1- la discrecionalidad del funcionario público como conducta aislada y 2- la falta de legislación dinámica que acompañe los cambios evolutivos en materia de las finanzas públicas.

El primero de los problemas es la discrecionalidad del funcionario público, el que se ha presentado a lo largo del capítulo con un significativo carácter distorsivo, no reglado, en lo que hace a la administración de los recursos públicos con destino a la contención social, situación comprobada que ha causado desarreglos en el bien jurídico que el derecho pretendió proteger, en los distintos derechos conocidos como fundamentales en la cuestión social, siendo el límite de esos errores el control judicial donde erige la conducta del funcionario y la partida presupuestaria encuentra su verdadero objetivo previsto por la ley.

Esta actitud del funcionario público, se la llevó al terreno legal, abarcando además la propia omisión de NO hacer lo que la ley ordena en lo distributivo manteniéndose inerte frente a los distintos reclamos de las necesidades sociales, Esta actitud también es

reprochable, mereciendo recordar algunos fallos que vienen al caso sobre las inconductas manifiestas con los fondos de recursos con destino a la protección social. Surge, del análisis final, la posibilidad de una nueva revisión legislativa, por el tipo de conducta en particular del funcionario público, por el que la inacción demostrada pone en riesgo la misma vida de los ciudadanos que la ley pretende proteger.

En materia de la norma del derecho sobre el gasto social se realizó un canal comunicante entre el derecho constitucional y el derecho presupuestario sobre si existe una relación entre el derecho fundamental en materia social y las partidas presupuestarias, no revelando que exista ninguna norma del derecho financiero sobre las partidas presupuestarias que gocen de alguna preeminencia o privilegio respecto del resto. Lo antedicho pone de manifiesto la necesaria revisión de la ley presupuestaria, en el sentido de si existe la necesidad de dotar de algún tipo de blindaje a las partidas destinadas al orden social y si las mismas deben estar sujetas a la discreción de los administradores de fondos de recursos mediante un acto resolutivo o bien, necesitan un proceso distinto, como el necesario debate de orden público y la justificación frente al Congreso de la Nación y la ciudadanía.

Lo que se revela en este capítulo, más allá del camino que nos señala el derecho en materia de la protección social y el bien jurídico que protege, es que existen diferentes “fragilidades que deben recorrer estos recursos de protección social” en sus distintas etapas. Es decir, desde el origen en su recaudación, hasta plasmar el derecho materialmente en la mano del verdadero receptor.

Esto conlleva a que se debería repensar el modo en el que se debe atender a las partidas presupuestarias, desde su categorización y la conexión existente con quienes las administran, siendo ello otro de

los puntos de los objetivos específicos del trabajo: la discreción del poder público en las partidas del gasto social, que hace a otro eslabón más, dentro de la larga cadena de distribución de recursos públicos con justicia social.

## Bibliografía del Capítulo IV

### Autores

---

Asensio, Miguel Ángel, “Instituciones fiscales y presupuesto público”, 1º edición, Osmar D. Buyatti, Buenos Aires, 2009.

Braceli, Orlando Andrés - Hacia una nueva concepción de presupuesto público. Los nuevos paradigmas-2012.

D'Alessio, Andrés. Código Penal de la Nación, comentado y anotado, 2da. ed. La Ley. Buenos Aires, 2009:p.1242/1243.

Balbo, Elvira, El control judicial sobre la eficiencia y la equidad del gasto público social - blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/45jifp\_t39.pdf

Gordillo, Agustín, Tomo 2, La defensa de usuario y del administrado. 1ª edición, Buenos Aires, Macchi, 1975 y reimpressiones varias. Disponible en forma gratuita en [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com)

Las Heras, José María, “Ley 24.156. Ley de Administración Financiera Gubernamental y Sistemas de Control. Actualizaciones y Reglamentaciones”, 1º edición, Osmar Buyatti, 2008.

Luqui, Juan C. (2007): “Las garantías constitucionales de los derechos de los contribuyentes”, LL 142-891, en Corti, Horacio G., Derecho Constitucional Presupuestario, Buenos Aires, LexisNexis Argentina, p. XXVI (Introducción).

Musa, Laura Cristina – Medina, Rodolfo - López Oliva, Mabel - El presupuesto público a la luz de los derechos sociales, económicos y culturales y los derechos de los niños, niñas y adolescentes - Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Nov, 2009.

Repetto, F., Potenza, F. (2011) Protección social en la Argentina. Serie políticas sociales Nro 174.CEPAL. Santiago de Chile.

Soria, Daniel Alejandro – La Responsabilidad Social Publica- Revista Criterios Tributarios Nº 161 – Editorial Cogtal -pág. 96 - Julio 2014.

## **Libros**

---

- Asensio, Miguel Ángel. Finanzas Públicas, Notas de Orientación. Osmar Buyatti, Buenos Aires, 2012.
- Asensio, Miguel Ángel, “Instituciones fiscales y presupuesto público”, 1º edición, Osmar D. Buyatti, Buenos Aires, 2009.
- Corti, Horacio G. Derecho Constitucional Presupuestario, Lexis Nexis, 2007.
- Fernández, Luis Omar y D’Agostino, Hernán Miguel. Manual de Finanzas Públicas, La Ley, 2007.
- Gil Domínguez, Andrés. “El amparo económico”. Disponible en Internet en: [www.agdconsultora.com.ar](http://www.agdconsultora.com.ar)
- Jarach, Dino. Finanzas Públicas, Esbozo de una teoría general, Editorial- Cangallo, 1978.
- Macon, Jorge. Economía del Sector Público, McGraw-Hill, Bogotá Colombia, 2002.
- Ministerio de Economía y Finanzas Publicas.-Manual de Clasificaciones Presupuestarias- Edición XI -2013.
- Ministerio de Desarrollo Social- Políticas Sociales del Bicentenario-Tomo II- Editorial BRAPACK S.A. Industria Gráfica -2010.
- Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William. Economía, McGraw-Hill decimosexta edición, 1999.
- Sola, Juan Vicente. Constitución y Economía, Lexis Nexis, 2004.

- Travieso, Juan Antonio - Derechos humanos en la Constitución de la República Argentina-Editorial: EUDEBA- Año: 1996.

## **Normas**

---

- Constitución Nacional
- Decreto N° 775/82
- Decreto N° 41/99
- Decreto N° 455/99
- Decreto N° 1609/09 -Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social.
- Decreto N° 1067/09 - Programa de Ingreso Social.
- Decreto N° 446/11- Asignación por Embarazo para Protección Social.
- Código Civil de la Nación.
- Código Penal de la Nación.
- Ley N° 11.672 – Complementaria y permanente del Presupuesto Nacional Público (t.o en 2014).
- Ley N° 19549- Procedimiento administrativo.
- Ley N° 23.548 – Coparticipación Federal- Régimen Transitorio.
- Ley N° 24.156 - Sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control interno.
- Ley N° 25.724- Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.
- Ley N° 25.188) Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.
- Ley N° 26.061 - Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina.



- Ley N° 26.417- Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público.
- Resolución del Consejo de Derechos Humanos S-10/1.
- Resolución N° 2.476/10 (MDS).

### **Páginas web**

---

[www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar) Base de datos del Centro de Documentación e información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

<http://www.bcnbib.gov.ar/> Biblioteca del Congreso de la Nación.

[www.infojus.gob.ar/](http://www.infojus.gob.ar/) Servicio de Información Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

[www.asap.org.ar/](http://www.asap.org.ar/) Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

<http://www.economia.gob.ar/> El Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

<http://remediar.msal.gov.ar/> Ministerio de Salud de la Nación – sitio remediar,

[www.jus.gob.ar/derechoshumanos/](http://www.jus.gob.ar/derechoshumanos/) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html> Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina - Secretaría de Jurisprudencia,

[www.gordillo.com](http://www.gordillo.com) Fundación de Derecho Administrativo.

### **Seminarios**

---

45º y 47º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas – Universidad de Córdoba.

## Capítulo V - Las partidas presupuestarias sociales

### Índice

I. Introducción .....	331 a 333
II.- Marco teórico.....	333
II.1.El Gasto Social y el presupuesto .....	333 a 336
II 2 El Gasto Público Social.....	336 a 340
II.3 El concepto Inversión Social.....	340 a 344
II.4 El sistema normativo del presupuesto nacional.....	344 a 345
II.4.1.La legalidad ó la discrecionalidad Presupuestaria.....	345 a 356
III. Argentina frente al Gasto Social.....	356 a 359
IV. Idoneidad de las partidas de la protección social ..	359 a 363
V. La disquisición endógena de la partida Presupuestaria .....	363 a 370
V.1 Segmento del “1 Orden” .....	370 a 376
V.2 Segmento del “2 Orden” .....	376 a 386
VI Conclusión .....	386 a 390
Bibliografía del capítulo.....	391 a 396
Anexos V.....	397 a 399

*“Estoy convencido de que a esta sociedad consumista, cegada por el mercado, la sucederá otra que se caracterizará por el hecho trascendente de que no dejará de lado la justicia social y la solidaridad”. Rene Gerónimo Favoloro*

## Capítulo V

### Las partidas presupuestarias del orden social

#### 1. Introducción

---

En este capítulo se iniciará, desde el marco teórico, con un desglose global del presupuesto público en los distintos ítems que lo conforman, para verificar la conexión de las partidas del presupuesto por finalidad con el servicio social.

Posteriormente, se formularán algunas enunciaciones de las definiciones clasistas de la interpretación sobre el gasto social, tema que nos adentrará en algunas distinciones en lo que hace al gasto sobre la inversión social, visto desde la perspectiva magnánima del tema. Esto nos permite formular una parte del debate, acerca de si las herramientas llevadas al campo de las finanzas públicas permiten formular distinciones de las partidas (de protección y asistencia social) por los fines que persigue y si las normas vigentes les dan determinadas particularidades, respecto del resto de las partidas presupuestarias, en su contexto.

En ese sentido, continuando con los estudios del capítulo anterior, se examinarán las normas vigentes en materia presupuestaria y las normas que distorsionan las técnicas presupuestarias que otorgan licitud al Poder Ejecutivo para poder modificar el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional. Además, se analizarán las normas de lo que se conoce como “el presupuesto preliminar”, plataforma informática para la práctica, en distintos escenarios económicos, de la voluntad de las distintas jurisdicciones (Ministerios) y entidades que le dependen, a fin de establecer, con una perspectiva macro, los techos y eventuales pisos

presupuestarios de cada uno de los presupuestos, en los términos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP).

Ello se realizará, mostrando como un sistema ágil y eficiente, que da paso a pergeñar, con inusitada anticipación, los posibles manejos de las partidas. Se vinculará este análisis al propio sistema con el hecho de si posee validaciones que se vinculen con la discrecionalidad de los funcionarios públicos, o bien, se ajusten a los mandatos delegados del derecho, que se conocen como los derechos fundamentales en el cuidado y protección social, con el celo dirigido al “bien jurídico que pretende proteger”, poniendo un límite en el manejo de determinadas partidas. Se examinarán, asimismo, las metodologías aplicadas a la actualidad sobre las partidas presupuestarias, poniendo el debido énfasis sobre sus fines y si es necesario, o no, dar signos de primacías entre las partidas presupuestarias, con el fin de corroborar si se mantiene vivo el mandato Constitucional

En tal sentido, se formulara una revisión de ciertos conceptos en materia financiera, como así parte de sus normas y el mecanismo relacionado con el derecho presupuestario.

A lo largo de este análisis racional del gasto público, así como los recursos que lo componen, se definieron diversas clasificaciones que agrupan los recursos y gastos, referidos a diferentes criterios que permiten desarrollar un registro de información relativa a la gestión pública.

Todo ello, se encuentra concatenado con lo planteado en el capítulo IV, en lo que hace al Derecho Constitucional y la suerte que corren las partidas presupuestarias sociales, frente a la política redistributiva, compensadora e integradora, destinada a este tipo de estrato social.

A tal fin, se ha tomado en consideración, una clasificación tentativa de las partidas presupuestarias de privilegios y de orden en la supremacía e inmediatez del gasto, conformando “partidas presupuestarias con el enfoque de derechos”.

## **II. Marco Teórico**

### **II.1 El Gasto Público y el presupuesto**

---

El gasto público es uno de los componentes principales que de las finanzas públicas, siendo estas últimas un proceso de ingreso – gasto que realiza el Estado para lograr sus fines y establecer las consecuencias positivas y negativas del referido proceso. Su mayor importancia radica en los efectos que estas acciones producen en la economía y en la sociedad <sup>(1)</sup>.

Otra definición del gasto público considera a éste como el conjunto de erogaciones que realiza el estado para adquirir bienes y servicios, los que tienen como objetivo, financiar la prestación de servicios públicos y las transferencias que realiza el estado a personas físicas o jurídicas <sup>(2)</sup>

Se define al Gasto público como toda erogación que realiza el Estado en funciones de gobierno<sup>(3)</sup>.

En la práctica, el gasto público se estudia, por lo general, teniendo en cuenta el presupuesto gubernamental, siendo de importancia no sólo el total del gasto, sino también su composición.

Para poder analizar de una forma más racional el gasto público, así como los recursos, se definieron diversas clasificaciones que

---

(1) Nuñez Miñana (1998) Finanzas Públicas". Buenos Aires, Macchi Grupo Editor.

(2) Fernández, Luis Omar (2010). “Manual de Finanzas Públicas”. Buenos Aires, La Ley.

(3) Iturrioz, , Eulogio (1981) “Curso de Finanzas Públicas”. Buenos Aires, Ediciones Macchi. (1981)

agrupan los recursos y gastos, con referencia a distintos criterios que permiten desarrollar un registro de información relativa a la gestión pública.

En el año 2013 se publicó la sexta edición del manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público nacional, que cuenta con seis capítulos y tiene como objetivo, sistematizar, en un solo texto, las distintas clasificaciones en uso y facilitar el análisis de los impactos presupuestarios.

Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos que reúnen los recursos y gastos, los que de acuerdo con distintos criterios, al organizar y presentar de diferentes modalidades los movimientos públicos, constituyen información necesaria para el gobierno e instituciones internacionales.

A través de ellas, se puede conocer el total y la composición de los gastos en función de los recursos, contribuyendo a la proyección de variables macroeconómicas fundamentales para el diseño de la política económica y presupuestaria y proporcionando información para medir el impacto en la economía de las actividades del sector público, como ser: participación de recursos y gastos en el PBI y el nivel de empleo del sector público, entre otros.

Así, los recursos se originan en movimientos que representan resultados positivos, que serían los ingresos corrientes, disminución de activos e incrementos de pasivos; mientras que, los gastos son transacciones que representan resultados negativos, gastos corrientes, como aumento de activos y disminución de pasivos.

Estos últimos son movimientos financieros que se hacen en las instituciones públicas para acceder a los bienes y servicios o para transferir lo recaudado a distintos agentes económicos.

De este modo, queda conformado un sistema integrado de información financiera del sector público. El monto total de cada clasificación es el mismo: lo que varían son los tipos de categorías de erogaciones, dependiendo de la información que se quiera obtener.

También pueden combinarse las clasificaciones para realizar un análisis más completo, como por ejemplo, del tipo económico-funcional.

Los gastos pueden presentar la siguiente clasificación:

- geográfica,
- por objeto del gasto,
- por su carácter económico,
- por finalidad y función,
- por categoría programática y
- por fuente de financiamiento.

Atenderemos en este trabajo a dos de estas clasificaciones a saber, en primer lugar, analizaremos la clasificación por finalidad y función.

En la misma, los gastos así clasificados muestran los objetivos generales y las asignaciones con las cuales se pretende alcanzarlos.

Por ello, representan un instrumento más que importante para la toma de decisiones de los funcionarios a cargo. Mediante ella, se pueden analizar las tendencias de los gastos, elaborar informes estadísticos y una adecuada proyección. Asimismo, permite realizar un análisis del gasto con objetivos económicos y sociales.

El respectivo clasificador consta de cinco finalidades que se identifican con el primer dígito y treinta funciones identificadas por el segundo dígito.

Administración gubernamental y servicios de defensa y seguridad son las dos primeras finalidades, las que abarcan actividades propias de la administración pública, como ser: gastos destinados a funciones legislativas, justicia, relaciones exteriores, entre otras. En tanto que la segunda, comprende, principalmente, a los gastos destinados a la defensa nacional y al mantenimiento del orden público.

La tercera clasificación corresponde a los servicios sociales, que incluyen los servicios brindados a la comunidad en general, siendo ésta el objeto de este análisis.

La cuarta finalidad es la de servicios económicos, que son los gastos asignados a sectores económicos para realizar acciones referidas a la infraestructura económica, producción, regulación y control de la producción del sector privado y público.

La última, llamada deuda pública, comprende los gastos que se realizan para el pago de los intereses y gastos de la deuda pública interna y externa.

La segunda clasificación en estudio será la clasificación por categoría programática, que implica la asignación de los recursos por categoría programática del presupuesto, a saber: programa, subprograma, proyecto, actividad y obra.

Esta clasificación constituye un aspecto parcial de la aplicación de la técnica de programación presupuestaria, que son los recursos financieros.

Su aplicación resulta una condición necesaria, pero no suficiente, para la aplicación del presupuesto por programa. Este último vincula las variables monetarias con las reales.

## **II.2 El Gasto Público Social**

---

-Magister Daniel Soria-



Definen al gasto social como los ingresos que se destinan a la ejecución de planes, programas y proyectos, que tengan como fin resolver aspectos de un problema social, sin tener en cuenta al sector que realiza cada función (educación, salud, nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), ni la fuente de financiamiento, ni si constituyen gastos corrientes o de capital <sup>(4)</sup>.

El gasto público social también es definido como el esfuerzo en términos de gasto que efectúa el Estado, con el objeto de mejorar la calidad de vida de las personas, a través de diferentes acciones, como la redistribución de ingresos, la formación de capital humano y la protección de los grupos más vulnerables, permitiéndoles conseguir capacidades para participar de su propio desarrollo (UNICEF 2008).

Dentro de una corriente tradicional y siguiendo la clasificación presupuestaria, podemos decir que el gasto social está comprendido por aquellas erogaciones que se encuentran incluidas dentro de la clasificación del gasto por finalidad y función y se agrupan en la finalidad servicios sociales. De esta manera, se puede observar la naturaleza de las prestaciones que la Administración Pública brinda a la sociedad <sup>(5)</sup>

Es importante destacar que se pueden encontrar gastos sociales, distribuidos en otras finalidades, desde la clasificación funcional, por ejemplo: gastos incluidos en servicios económicos, como energía, transporte, ecología y medio ambiente, pueden contener gastos de carácter social. O bien, cuando se implementan subsidios a los

---

(4) Martínez Rodrigo y Collinao, María Paz (2010) “Gasto Social: modelo de medición análisis para América latina y el Caribe”. Serie Manuales N° 65. Santiago de Chile, CEPAL.

(5) Bolívar, Miguel (2012). “El Presupuesto Público”. Buenos Aires, Buyatti.

precios y tarifas de electricidad, gas, transporte ferroviario, de pasajeros y otros.

Otro ejemplo, es el gasto tributario, originado en un tratamiento fiscal diferenciado o renuncias tributarias, que puede tener contenido social <sup>(6)</sup>

En el presente trabajo analizaremos el gasto social, siguiendo la clasificación por su finalidad al Servicio Social, que comprende nueve funciones: Salud; Promoción y Asistencia Social; Seguridad Social; Educación y Cultura; Ciencia y Técnica; Trabajo; Vivienda y Urbanismo; Agua Potable y Alcantarillado y Otros servicios Urbanos.

Con respecto a la función Salud, los gastos asignados a este ítem tienen como finalidad tratar de asegurar un óptimo estado sanitario en la comunidad.

La función Promoción y Asistencia Social, busca proteger y ayudar a personas vulnerables, ya sea con aportes monetarios o materiales y también con los destinados a la reeducación y resocialización del individuo. Incluye aportes a instituciones con fines sociales, con el objeto de dotar a las mismas de medios necesarios para potenciar sus actividades en busca de fortalecer el desarrollo social.

La función Seguridad Social agrupa los gastos destinados a las acciones ligadas a las pensiones, retiros y jubilaciones. Se incluye a las asignaciones familiares y a las acciones tendientes a hacer frente al seguro de desempleo y otras prestaciones al personal en actividad.

La función Educación y Cultura comprenden gastos que tienen como objetivo, desarrollar o perfeccionar facultades intelectuales y morales en niños, jóvenes y la enseñanza en general; incluye

---

(6) Idem 5

manifestaciones intelectuales, espirituales, deportivas y religiosas, espectáculos públicos, culturales, museos, bibliotecas, monumentos y lugares históricos.

La función Ciencia y Técnica abarca acciones inherentes a la obtención de conocimientos, investigación y desarrollo; también incluye la transferencia de tecnología, educación de posgrado y promoción de actividades científicas y técnicas.

La función Trabajo comprende las diferentes acciones que buscan armonía entre capital y trabajo, normatización y supervisión laboral, higiene y seguridad, asistencia y funcionamiento de las asociaciones de empleados y empleadores y orientación del potencial de la mano de obra para potenciar el desarrollo económico y social.

La función Vivienda y Urbanismo apunta a las acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional y acciones dirigidas a proveer una adecuada infraestructura urbanística. La función Agua Potable y Alcantarillado agrupan gastos tendientes a mejorar la ingeniería sanitaria y la función servicios urbanos; incluye las acciones inherentes a servicios tales como cementerios, mercados, parques, alumbrado, entre otros.

Si bien, el uso de los clasificadores permite contar con una herramienta que agrupa, ordena y produce información sobre el accionar de la estructura del Estado y, por lo tanto, permite la toma de decisiones, no es siempre lo suficientemente eficaz, debido a que, por lo general, no se puede vincular, comparar o cuantificar el gasto con los objetivos perseguidos en las definiciones de políticas públicas.

Así, por ejemplo, en la imputación por objeto del gasto, es prácticamente imposible determinar el costo de las diferentes

actividades que se realizan para lograr un objetivo específico <sup>(7)</sup>

Este tipo de gasto ha tenido un notable incremento, pero el crecimiento respecto de su cuantía, a veces no es medible en relación al resultado, según el fin que persigue (vacunas, alimentos), en contraposición con otros determinados, de los que se puede trazar una hoja de ruta y ajustarlos a proyectos definidos, cuantificables y con pronósticos deseados, debiendo guardar una íntima relación con el diagrama de Gantt (infraestructura básica social).

Estas deficiencias se producen por diversas problemáticas institucionales, como ser, la baja programación de objetivos y el escaso seguimiento y control de su cumplimiento.

Por ello, se debe buscar, permanentemente, la eficacia y eficiencia en la ejecución de políticas públicas, con el objetivo de mejorar la distribución de los recursos<sup>(8)</sup>

El sector público está conformado por tres niveles: el nacional, el provincial y el municipal. Estos, a su vez, poseen su propio presupuesto y clasificadores, lo que representa complicaciones para realizar las mediciones consolidadas, que, en la práctica, tratan de compatibilizarse, mediante la aplicación de la Ley N° 25.917, Régimen General de Responsabilidad Fiscal, en cuyo artículo 4º, se busca obtener clasificadores presupuestarios homogéneos.

### **II.3 El concepto Inversión Social**

---

El gasto público social como inversión es debatido por diferentes organismos internacionales. Desde el punto de vista presupuestario,

---

(7) Krieger, Mario (2013). ): "Estado y Administración Pública". Buenos Aires, Errepar.

(8) Bolivar, Miguel (2012). ): "El Presupuesto Público". Buenos Aires, Buyatti.

el gasto hace referencia a los bienes y servicios que desaparecen cuando se consumen y la inversión se refiere a los bienes y servicios que, una vez consumidos, sirven para producir otros bienes y servicios, o sea que acumulan capital. La inversión social considera que los recursos monetarios dirigidos a las políticas sociales aportan al crecimiento económico y a la generación de empleo, mientras que contribuyen a bajar los niveles de desigualdad y pobreza <sup>(9)</sup>

También es definida como el proceso de asignaciones presupuestarias para fines sociales y para cumplir con los derechos de la población (UNICEF 2005).

Seguir asumiendo a la política social como un gasto es incorrecto: se le debería dar la categoría de su rol real, debido a que si los recursos asignados son eficientemente gestionados, se produce una inversión en el desarrollo de las capacidades de un país, ya que crea capital humano y social, lo que seguramente potenciará el desarrollo sostenido<sup>(10)</sup>

Así, diversas investigaciones en el campo de salud arrojaron como resultado que, las erogaciones realizadas en esta área traen aparejadas altísimos niveles en el retorno de la inversión.

Si la ciudadanía no tiene un adecuado acceso a la salud, su rendimiento educativo disminuye y se pierden niveles de productividad.

Lo mismo sucede con la educación, que constituye uno de los recursos más importantes de la economía, ya que, a mayor cantidad de personas calificadas, existe una mayor posibilidad de desarrollo,

---

(9)Del Pino MATUTE, Eloisa y Rubio Lara María (2013). “El estudio comparado de las transformaciones del Estado de Bienestar y las políticas sociales“. Madrid-Tecnos

(10) Kliksberg, Bernardo (2009). “Más ética más desarrollo”. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial. 19º Edición.

de generación y utilización de nuevas tecnologías, las que traerán, en consecuencia, un incremento en el nivel de competitividad (Ibídem).

En documentos del Banco Mundial se plantean cuatro tipos de capital que se pueden encontrar en una sociedad: los activos naturales, los activos producidos por la acción humana (desde infraestructura hasta medios financieros), el capital humano (compuesto por la población) y el capital social (dado por los valores, las instituciones y los arreglos culturales, entre otros). Se indica que, tanto el capital humano como el social, deben revalorizarse en una sociedad para aumentar su posición relativa en los procesos de globalización, ya que tienen efecto en el desarrollo <sup>(11)</sup>

Se pueden señalar, al menos, tres argumentos teórico- conceptuales que justifican la inversión social en general.

El primero es el que sostiene a la inversión social como un imperativo ético, ya que el fin de toda política pública es el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos (UNICEF 2005). La universalidad de derechos es necesaria para obtener integración social, desarrollo económico y fortalecimiento de la democracia.

El segundo argumento es de carácter económico, en donde la inversión social es vista como un instrumento que podría potenciar el crecimiento económico y las capacidades para reducir la pobreza (Ibídem).

El último argumento es político, en el que se sostiene que la inversión social insuficiente acentúa los niveles de inequidad, lo que perjudica el desarrollo y sostenimiento de la democracia de un país

---

(11) Kliksberg, Bernardo (1997). ). "Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves". Revista Venezolana de Ciencias Sociales, Vol. 1 No.1, julio, pp. 7-18, Caracas, Venezuela.

(Ibíd.)

Cuando se debaten posturas sobre el incremento de la inversión social, el principal problema es la cantidad limitada de recursos con que se cuenta para hacer frente a los diferentes objetivos, pero, mantener la disciplina fiscal no debe ser un fin en sí mismo con rango superior a la responsabilidad social del Estado.

Es innegable la necesidad de contar con una economía estable y con crecimiento, lo que resulta imperioso para potenciar el desarrollo humano, ya que incrementa los recursos necesarios para aumentar la calidad y la cantidad de servicios.

Pero este crecimiento por sí solo no trae aparejado el desarrollo humano. Para que esto suceda, se debe generar empleo y proporcionar políticas económicas y sociales redistributivas y eficaces. Además, se debe promover la eficiencia en la gestión que realizan las instituciones, para asegurar que se produzcan los impactos, así como afianzar la rendición de cuentas en la ejecución del gasto (Ibíd.).

Hace mucho tiempo que se viene discutiendo sobre el tratamiento tradicional de las erogaciones o gastos corrientes, sobre todo los de salud y educación, los que son considerados los ejes centrales del aumento del capital humano y que, por lo tanto, deberían ser considerados como de capital (12)

Sobre el tema de eventuales cambios en el concepto de capital, existen dos posturas: una tradicional sustentada por Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, que mantienen el concepto de capital físico y otra, sustentada por el Banco Mundial, UNESCO y OCDE, que incluye en el stock de capital al capital

---

(12) Núñez Miñana Horacio (1998): “Finanzas Públicas”. Buenos Aires, Macchi Grupo Editor..

humano.

En Argentina se sigue el primer enfoque, en tanto que los cambios dependerían de la revisión de las cuentas nacionales (Naciones Unidas). Si el capital humano pasara a formar parte del capital de la economía, la fracción del gasto social sería una inversión<sup>(13)</sup>

Pero, desde el punto de vista presupuestario, para tratar al gasto social como inversión, se necesitaría un análisis pormenorizado, ya que no todo gasto sería capitalizable y, por otro lado, una parte ya se incluye como gasto de capital (Ibídem). La capitalización provoca un aumento en el gasto de capital y disminuye el gasto corriente. O sea que, el total no se modificaría, sino que aumentaría el ahorro corriente y la inversión., sin sufrir cambios en el resultado financiero, ni en el primario.

Entonces, solamente se cambiaría la exposición de las cuentas públicas y se podría asignar mejor los recursos orientados al desarrollo.

Es importante observar que, las políticas públicas se pueden definir por funciones, sin cambiar la forma de exposición; por lo tanto, las erogaciones que incluyen como finalidad el servicio social, detalladas en el apartado anterior, pueden ser consideradas como inversión en capital humano (Ibíd.).

#### **II. 4 El sistema normativo del Presupuesto Nacional**

---

Haciendo una escueta síntesis desde la faz legal, en relación con el presupuesto, vemos que, la Constitución Nacional (CN) en su art. 75, inciso 8 establece que corresponde al Congreso:

---

(13) Bolívar, Miguel (2012). “El Presupuesto Público”. Buenos Aires, Buyatti.



*“fijar anualmente, conforme las pautas establecidas en el tercer párrafo inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional...”*<sup>(14)</sup>

El proyecto de presupuesto es competencia del Poder Ejecutivo, debiendo ser confeccionado por el Jefe de Gabinete, convenido en un acuerdo general de Ministros y debe ser considerado y aprobado por el Presidente, con carácter previo a su remisión al Congreso de la Nación, en los términos del art.100. inc. 6 CN. Y, específicamente, debe ser enviado a la Cámara de Diputados, antes del 15 de setiembre del año anterior (art. 26 de la Ley N° 24.156)<sup>(15)</sup>. La aprobación y sanción del proyecto de ley de presupuesto corresponde al Poder Legislativo. El jefe de Gabinete es el encargado de ejecutar el presupuesto aprobado por éste último poder y ejerce la administración general del país (CN, art. 100, incs. 1 y 7).

#### **II.4.1 La legalidad o la discrecionalidad presupuestaria**

---

Lo señalado precedentemente se refiere a los aspectos constitucionales contemplados en “un sentido estricto formal” sobre las etapas que debe transitar el instituto presupuestario.

Pero, parte de este ciclo descrito tiene excepciones (forzadas); estas singularidades nacen en diferentes escenarios, las que pueden afectar a partidas presupuestarias aprobadas y, con ello, la amenaza del recorte o desvíos de fondos que pueden perjudicar los derechos fundamentales en forma directa o indirecta al poder representativo,

---

(14) <http://www.infoleg.gob.ar/>

(15) <http://www.infoleg.gob.ar/>

en lo que respecta a la aprobación del gasto público del Estado y la suerte de las partidas. En efecto, del análisis empírico en materia de la elaboración, aprobación y ejecución presupuestaria, se pueden citar, desde las finanzas públicas argentinas, prácticas legales que desnaturalizan el sentido del pensamiento de los constituyentes, en el ámbito del presupuesto, tal como se detalla a continuación.

El art. 37° de la ley N° 24156 <sup>(16)</sup>

El tipo de control presupuestario fue alterado sustancialmente, con la sustitución de la normativa prescripta por el artículo 37 de la Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera). Tal modificación fue introducida, mediante la Ley N° 26.124, la que delegó amplias facultades presupuestarias al Jefe de Gabinete de Ministros (JGM), de forma permanente.

En efecto, el citado artículo prevé en su tercer párrafo que: *“El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades.”*

Con la sanción de este artículo, quedo aprobada “la licitud de modificar el presupuesto aprobado por el Congreso”, en forma permanente, mediante la reasignación de partidas, siendo una atribución del Poder Legislativo, la aprobación del gasto. Esto abarca, además, la aprobación de la asignación monetaria propuesta a un ítem del presupuesto, es decir: ministerio, secretaria, subsecretaria, etc.

Por ello, estamos frente a una norma manifiestamente contraria al

---

(16)<http://www.infoleg.gob.ar/>

espíritu del constituyente, salvo, en los casos de excepción previstos en el art. 76 de la Constitución Nacional (acotado a determinadas materias de administración o de emergencia pública).

Las reasignaciones presupuestarias y el uso indiscriminado del artículo 37 de la Ley N° 24.156 han ido generando movimientos de partidas que lograron transformar lo acordado en el Congreso.

Como ejemplo de ello, se pueden citar **las reasignaciones de partidas de vivienda hacia gastos de difusión de gobierno o el traslado de fondos destinados a infraestructura educativa, a subsidios.**

También, se exceptuó al Jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 25.917<sup>(17)</sup> de Responsabilidad Fiscal, por el que no se permitía aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes, en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

Sólo quedaron reservadas al Congreso de la Nación, de acuerdo con la Ley N° 26.124, las decisiones que afecten el monto total del Presupuesto y del endeudamiento previsto, así como las decisiones en torno al incremento de las partidas, siempre que se refieran, exclusivamente, a gastos reservados y de inteligencia.

Asimismo, sucesivas leyes del Presupuesto General de la

---

(17) Suspendido por el art. 2º de la Ley N° 26.530 B.O. 24/11/2009 se establece que, para los ejercicios 2009 y 2010, no serán consideradas las previsiones contenidas en el último párrafo del presente artículo. Ver Decreto N° 2054/2010 - B.O. 29/12/2010 por el que se prorroga para el ejercicio 2011 las disposiciones contenidas en la Ley de referencia. Vigencia: desde el 1 de enero de 2011, el art 61 de la ley 26728 por el ejercicio 2012 y art 49 de la ley 26.784 del ejercicio 2013, el art 52 de la ley 27.008 del ejercicio 2015, el art. 54 de la ley 27.198 del Ejercicio 2016.

Administración Pública Nacional, autorizaron al JGM a introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios y a establecer su correspondiente distribución, financiados con incrementos de los recursos con afectación específica, recursos propios, transferencias de entes del Sector Público Nacional y los remanentes de ejercicios anteriores.

Aparte de las facultades presupuestarias delegadas al JGM, a través de la Ley N° 26.124 y otras normas con rango de ley, existen otros procedimientos para introducir modificaciones y ampliaciones que, de acuerdo a la naturaleza de la misma, requieren distintos niveles de aprobación, durante cada ejercicio fiscal, facilitando un manejo discrecional de los recursos fiscales.

#### DNU (Decreto de Necesidad y Urgencia) N° 2609/12 <sup>(18)</sup>

Mediante este Decreto, se permite al Gobierno asignar partidas en forma directa a los Municipios, sin contar con la intermediación de los gobernadores.

El envío de fondos de Nación no requiere ahora que los Municipios realicen una gestión previa ante los gobernadores de sus respectivas Provincias para acceder a los fondos federales.

Los mencionados Municipios pueden solicitar "ayuda financiera" al Gobierno Central, en forma directa, siguiendo el procedimiento para dichas solicitudes, reglamentado por la Jefatura de Gabinete de la Nación, por Resolución 13/2013<sup>(19)</sup>.

Esta situación, así como la de apelar a una Resolución del Jefe de Gabinete, quiebra el principio de legalidad en materia fiscal, ya que las normas referidas al reparto de fondos de la Nación y las Provincias sólo pueden ser decididas por ley del Congreso Nacional

---

(18y 19) <http://www.infoleg.gob.ar/>

y deben respetar el nivel que la Constitución Nacional establece para las legislaturas y Gobernadores provinciales.

Queda de este modo en evidencia, la absoluta discrecionalidad del JGM para manejar los recursos fiscales y la falta de pautas razonables establecidas para la asignación de ayuda financiera a los Municipios, con fondos que deberían conformar a los de la Coparticipación Federal de Impuestos. La asignación directa de fondos federales a los Municipios así dispuesta, significa un nuevo embate contra el sistema federal y abre serios interrogantes y cuestionamientos, que profundizan las inequidades y deteriora las bases de nuestro federalismo fiscal.

Toda inversión pública debe obedecer a criterios y objetivos explícitos y transparentes, factibles de auditarse en su contabilidad y sus resultados.

Tampoco puede compararse la ayuda nacional para salvar una emergencia, con la distribución para otra finalidad, como ser entre comunas en idéntica situación, lo que no guarda ningún criterio equitativo, ni de rentabilidad, ni eficiencia en la asignación de los recursos públicos. En consecuencia, esto resulta de una discrecionalidad injustificable. No se verificaron pautas objetivas para la distribución de los fondos, como tampoco existe una norma jurídica que indique cuáles son las condiciones contractuales para acceder a los citados fondos federales por parte de los municipios y si las transferencias de los recursos públicos son de carácter condicional, o bien, responden algún tipo responsabilidad ejecutiva.

Con esta clase de procedimiento y metodología se perturba aún más la organización y funcionamiento del sistema de coparticipación federal de impuestos, por lo que cabe interrogarnos si se trata de

una medida transitoria o permanente, no generando, en principio, la corresponsabilidad fiscal buscada ni por municipios ni por provincias.

La disponibilidad de recursos financieros y el correcto manejo de los mismos, son aspectos que determinan la capacidad de los gobiernos locales para incidir directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos, por lo que deben formar parte de una legislación sustantiva.

La actual concentración de recursos, quebranta las autonomías de las Provincias y Municipios y agrava el sistemático deterioro del federalismo fiscal que viene acrecentándose desde la década del 90, razón por la cual, se han profundizado los desequilibrios regionales.

#### Decretos de Necesidad y Urgencia

Cabe destacar, también, el abuso de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) como mecanismo para modificar partidas del Presupuesto Nacional. La mayoría de las modificaciones presupuestarias se realizan siempre mediante este Acto Administrativo, que permite ejercer facultades legislativas excepcionales.

A través de la Ley N° 26.122<sup>(19)</sup> se reglamentaron los DNU, regulando la intervención del Congreso Nacional y estableciéndose el funcionamiento de una Comisión Bicameral Permanente, con competencia para emitir dictamen respecto a los decretos de necesidad y urgencia; los emitidos por delegación legislativa; y los de promulgación parcial de las leyes.

Al respecto, es de señalar que, de acuerdo con lo establecido en la ley reglamentaria, el procedimiento para rechazar un DNU requiere que ambas Cámaras del Congreso se pronuncien en contra del

---

(19) <http://www.infoleg.gob.ar/>

mismo, contrariamente al procedimiento ordinario que requieren las demás normas con rango de ley.

La merma de la masa de la coparticipación federal, la falta de transparencia y de reglas claras en las distribuciones adicionales de fondos, permiten que se transfieran cuantiosos recursos mediante decretos y facultades delegadas, para disponer de excedentes de la recaudación, sin constar en el Presupuesto Nacional y sin control parlamentario, situación que resulta anómala, a todas luces, del mantenimiento de la equidad territorial, así como de criterios limpios en materia de redistribución de los recursos, en función de parámetros objetivos y atenuadores de la discordancia en las bases imponibles fiscales, de la oferta de servicios públicos más competitivos y de las desventajas territoriales y de infraestructura. Todo esto contribuye a una tendencia marcada en agravar el federalismo fiscal y desvirtuar la coparticipación, en lo que hace a la distribución del gasto aplicado en el orden social.

#### El art. 27 de la Ley N° 24.156

En él se prevé que, en ausencia de aprobación parlamentaria del Presupuesto Nacional, se recurra al del año anterior, con las adaptaciones del caso, por parte del JGM. De considerarse una codirección presupuestaria, se está ante una forma lesiva constitucional que genera un nuevo rol sustituto del parlamento, situación vista para el ejercicio 2011.

Es decir que, el proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo fue del 15 de setiembre de 2010 (Decreto PEN N° 673/10), pero éste no tuvo aprobación parlamentaria. En función de ello, se emitieron el Decreto (PEN) N° 2.053/10 -prórroga del Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2011; el Decreto N° 2054/10; la Decisión Administrativa N° 1 y la

Resolución de la Secretaría de Hacienda 133/11, que reglamentaron las formas y partidas.

Ello permitió una mutación de las asignaciones presupuestadas y cambios, como el incremento conjunto del gasto destinado a ANSES y al pago de los Servicios de la Deuda Pública, lo que explicó el 83,44% del incremento del Crédito Inicial 2011.

Por otra parte, en la prórroga del presupuesto 2010 para el ejercicio 2011 se destinaron 9.649 millones de pesos más al pago de los Servicios de la Deuda Pública, lo que representó un incremento del orden de los 36,26% respecto al Crédito Vigente al cierre del

ejercicio 2010<sup>(20)</sup>. Al cierre del ejercicio fiscal 2011, tanto los recursos como los gastos presupuestarios superaron las previsiones iniciales establecidas en la prórroga de la Ley de Presupuesto N° 26.546.

Del análisis de los registros del Sistema de Información Financiera (SIDIF), surge que el crecimiento del gasto público del ejercicio 2011 fue un 11% superior al incremento de la recaudación en el mismo periodo.

Como consecuencia de lo expuesto, el déficit fiscal vigente al cierre del ejercicio resultó siete veces superior al previsto, ascendiendo en términos nominales a \$ 49.068.493.083.

En términos de recursos, se observó que la recaudación vigente superó en un 12,11% las previsiones iniciales, con una diferencia nominal de 45.373 millones de pesos. Con respecto a los gastos de la Administración Nacional, se observó una ampliación del orden del 23,28%, lo que significó, nominalmente, un incremento del Crédito Vigente de \$88.574 millones de pesos.

---

(20) [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2013\\_090info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2013_090info.pdf)



Todas ellas constituyen situaciones no aprobadas por el Congreso Nacional, traducándose en una anómala reconducción de partidas y un uso del gasto público en exceso.

Los gastos proyectados en el ejercicio–aprobado por ley por el Congreso Nacional, frente a los ejecutados.

A modo de ejemplo, se puede citar el ejercicio presupuestado para el año 2014. Lo ejecutado estuvo un 315 por ciento por encima de lo aprobado por el Poder Legislativo, del presupuesto votado.

Siendo “el presupuesto” parte de una herramienta de ordenamiento sistematizado en las finanzas públicas, se trata de un documento financiero del Estado que equilibra ingresos públicos y gasto público en el año fiscal. Toda vez, que en un Estado democrático y republicano, no se trata de otra cosa que de la autorización legal - por oposición de poderes - que solicita el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional para poder gastar los ingresos recaudados por el Estado a los ciudadanos, mediante sus impuestos. Otro cuestionamiento es la falta de exactitud en el presupuesto, por los ingresos fiscales proyectados, ya que se ha dado en forma casi permanente, en los últimos periodos cerrados, una consecución de errores y la subestimación del crecimiento y el PBI. De esta forma, dispone el Poder Ejecutivo de los excedentes, en base a criterios políticos no autorizados previamente por el Congreso.

Hasta aquí, queda en evidencia manifiesta, la fragilidad legal en materia presupuestaria sobre las distintas partidas aprobadas por el Congreso Nacional, quedando sujeta su ejecución a los diferentes avatares que se sufren en términos de la distintas coyunturas de orden político, económico, y financiero, a las que responden en el orden Nacional e Internacional, arrojando como resultado desvíos de

los fondos públicos respecto del destino de las partidas originarias presupuestadas.

En este escenario, también quedan sujetas las partidas presupuestarias del “orden social”.

### El Presupuesto Preliminar

Complementariamente al debate de gasto e inversión social, se verá la técnica denominada Presupuesto Preliminar, la que está reglamentada mediante la Circular de la Oficina Nacional de

Presupuesto (ONP) N° 2/09<sup>(21)</sup>, en función de lo establecido por la Disposición N° 664/07 de la Subsecretaría de Presupuesto. <sup>(22)</sup>

En función de ello, jurisdicciones y entidades, se ponen a disposición de la O.N.P. para considerar la elaboración de los techos presupuestarios y su eventual empleo, como forma de justificar el pedido de sobre financiamiento.

Esta técnica otorga una mejor visión para optimizar la capacidad de los organismos para preparar, en tiempo y forma, el proyecto de ley de presupuesto. Esto es, a la vez, importante, porque mantiene una cierta racionalidad en la asignación de los recursos financieros.

Cabe señalar como notorio, que se permite “un ajuste más racional de los créditos y metas”, en el caso de que los niveles financieros fijados no se correspondan con los previstos por el organismo. En este sentido, la técnica permite modificar el presupuesto sin afectar indiscriminadamente los programas proyectados.

---

(21)<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/disposiciones/circ2-09.pdf>

(22)<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/disposiciones/disposicion664-07.pdf>

Además, se numera como ventaja, el mejoramiento del proceso de planeamiento, propio de la técnica del presupuesto por programas y la promoción de la innovación, permitiendo reasignar, con mayor grado de racionalidad y flexibilidad, recursos hacia los objetivos planeados y presupuestados.

Concluyendo, se estipula que se trata de un proceso de antelación y que engloba a todas las jurisdicciones y entidades dependientes de la Nación, estableciendo determinadas preferencias, tanto en programas como en actividades. Ello permite, a su vez, disponer de distintas alternativas, ya sea para expandir los alcances de la política presupuestaria a través de la “reasignación de recursos” hacia actividades de mayor impacto, como efectuar ajustes en función de las restricciones financieras, de manera tal que no se afecten los programas y las actividades que el organismo considere como esenciales.

El problema que se verifica en esta línea que se plantea, es que al tratarse de normas de procedimientos y, habiendo tomado el universo de las partidas presupuestarias, sin distinción de Organismo y/o jurisdicción, “todas siempre pueden estar sujetas a la discreción de los administradores de fondos públicos” en cuanto a su vigencia y /o reasignación.

Llevando este mensaje, en forma implícita, queda expuesto, en su procedimiento, que las partidas sociales están sujetas a la voluntad discrecional y al buen raciocinio del sujeto designado en discernir su suerte, en función de su mandato, reemplazando y dando paso a la voluntad y no a los fundamentos de Estado en su concepción misma.

De ello se infiere, que no se verifica ningún tipo de diferencias entre las partidas sociales y el resto de las otras partidas, como ser las

económicas, las del funcionamiento del Estado, del servicio de la deuda, etc.

### **III. Argentina frente al Gasto Social**

---

Desde la perspectiva de las políticas de redistribución de ingresos aplicadas en Argentina, durante el último quinquenio, se observa un efecto tangible de mejora en las condiciones de vida de la población en general <sup>(23)</sup>.

Y si nos focalizamos desde una revisión histórica de las políticas sociales implementadas, verificamos un progreso en las diferentes medidas y programas desarrollados con miras a la protección social. Determinados logros de programas transformados en leyes como la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, y planes como el remediar, el de respaldo a estudiantes de Argentina, conectar igual y la necesaria movilidad previsional, entre otros, más una batería importante de diferentes tipos de subsidios alimentarios y de servicios, como de programas con impronta de cohesión social.

A ello se le suma, un acompañamiento legislativo, del que merece citarse el cambio del sistema previsional, robusteciendo sus bases y beneficiarios, utilizando para ello, medidas de orden universales y solidarias, de modo tal de alcanzar, con la seguridad social, a una gran parte de la población, denominada “tercera edad”.

A esa medida, se agrega la decisión institucional de los poderes del Estado a través de una ley de movilidad jubilatoria, herramienta cuasi-niveladora de la paridad de precios frente al aumento generalizado y sostenido de los precios de bienes y servicios, siendo

---

(23)[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/S1500053\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/S1500053_es.pdf?sequence=1)

ampliada, la aludida movilidad, a las asignaciones familiares<sup>(24)</sup> y a la asignación universal por hijo (AHJ)<sup>(25)</sup>. Sin embargo y a pesar de las importantes baterías de medidas aplicadas, muchos hogares no han podido escapar aún a esta situación compleja de la pobreza estructural.

Sin duda, los programas de integración social deben ser pensados y sostenidos a mediano y largo plazo, tanto en sus estrategias, así como en su financiamiento, a efectos de poder formular, cuantitativa y cualitativamente, las correcciones para reencausar los resultados esperados. Con ello, se estaría en condiciones de realizar una lucha contra el flagelo de la pobreza con palabras verificables, sosteniendo una gama de herramientas que conforman, en su conjunto, la asistencia y protección social, concatenándolos a otros programas formadores de integración al cuerpo social.

De ésto es que se trata parte de la visión sobre la problemática relacionada con los fondos destinados al gasto social. De lo visto de los puntos anteriores y capítulos pasados, queda sustentada la idea de que los recursos con destino a la protección social poseen distintos grados de vulnerabilidad en las diferentes etapas de los procesos, hasta llegar a la materialización de ese recurso, en manos del titular de ese derecho. Es decir, de acuerdo a como está constituida la participación entre la Nación y las Provincias, queda indicada, prima facie, la suficiencia en los recursos y la autonomía con la que las provincias abordan la gestión pública.

Es en el reparto entre provincias, donde debe existir el mérito sobre el esfuerzo fiscal, dado por el potencial volumen de la recaudación tributaria efectiva. Así también, en el reparto de tesoros, la solidaridad debe ocupar un lugar distinto por parte de aquellas

---

(24) y (25) Ley N° 27.160 – Promulgada el 16/07/2015 art 1º y 2º respectivamente.

provincias con mejores ventajas competitivas hacia las provincias pobres en la base tributaria, en atención a la falta de políticas centrales aplicadas para el desarrollo como proyecto de país. Por ello, existe una visión con mayor sentido redistributivo, en donde reine la justicia social atada a cada una de las distintas realidades, ajustada, claro, a la efectiva llegada mediante la partida presupuestaria.

Sin dudas, no todos los gastos en lo social tienen las mismas prioridades ni ocupan los mismos espacios en la problemática y reclamo en este campo.

Resultan visibles los distintos fines que buscan los planes de asistencia y los programas de contención y reingresos al cuerpo social, a los que se les puede asignar algún tipo de categoría o segmentación, identificando las partidas presupuestarias, en base, en esta primera aproximación, a distintas problemáticas como ser:

- 1) urgencia social,
- 2) integración al cuerpo social,
- 3) programas identificados, propiamente, con el gasto y protección social
- 4) necesidades básicas insatisfechas (NBI)

En la actualidad, gran parte de las discusiones sobre la indigencia y la pobreza en Argentina, se han enmarcado en la determinación de los efectivos guarismos y su distribución territorial.

Lo expuesto precedentemente no representa un problema para el desarrollo de esta tesis, ya que la misma no pretende dar luz a ese tema, por cuanto la disciplina puesta en juego, es distinta a la cuestión planteada. Las observaciones que ameritan un paréntesis y hacen a la correcta distribución de recursos públicos, fueron expuestas en el capítulo III, en lo que hace al relevamiento territorial,

la autoridad de aplicación a los efectos del relevamiento de los datos y la medición de la CBAR y CBTR, para poder identificar fehacientemente estos sujetos titulares de derecho.

**El trabajo sólo se limita a una mirada desde las finanzas públicas, en cuanto a la participación metodológica en un problema social.**

Este análisis se centra en la parte que responde a la suficiencia de los recursos públicos, de manera de poder hacer un esbozo tendiente a nominar la conformación de los núcleos específicos, objetos de financiamiento.

Posteriormente, se verá si existe alguna posibilidad de darle algún tipo de indemnidad a los fondos con destino a la protección social, respecto del resto de las partidas que conforman el presupuesto nacional y provincial.

Efectivamente, se trata de escindir del enfoque ortodoxo sobre la distribución de los recursos públicos, desde una visión de la coparticipación federal de Impuesto, con un tratamiento preferencial del gasto social público y manteniendo una cierta unicidad con el tratamiento en el presupuesto. A tal fin, esa parte será abordada y desarrollada íntegramente en el Capítulo VI.

#### **IV. Idoneidad de las partidas de la Protección Social**

---

Cuando se emprende esa parte del problema, planteado en la tesis, se puede inferir que “todos los gastos que refleja el presupuesto Nacional” vinculados con el sector no financiero, en el conjunto de las partidas presupuestarias, no tendrían distinciones entre cada una de ellas, ni mantienen prioridades unas respecto de las otras.

Salvo por lo establecido por la Ley N° 11.672, en su texto actualizado, cuyo art. 11 señala que: “*Los créditos que se asignen*

*en las respectivas leyes de presupuesto para la Jurisdicción 90 — Servicio de la Deuda Pública— no podrán disminuirse para incrementar créditos de las restantes Jurisdicciones y Entidades integrantes de la Administración Nacional".(26)*

De lo hasta aquí planteado, surge que no existe tipo de orden alguno, en cuanto a asignaciones de prioridades entre partidas económicas y Sociales, de manera visible y jurídica. Ello se ajusta a lo previsto en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias-EdiciónXI -2013, de acuerdo con la Dirección de la Oficina Nacional de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto, subordinado al Secretario de Hacienda y que se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Asimismo, se han verificado determinadas recomendaciones en alguna ley de Presupuesto Nacional (por ejemplo, la referida al año 2016), donde se establece, a modo de invocación, dar algún tipo de acierto de prioridades a las partidas presupuestarias y a las leyes enunciadas supra.

Consecuentemente, esta falta de distinción entre las partidas presupuestarias, nos lleva en principio a deducir que, todas las partidas, “sin importar su fin”, quedan expuestas y sujetas al cambio de destino, luego la aprobación del presupuesto público, por parte del Congreso Nacional, en los términos previstos del art. 37 de la Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.

Ello revela la fragilidad del punto planteado, debiendo haber, en principio, un orden de primacía natural entre las diversas partidas presupuestarias.

Va de suyo que, cada una de las partidas presupuestarias son

---

(26)Fuentes: Leyes Nros. 25.064, Artículos 27 y 61 y 25.967, Artículos 15 y 97).



importantes, ya que se les da vida, en base a la necesidad revelada y expresa de cada una de las jurisdicciones que la presupuestan (Ministerios). Y, cada uno de ellos, tiene su propia prioridad.

Entonces, la primera dificultad hasta aquí, sería cómo establecer en el Presupuesto Nacional, un orden de prioridades entre las partidas presupuestarias y quién tiene capacidad facultativa para establecer dicho orden.

Por ello, resulta importante destacar que, bajo la lupa de este estudio, es necesario pensar que, desde de la disciplina de las finanzas públicas, se puede establecer algún tipo de criterio y prioridad entre los múltiples gastos realizados y ejecutados por el Estado Nacional.

Sabemos que, en la disciplina de las finanzas públicas, existen varias formas de clasificar los gastos públicos. El presente estudio no abarca la visión macroeconómica, pero sí el punto de vista económico. Separando, en forma clásica, el gasto frente al desarrollo social, económico, y los gastos de Gobierno.

Como punto de partida, es necesaria una separación distintiva que conduzca a una preclasificación del gasto público, el que estará conformado por el conjunto de las partidas presupuestarias que, de manera macro, se pueden distinguir en dos grandes grupos:

- a) los necesarios y
- b) los improrrogables.

Se pueden encuadrar, en el primer grupo, aquellos gastos que involucran a una parte del funcionamiento del Gobierno y de lo económico, mientras que, el segundo, abarcaría aquellos gastos que, por distintos motivos, revisten carácter de urgente, los que no

pueden esperar frente a otros, no por su cuantía, sino por el fin persiguen.

Categoricamente, esto pone en tela de juicio la Ley Financiera N° 24.156, ya que no cuenta con ningún reparo para estas consignas.

En este contexto, si bien la Administración Financiera es una herramienta de los actos de Gobierno, donde se receptan principios y procedimientos utilizados por los sistemas que los conforman y, a través de ellos, por las entidades y organismos participantes en el proceso de planeamiento, captación, asignación, utilización, custodia, registro, control y evaluación de los fondos públicos, lo no siempre abarca esta integridad.

En efecto, las técnicas que se emplean “sin tener presente el elemento primario que da origen” al fenómeno económico, carecen de su impulsor natural, que son las necesidades de la población y su estado de transito social, elemento fundamental para poder plantearse la problemática del bienestar colectivo con justicia social.

Queda librada esta responsabilidad al Congreso de la Nación, mediante la aprobación del presupuesto propuesto, sujeta a los propios fines que se persiguen en el plan de Gobierno.

Posteriormente, luego de la aprobación del presupuesto, el mismo queda a merced de los distintos avatares económicos, sociales y políticos y, con ello, sometido a la discrecionalidad de las decisiones administrativas y a los Decretos de Necesidad y Urgencia.

Por ello, los gastos que se engloban como improrrogables, serían aquéllos que, por alguna causa jurídica, social, económica o política **“no pueden esperar por los fines que persiguen y atienden”**.

Es decir que, toda vez que damos una categoría al gasto, no se trata de otra cosa de mantener vivos los derechos fundamentales previstos en la Constitución Nacional, desde una perspectiva amplia y extensiva de derechos.

En efecto, este aspecto sólo va a tratar los “derechos fundamentales” que son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los ciudadanos.

Profundizando en parte de los objetivos específicos, el principio de los derechos fundamentales (humanos) se encolumnan como otras tantas consignas sustanciales impuestas por la democracia; “vinculados de forma positiva con los derechos de protección social, en lo que se engloba su atención y financiamiento mediante la vigencia, permanencia, sustentabilidad y suficiencia, sostenidas por la partida presupuestaria”.

## **V. La disquisición endógena de la partida presupuestaria**

---

A los fines de este estudio, y como consecuencia de lo ya visto, resulta oportuno, a esta altura del trabajo, proponer una situación diferente de los limitantes en las normas financieras. Limitantes tales, en el sentido que la misma empíria nos adentró en la necesidad de poder encuadrar a los distintos programas y subsidios que conforman la protección social y asignarles un determinado orden de prioridad.

La segmentación y separación de los distintos programas y ayudas de orden social no fueron dados por cuestiones del origen de los recursos, ni por el volumen de las partidas en el presupuesto nacional, ni por disquisiciones de las distintas jurisdicciones intervinientes, ni por orden de prelación entre ellos.

El enfoque está en línea con un orden de prioridades y necesidades de los subsidios, de los planes y programas de asistencia social y los destinatarios de derecho, que así lo puedan requerir de manera inminente.

Para ello, se ha dado una primera separación por el tipo de asistencia, caracterizándose, en general, de planes con política focalizada a sus destinatarios, mientras que, un segundo bloque, está basado en prestaciones de orden universal, no contemplando todas las prestaciones y programas.

También resulta importante para este desarrollo, que por aquellos ítems no citados que conforman la protección social, debe entenderse que son parte de aquellos gastos que, por el tipo de soporte y diseño en el sostenimiento financiero, tienen asignados tributos que conforman su suficiencia para autofinanciarse. Dicha suficiencia queda supeditada a dos consignas.

La primera es la cultura tributaria de la población, en su obligación de dar mediante el pago de los tributos y contribuir a un sistema que devuelva su esfuerzo, apoyado sobre la base de la solidaridad y la responsabilidad social ciudadana, empresaria y gubernamental, a converger en ese sentido.

En segundo lugar, cabe mencionar, una fuerte administración tributaria, que facilite el cumplimiento fiscal y haga a su transparencia.

De lo expuesto, ya estamos en condiciones de iniciar la primera segmentación para este ensayo.

Continuando con esta segregación y segmentación del gasto social, podemos llamar programas de protección social del “**primer orden**”, a aquéllos que representan a los gastos sociales destinados a los ciudadanos que, por su grado de vulnerabilidad social y el estado de fragilidad que poseen, por procesos temporales o permanentes, debido a cuestiones de salud y económicas, no pueden esperar dentro del sistema social.

Asimismo, se incluyen en este bloque, algunos programas de asistencia social que están enfocados a la emergencia social y a la ayuda complementaria social no económica.

Se encuentran allí comprendidos, ciudadanos que registran características objetivas, ante diferentes tipos de apremios dentro de la sociedad y/o que registren escasez en la autosuficiencia económica para su subsistencia.

En conclusión, este segmento está conformado por aquellos ciudadanos que dependen en gran medida de la inmediata acción e intervención gubernamental.

Luego, seguidamente al bloque de las Urgencias Sociales (primer orden), se encuentra el segmento que lo denominamos de “**segundo orden**”, que aborda a aquellos programas de medidas de gestión pública de orden integrador. Tales programas son complementarios para una parte del universo de los ciudadanos que integran al grupo del primer orden.

En otros términos, existe una correlación directa entre los ciudadanos contenidos en las partidas del primer y segundo orden.

Esta relación está asociada, en la primera parte, con el sostenimiento económico y no económico; en tanto que el otro segmento se interrelaciona con los ciudadanos que, dependiendo del problema que transita, se los encuadra en los diferentes programas, los que tienen preeminencia por sus características integradoras, otorgando distintas herramientas para reintegrarlos al circuito social y preservando el derecho a un futuro digno. Parte de los fondos económicos del segundo orden, tienen como objetivo al acrecentamiento del capital humano <sup>(27)</sup>

Resumiendo, el segmento de planes y programas del segundo orden, está enfocado al gasto social dirigido a protección y seguridad social y al aumento de la capacidad humana, atendiendo medidas concretas por parte del Estado, el que debe ser, indefectiblemente, el impulsor de las políticas sociales, para así transitar un nuevo recorrido en el rol de patrocinio estatal para los postergados del sistema ciudadano moderno.

Para que este rol de patrocinio público sea parte de la política social y pueda alcanzar el efecto buscado con estos ciudadanos titulares de derecho, debe existir una continuidad no sólo con la voluntad política del gobernante de turno, sino, más relevante aún, es sufragar una clara política de los recursos públicos, destinados al sostenimiento de los programas que las integran, frente al transcurso del tiempo.

Una parte de los fondos del segundo orden, están destinados a

---

(27) El capital humano se refiere al aumento en la capacidad de la producción del trabajo, alcanzada con mejoras en las capacidades de trabajadores. Estas capacidades se adquieren con el entrenamiento, la educación y la experiencia. Los modelos de capital humano demuestran la forma en que la educación posibilita que todo el proceso de producción se beneficie con las externalidades que una sociedad genera con mayor nivel de educación. La mano de////////

dar capacitación en la formación cívico-técnica, postergada mediante medidas conducentes e inductivas, ya sea en el campo tecnológico, oficio/profesión, y/o bien, en el cumplimiento de los temas relegados, tales como los incentivos para la finalización de los estudios, a través de un subsidio pecuniario, a fines de consumir la etapa cultural y de aprendizaje.

Con el objeto de lograr una mejor perspectiva, se plantea en el diagrama a continuación, la interpretación del sistema social simplificado de expulsión y los mecanismos de integración - a nuestro entender y ajustados a esta tesis- Se incluyen, además, medidas de contención al mismo cuerpo social, separado por segmentos, basados en función de las necesidades ,y de la forma en la que éstas deberían atenderse, mediante las políticas sociales implementadas por las partidas presupuestarias en cada jurisdicción, siendo el objeto del estudio, la distribución de recursos con destino a la pobreza, con justicia social.

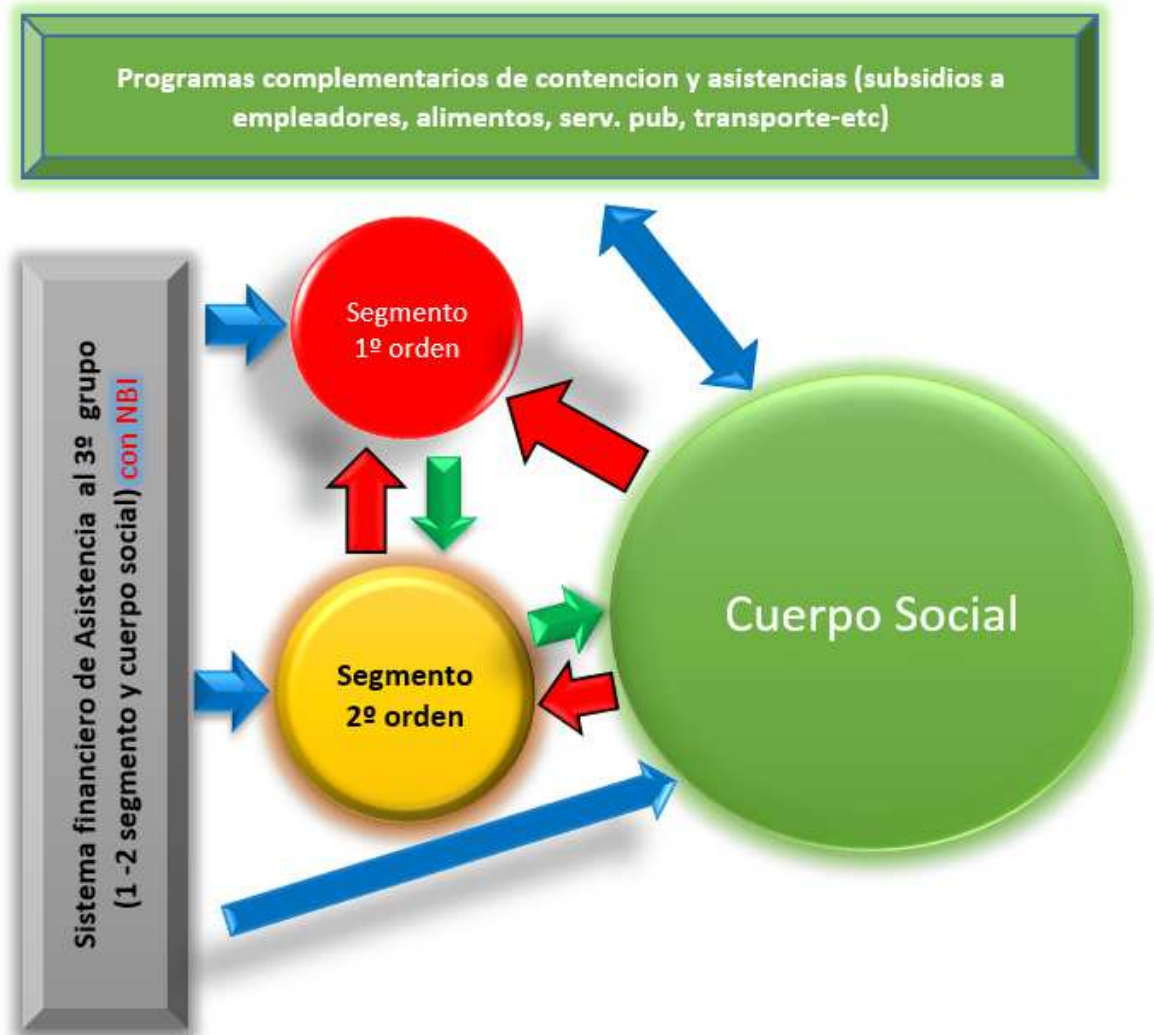
---

//////////obra más capacitada utiliza el capital de manera más eficiente, con lo cual pasa a ser más productiva. A nivel microeconómico, uno de los resultados más frecuentes de la literatura, es que la formación de capital humano, considerada como mejoras en la educación, tiende a aumentar los salarios. Comenzando con el trabajo original de Mincer (1974), numerosos estudios (Card y Krueger (1992), Klenow y Rodríguez Clare (1997), Hall y Jones (1998)) han estimado una ecuación de salarios, en la cual, la tasa de salario de un individuo está en función de los años de escolaridad y experiencia (comúnmente conocida como ecuación de salarios de Mincer). En el ámbito macroeconómico, la evidencia es variada. La mayoría de los estudios empíricos de crecimiento económico de largo plazo incluyen alguna variable proxy del capital humano. Las limitaciones en los datos han sido una restricción importante en el momento de realizar prescripciones de política económica. Los trabajos de Barro (1991), Mankiw, Romer y Weil (1992), entre otros, utilizan las tasas de escolaridad y encuentran una contribución positiva y significativa del capital humano al crecimiento del producto. Por otro lado, Benhabib y Spiegel (1994), Kyriacou (1991) y Lau y otros (1991), encuentran una relación no significativa e incluso negativa para el stock de capital humano (medido como la media de años de educación alcanzada). El concepto de capital social tiene relevancia para una nueva conceptualización de las políticas públicas, lo que implica un mayor papel para la sociedad civil, la democratización en relación a las reformas del Estado, mientras que, como visión llevada a lo micro, apunta al potencial del capital social en la /// implementación práctica de estos grandes principios de democratización y al aumento del peso de la sociedad civil en la gestión de la economía y del estado. Coleman, J (1988), Putman, R, (1993)//////////

---

-Magister Daniel Soria-

Cuadro 17 - Diagrama sintético del proceso de expulsión y de reintegración al cuerpo social de ciudadanos con determinada vulnerabilidad económica y con problemas en el desarrollo del capital humano.



Fuente: De elaboración propia

//// son los autores que realizan la discusión conceptual, en tanto CEPAL (2000) trabaja en el plano más pragmático de la aplicación. Algunos ejemplos de capital social son: control social, creación de confianza entre individuos, cooperación coordinada, resolución de conflictos, movilización y gestión de recursos comunitarios, legitimación de líderes y generación de ámbitos de trabajo, la prevención y sanción de quienes abusan de él y la producción de bienes públicos.

-Magister Daniel Soria-



Del nuevo desglose de gastos relacionados con la atención de las necesidades básicas insatisfechas a nivel federal, en función de los datos relevados y declarados por cada una de las provincias y sujetos a los guarismos poblacionales registrados, surge un cuarto bloque de recursos disponibles, el que se vincula con programas y planes que deben formar parte del gasto para la protección social, definidos para este caso como “implícitos”. Estos últimos tienen como objetivo, apuntalar financieramente mediante subsidios a los empleadores, a modo de estímulo en: la reducción de las cargas sociales en cuanto a la generación de puestos de trabajo, sobre los subsidios en alimentos, transporte y servicios públicos diferenciados. Ello, enfocado a los ciudadanos que, por distintas razones, están transitando de manera inerte su ascendencia social y con probabilidades manifiestas de formar parte de los segmentos vulnerables, detallados por otros factores como ser: edad, cuestiones de salud, cambios sustantivos que hacen a la evolución tecnológica, capacitación laboral y nuevas modalidades que hacen al trabajo, entre otras, cooperando, en forma individual o conjunta, a que esta situación esté cerca de concretarse

Las flechas rojas representan las externalidades negativas de los movimientos poblacionales, mientras que, las verdes muestran el sentido positivo en la recuperación del segmento poblacional por el funcionamiento de los programas sociales. Y, las flechas azules representan las partidas presupuestarias de protección social, en un sentido amplio, que abarca a la Nación, Provincias y Municipios, en lo que hace a la integración coordinada de las mencionadas partidas

Ahora bien, formuladas las exclusiones y planteados los objetivos fundamentales de cada uno de los fondos sociales del primer y segundo orden, resulta necesario poder establecer la nómina de los programas que conforman cada uno de ellos. A tal efecto, se

procede, a modo de práctica, a formular los primeros postulados de cómo se conforma cada uno de los segmentos.

### V.1 Segmento del “1 Orden”

---

Los programas de ayuda en la asistencia y protección social que se pueden incluir este segmento son <sup>(28)</sup>:

- ✓ Dentro del programa de asignaciones familiares llevados por ANSeS, se incluye en este segmento al subprograma **Asignación Universal por Hijo (AUH)**, el que fue creado mediante el Decreto N° 1602/09<sup>(29)</sup> e incorporado como subsistema no contributivo al ya existente Régimen de Asignaciones Familiares, fijado por la Ley N° 24.714<sup>(30)</sup> (a cargo de su financiamiento ANSeS).

Encuentra como destinatarios a niños, niñas y adolescentes, en condiciones de vulnerabilidad social y que no cuentan con otra asignación familiar prevista por el régimen existente. Son perceptores de los beneficiarios del programa, los padres, tutores, curadores o parientes por consanguinidad hasta el tercer grado, que, sean monotributistas sociales <sup>(31)</sup>, se encuentren desocupados, o se desempeñen en la economía informal y perciban una remuneración inferior al salario mínimo, vital y móvil.

---

(28) El listado enunciado en el segmento es meramente hipotético, pueden incluirse otros programas y/o planes sociales que pueden ser vistos y discutidos en el ámbito de competencia legislativo o en mesa de examinadores de consenso político. Las fuentes de datos utilizadas fueron el análisis del cuadro del gasto social de distintos presupuestos nacionales del Ministerio de Desarrollo Social y la ANSeS, entre otras fuentes citables.

(29 y 30) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

(31) LEY N° 26.565 –Título IV – art. 31 -Régimen de inclusión social y promoción del trabajo independiente.

Este beneficios alcanzan, además, a los padres que sean incorporados al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil.(SMVM). Adicionalmente, en mayo de 2011 por el Decreto N° 446/11<sup>(32)</sup> y sus modificaciones, se creó “la **Asignación por Embarazo** para Protección Social”, que se abona a las mujeres embarazadas, a partir de las 12 semanas de gestación, hasta el nacimiento o interrupción del embarazo. El beneficio es único, aún cuando se trate de un embarazo múltiple y es compatible con la AUH.

Se trata de una prestación monetaria no retributiva, de carácter mensual, del programa por mujer embarazada o por cada niño/a y/o adolescente acreditado por el grupo familiar, hasta un máximo acumulable al importe equivalente a cinco menores. En tanto que, en el caso de los hijos con discapacidad, no tiene límite de edad.

A cambio de ello, debe probarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio, para los niños/as hasta los 4 años, inclusive y la asistencia escolar para los niños/as, desde los 4 hasta los 17 años.

- ✓ Otro de los programas que deben estar incorporados en este segmento, es el de las **Pensiones no Contributivas** (PNC). Este tiene por objetivo, brindar asistencia económica a personas en estado de vulnerabilidad social, sin bienes, ni recursos, ni ingresos que permitan su subsistencia.

Existen varias formas diferenciadas de beneficiarios de pensiones, a saber:

---

(32) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

- a) por vejez (personas de 70 años o más), Decreto N° 775/82,
- b) por invalidez,
- c) madres de siete o más hijos,
- d) pensiones a ex-combatientes,
- e) pensiones otorgadas por legisladores y
- f) pensiones en virtud de leyes especiales.

Cabe agregar, al solo efecto informativo que, los haberes relacionados con las pensiones NO contributivas se actualizan con los aumentos otorgados por la ley de movilidad jubilatoria.

- ✓ Continuando la nómina de planes que deben ser incluidos en este segmento, merece citarse el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria**, que da cumplimiento a la Ley N° 25.724<sup>(33)</sup>. El mismo se ocupa de dar una alta prioridad a las familias en situación de indigencia (personas que no cuentan con ingresos suficientes para cubrir la canasta básica de alimentos), a las embarazadas, los niños menores de 14 años, los discapacitados y aquellos adultos mayores que se encuentren en situación de riesgo social. El programa cuenta con distintas líneas de acción, en forma articulada, para la atención de la problemática alimentaria con: gobiernos provinciales y municipales, escuelas, centros de salud, organizaciones no gubernamentales y la comunidad. Es decir que, mediante el sistema de transferencias de recursos a los gobiernos provinciales y municipales, se intenta financiar, total o parcialmente, proyectos alimentarios, entrega de módulos alimentarios, tarjetas alimentarias, asistencia a comedores comunitarios y escolares (ver distribución federal sobre comedores escolares según grafico 28 del Anexo V).

---

(33) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

- ✓ El programa **Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes** busca dar cumplimiento a la Ley N° 26.061<sup>(34)</sup>, de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- ✓ En materia de salud, se encuentra el programa Atención a la Madre y el Niño, que tiene por objetivo mejorar la salud de madres, niños y adolescentes de todo el país y reducir la mortalidad materno-infantil.

Las acciones se distribuyen en dos subprogramas:

- el Plan Nacional en favor de la Madre y el Niño (suministro de medicamentos, leche fortificada, asistencia para la detección de enfermedades, capacitaciones, etc.) y
- el subprograma Desarrollo de Seguros Provinciales de Salud (transferencias de un subsidio en base a cápitas, con montos que se ajustan en función del cumplimiento de la agenda sanitaria y las metas establecidas por provincia). Este último adquirió mayor relevancia con la implementación de la AUH, la cual establece condicionalidades en materia de controles sanitarios y de vacunación, que deben cumplir los beneficiarios. Contempla, además, los gastos del Programa de Seguros Públicos de Salud – SUMAR, el que constituye la ampliación del programa Proyecto de Inversión Materno Infantil Provincial (PSMIP), ampliando la cobertura del Plan NACER, amén de brindar asistencia a la población materno-infantil. Incorpora a niños y adolescentes de 6 a 19 años y a mujeres de hasta 64, en todos los casos, sin cobertura de

---

(34) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

- salud. Cabe destacar que, a los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de la Asignación Universal por Embarazo se les requiere la afiliación a este Programa.

✓ **El programa Remediar** provee medicamentos que se utilizan en forma frecuente en tratamientos ambulatorios y enfermedades crónicas. Dichos medicamentos son distribuidos por la red de Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) en todo el país y están destinados a los ciudadanos del primer y segundo orden, así como los de la tercera edad (ver gráficos 25, 26 y 27 del anexo V).

✓ Asimismo, se incluye el Programa Nacional Primeros Años (que tiene por objeto fortalecer el desarrollo de los niños de entre 45 días y 3 años de edad). Es llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social.

✓ El último de los programas englobados en este segmento es el **Programa de Asistencia Técnico-Financiera para el Desarrollo de Infraestructura para el Saneamiento**, dependiente del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento. Su objetivo principal, es el de administrar y ejecutar los programas de desarrollo de infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Busca garantizar la prestación de un servicio esencial, con especial atención en los sectores donde no llega la participación privada, así como reducir el contagio de enfermedades de origen hídrico-sanitarias. Por otra parte, a través del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA) se financia la ejecución de obras de infraestructura, vinculadas con la expansión de redes de agua potable, cloacas y saneamiento.

La ejecución de las obras se realiza, tanto en forma descentralizada, mediante transferencias o préstamos a gobiernos provinciales y municipales, como en forma centralizada, a través de la ejecución directa de proyectos de inversión por parte del ENOHSA.

Con respecto a la ejecución de obras en forma descentralizada, cabe destacar la continuación de aquellas iniciativas correspondientes a los siguientes programas: Obras Menores de Saneamiento (PROMES), Plan Agua, Programa de Agua Potable y Saneamiento para Comunidades Menores a 50.000 habitantes (PROAS), Programa de Agua Potable y Saneamiento para Centros Urbanos y Suburbanos (PAYS) y el Plan de Agua y Saneamiento para Todos (PAST).

Además, se deben incluir las obras de infraestructura vinculadas a la expansión de redes de agua potable, cloacas y saneamiento.

Estas últimas se ejecutan en forma directa, a través de proyectos de inversión, o bien descentralizadamente, mediante transferencias o préstamos a provincias y municipios.

Y, en igual sentido, cabe mencionar al programa Acciones Hídricas y Viales para el Desarrollo Integrador del Norte, que tiene como objetivo disminuir las asimetrías de las provincias del norte con respecto al resto del país.

En el cuadro siguiente quedan resumidas, a modo ilustrativo, los principales conceptos que conforman el sistema de los gastos con prioridad o improrrogables en el orden social, los que deberían conformar las partidas presupuestarias del primer orden social.

Cuadro N° 18- Ítems que componen los gastos imprescindibles del 1º orden



Fuente: Elaboración propia, en base a los datos desarrollados en la tesis.

## V.2 Segmento de Segundo Orden

Los programas de ayuda en la asistencia y protección social que pueden incluirse en este segmento son <sup>(35)</sup>:

(35) ídem 28

-Magister Daniel Soria-



✓ El programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, que tiene como objetivo, promover el desarrollo económico, a través de la generación de puestos de trabajo en organizaciones comunitarias y la capacitación y promoción de la organización de cooperativas para la ejecución de obras de infraestructura. El programa está destinado a personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Cabe aclarar que, el programa es de orden Federal, permitiendo el acceso a los beneficios de la seguridad social y a la cobertura de salud, a través de la inscripción de los cooperativistas en el Régimen de Monotributo Social.

✓ Dentro del programa “Argentina Trabaja” se implementaron diversos proyectos socio-productivos como ser: el Programa de Promoción del Micro Crédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos”, el Programa de Inversión Social (PRIS) y el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST). Esta última iniciativa incluye la elaboración e implementación de componentes de obra que, en base a la capacidad técnica de las personas físicas intervinientes, contemplen una mayor especificidad y especialización de las cooperativas de trabajo alcanzadas, redundando en acciones que aporten mayores beneficios a las comunidades destinatarias.

✓ La Resolución N° 2176/13 (MDS)<sup>(36)</sup> estableció el programa “Ellas hacen”, cuyo objetivo primordial es la inclusión de hijos a cargo, menores de 18 años o discapacitados o, que sufran violencia de género o vivan en barrios emergentes de extrema

---

(36) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

vulnerabilidad. Los destinatarios del programa deben estar dispuestos a realizar, en primer término, actividades de capacitación y conclusión del ciclo educativo de carácter obligatorio, que los habilite a realizar mejoras barriales y a mejorar su calidad de vida. Promueve, asimismo, el desarrollo de micro emprendimientos.

✓ Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER): se trata de un programa dirigido a grupos de pequeños productores minifundistas de todo el país con necesidades básicas insatisfechas, llevado a cabo por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Del mismo modo, se llevan a cabo acciones del Programa Social Agropecuario (PSA), cuyo objetivo es mejorar las condiciones de vida de la familia rural, a través del aumento de sus ingresos y del fortalecimiento de la organización de productores, brindando a pequeños productores minifundistas: asistencia técnica, apoyo económico no rembolsable para inversiones en bienes, obras de infraestructura y para la organización en aspectos comerciales, así como capacitación y apoyo en la comercialización de sus productos.

✓ En materia de educación, resulta conveniente incluir el programa “Gestión Educativa”, cuyas principales acciones están destinadas al desarrollo de los siguientes planes y subplanes:

- a) educación para adultos mayores de 18 años que no finalizaron los estudios obligatorios;
- b) Programa Nacional de Alfabetización de Jóvenes y Adultos (Encuentro), y Plan Nacional de Finalización de los Estudios Primarios y Secundarios (FINES);

- c) Plan de enseñanza de las Ciencias y acciones de apoyo a la oferta educativa (BID-Prodemu). Se trata de la universalización de las salas de 4 años y la extensión de la jornada para el nivel primario.
- d) investigaciones académicas económicas, sociales y técnicas, volcadas desde las ciencias aplicadas, en la cuestión social.

En este segmento, se podría incorporar al “programa Infraestructura y Equipamiento”, el cual busca mejorar los espacios educativos en todo el territorio nacional. Las acciones se centran en transferencias de fondos a las escuelas y/o unidades ejecutoras de las provincias, para mejorar los espacios educativos, a través de la construcción de nuevos edificios, ampliaciones, refacciones y readecuaciones, provisión de servicios básicos y equipamiento informático. Asimismo, transfiere recursos para la implementación de micro-emprendimientos educativos, para capacitar a alumnos y a la comunidad educativa toda, en actividades de tipo productivo.

El Programa se ha reorientado hacia la definición de acciones destinadas al mejoramiento del desempeño escolar de los alumnos y las condiciones de aprendizaje. Se prevé la provisión de materiales de estudio (libros de texto, lectura y manual) para alumnos de primaria y secundaria y se otorgarán becas para habitantes de pueblos originarios, alumnos bajo protección judicial o por leyes especiales y adultos. En sus orígenes, este programa tenía como principal objetivo, el otorgamiento de becas a alumnos en situación de vulnerabilidad social pero, con la implementación de la AUH, los principales beneficiarios fueron traspasados a esta última.

- ✓ Programa de mejoramiento de la Calidad Educativa: realiza acciones vinculadas a la administración de fondos de financiamiento internacional, tendientes al fortalecimiento de los distintos niveles educativos. Las principales actividades que comprende son: educación rural y mejoramiento de la equidad educativa.
- ✓ Se agrega el programa Acciones para “Más Escuelas, Mejor Educación”, el cual tiene como objetivo ,apoyar financieramente a las provincias en el mejoramiento de la infraestructura escolar de establecimientos educativos de los niveles Inicial, Primario y Secundario, como también de escuelas especiales y técnicas.
- ✓ En la órbita de salud, se enumeran los principales programas que deberían encontrarse en este segmento, tales como: Atención Médica a los Beneficiarios de las Pensiones no Contributivas, el cual comprende los gastos del Programa Federal de Salud (PROFE), cuyo objetivo es el de atender la salud de los beneficiarios de pensiones no contributivas y su grupo familiar. Dicha atención, contratada con efectores, mayoritariamente públicos y también con algunos privados y mixtos, se basa en la conformación de una red de prestadores que permite la atención médica de los beneficiarios. Sobre los convenios establecidos en base a cápitas, el PROFE habilita transferencias a las jurisdicciones provinciales y al INSSJyP (PAMI) de los recursos necesarios para financiar la asistencia médica de los afiliados. Los contratos de provisión de servicios son, en su mayoría, bajo la forma de cápita integral y comprenden la cobertura del Programa Médico Obligatorio, tratamientos de alto costo y provisión de medicamentos.
- ✓ Otro programa es el de Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos, cuyas acciones son, principalmente, la

distribución de vacunas e insumos correspondientes al Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) -siguiendo el calendario nacional de vacunación-. Comprende también, las Vacunas (PAI y otras), Asistencia con Medicamentos contra la Influenza; la Tuberculosis y la Tuberculosis Multiresistente.

- ✓ El Programa Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de Salud, dependiente del organismo descentralizado Superintendencia de Servicios de Salud, contribuye a asegurar que, todos los beneficiarios del Sistema Nacional del Seguro de Salud (comprendidos en la Ley N° 23.661) tengan acceso a las prestaciones de alto impacto económico y baja incidencia, así como a la atención de patologías crónicas de cobertura prolongada.
- ✓ El programa Lucha contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS) lleva adelante acciones preventivas sobre la población en general y asiste a los pacientes de todo el país que viven con VIH/SIDA, que carecen de cobertura social y de recursos económicos. Con el fin de mejorar su calidad de vida se entregan medicamentos, reactivos de diagnóstico, leche de inicio y preservativos, además de realizarse pruebas específicas.
- ✓ El programa Desarrollo de Estrategias en Salud Social y Comunitaria tiene por objetivo, fortalecer las acciones de promoción y prevención de la salud, la calificación de los recursos humanos y la calidad y accesibilidad a la atención primaria de la salud en todo el país. A esos fines, se desarrolla el Programa de Médicos Comunitarios que, en el marco de la estrategia de educación permanente en el servicio, financia el establecimiento de equipos interdisciplinarios, comprometidos con el abordaje integral de las problemáticas socio sanitarias

- ✓ El programa Prevención y Control de Enfermedades Endémicas tiene como fin, la realización de acciones de prevención epidemiológica y el control de la morbilidad y la mortalidad atribuibles a las enfermedades transmisibles por vectores y zoonóticas, en general. Entre sus líneas de acción prioritarias, se destaca el control de las enfermedades transmisibles por vectores (mal de Chagas, paludismo, leishmaniasis, dengue, fiebre amarilla, etc.) en una vasta región del país, donde tales patologías se expresan en forma endémica.
- ✓ Y, frente a la perspectiva de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (excluido ANSeS), también se agrega programación que forma parte de este segmento de segundo orden , consistente en el programa de **Acciones de Empleo**, el que comprende :

Dos subprogramas presupuestarios, conocidos como:

- a) Acciones de Empleo y
- b) Seguro de Capacitación y Empleo.

Con respecto al Subprograma Acciones de Empleo, éste tiene por objetivos: la inserción de trabajadores desocupados en el empleo, la mejora de su empleabilidad a través de la realización de obras y servicios para el desarrollo de infraestructura económica y la generación de incentivos a las empresas para la creación y/o mantenimiento de puestos de trabajo. Su principal componente es el Programa Recuperación Productiva (RePro), en tanto actividad de mayor relevancia dentro de las tareas de mantenimiento laboral y que absorbió a beneficiarios de las acciones de mantenimiento del empleo privado, otorgando subsidios a trabajadores pertenecientes a empresas y áreas geográficas en crisis, de manera de completar la

remuneración básica que paga el empleador, mediante una suma fija mensual no remunerativa y por un plazo de hasta 12 meses.

- ✓ También forma parte de este segmento, el **Subprograma Seguro de Capacitación y Empleo**, el que tiene como fin, brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y la posterior inserción en empleos de calidad.

Este subprograma –de base no contributiva– está dirigido a trabajadores desocupados, los que reciben un beneficio mensual.

Además, se brindan incentivos económicos para la participación y aprobación de niveles de escolaridad formal, cursos de formación profesional y/o prácticas calificantes en empresas, con el fin de promover procesos de inserción laboral.

- ✓ Otra herramienta fundamental para la generación de empleo es el Programa “Manos a la Obra”, herramienta que promueve el desarrollo integral de las distintas localidades y regiones de la República Argentina, a través del impulso de proyectos productivos personales, familiares o asociativos, los que fomentan el autoempleo e incorporan a la economía bienes y servicios de buena calidad, a precios justos
- ✓ Existe, a su vez, un programa de relevancia en materia de integración, relacionado con las acciones de Capacitación Laboral. El referido programa incluye el subprograma Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, desocupados y con estudios formales incompletos. Las respectivas acciones están orientadas, principalmente, a lograr completar el ciclo educativo y la formación profesional de estos jóvenes, así como también la de los beneficiarios de los programas de Empleo Comunitario y del Seguro de Capacitación y Empleo.

- ✓ En materia de subsidios, uno de los apremiantes, en principio, es el de Consumos Residenciales de GLP (gas licuado de petróleo), destinado a los Sectores de Bajos Recursos y para la Expansión de Redes de Gas Natural, que actualmente, financia al Programa Hogares con Garrafa (HOGAR), creado por el Decreto N° 470 (30/3/2015)<sup>(37)</sup> en reemplazo del Programa “Garrafa para Todos”. Este último subsidiaba el precio de la garrafa para el universo de usuarios, sin diferenciar las condiciones socioeconómicas de la vivienda o si contaba con acceso a gas de red.
  
- ✓ En el tema alimentario, a través del programa PROHUERTA, se profundizarán las acciones tendientes a la promoción de una alimentación auto-sustentable, a partir del apoyo técnico y de la organización de pequeñas unidades productoras, las que buscarán fomentar el uso de alimentos frescos de huertas.

Hasta aquí, se efectuó una distinción entre los dos (2) segmentos de gastos sociales con cobertura, destinados a proteger derechos. Salvo alguna excepción, en casi todos los casos, la opción en la lucha contra el problema de la pobreza sigue siendo el desarrollo social de la gente, mediante el estudio y la inserción en el mercado de trabajo. Estas dos técnicas son las que se plantean en estos segmentos como posibles alternativas de la política social aplicada.

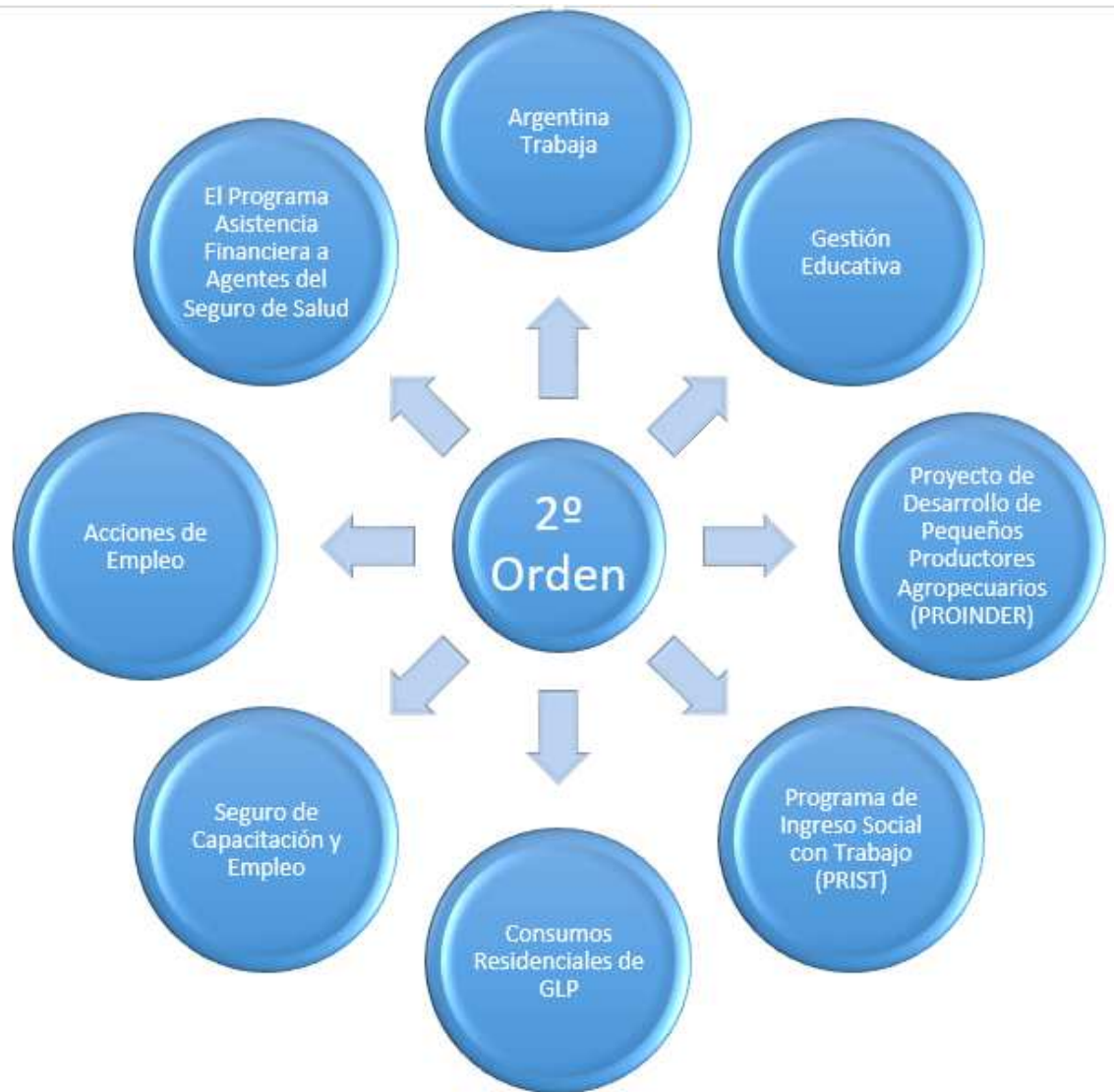
Parte de esta política social se apoya en el otorgamiento de rentas monetarias de base no contributiva, fundamentalmente, a través de distintos programas que buscan la reinserción de los ciudadanos al cuerpo social.

---

(37) [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)



Cuadro N° 19- Ítems que componen los gastos necesarios del 2º orden



Fuente: Elaboración propia.

En este mismo sentido , teniendo en cuenta la noción de integralidad que revisten los programas descritos en base a cada uno de sus objetivos y, por intermedio de las distintas áreas intervinientes, resulta necesaria la articulación entre los Ministerios de: Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Educación, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Economía y Finanzas

Publicas, Desarrollo Social y Ciencia y Técnica, así como la ANSeS, a fin de que, cada uno y de acuerdo con las partidas presupuestarias asignadas e imputadas, puedan mantener la intangibilidad de esos fondos, sin excepción. Todo ello, dentro de una ejecución de políticas públicas integrales, orientadas hacia el efectivo cumplimiento de los derechos sociales.

Parte de esa misión, se centra en la capacidad de autosuficiencia financiera del Estado para cumplir con estas metas de integración y de igualdad ante ley y por la ley, estableciendo pautas precisas sobre las partidas sociales, con independencia del Ministerio que las administre y las aplique.

## **VI. Conclusiones del capítulo**

---

Con el desarrollo del presente capítulo, se han abordado diferentes perfiles de análisis respecto del tratamiento de los recursos públicos con miras a la protección social y su transcendencia, mediante el presupuesto, así como las distintas debilidades que presenta el sistema legal presupuestario, ante la licitud de la discrecionalidad del poder ejecutivo, atendiendo a ciertas herramientas contrarias al fortalecimiento del sistema republicano.

Asimismo, se ha puesto el debido énfasis, en la falta de cualidades jurídicas de las que deberían estar dotadas algunas de las partidas presupuestarias, en dicho sentido.

De los exámenes de las normas financieras y presupuestarias, no surgieron evidencias de que exista una enunciación que otorgue una determinada primacía legal, frente al orden de prioridad de los distintos gastos que debe contener el presupuesto. Por ende, se presentaron dos debilidades en las normas que hacen, por una parte, al resguardo de esos recursos públicos y, por la otra, a su disponibilidad frente a las decisiones del funcionario público.

Es fruto de esta fragilidad, la sola ausencia de inteligencia de la norma originaria, la que da vida al derecho en materia de protección social, lo que habilita a la transferencia de la asistencia financiera y material.

En consecuencia, la aludida fragilidad toma efecto sobre las mismas partidas presupuestarias, a través de los siguientes factores:

- la inmunidad e intangibilidad de las partidas presupuestarias y
- las prioridades de las partidas presupuestarias, tanto entre sí, como dentro de cada uno de ellas.

En efecto, estas debilidades, en lo que hace a los recursos públicos destinados a la protección social, sólo quedan limitadas a la discrecionalidad que el Poder Ejecutivo, por sobre el poder público, traducida en las facultades delegadas a cada una de las jurisdicciones de la Nación (Ministerios), las que se acotan a los funcionarios públicos que administran los recursos públicos, a tales fines. Se trata de una circunstancia fáctica, que complementa y amplía las conclusiones del capítulo IV, frente a la acreditada inexistencia de normativa financiera y presupuestaria, que establezca o recomiende estos criterios de inmunidad e intangibilidad garantizada <sup>(38)</sup>, ante las decisiones de los funcionarios públicos, bajo el criterio receptado en la CN,- art 99, inc.3 -2º párrafo- <sup>(39)</sup>, así como en las decisiones administrativas del Jefe de Gabinete, ante una eventual crisis de cualquier orden (institucional, política, económica, financiera, etc).

---

(38) Salvo la Ley 25.724 establece en el art. 9º la intangibilidad de la partida.

(39) Constitución Nacional Argentina

El nodo del problema se desplaza, además, al encararse una aproximación de las partidas presupuestarias que se consideran necesarias, de las prioritarias y al cumplimiento de su uso, frente a la misma empíria.

Parte de sus efectos, han sido demostrados en los capítulos II, III y IV, principalmente, en lo que hace a la distribución de recursos públicos destinados a las obras de infraestructura básica social y a la contención en la complejidad social de necesidades conocidas como fundamentales.

Por ello, se plantearon y argumentaron una serie de cuestiones en materia económica y social, que hacen a la necesidad de dar un enfoque diferente a las prácticas actuales que están vinculadas con el gasto y, más específicamente, con la asignación presupuestaria y una distinción entre las referidas partidas.

Asimismo, se realizó un esquema tentativo para establecer una separación y segregación de los gastos públicos, tomando como base el gasto destinado en materia social y se formuló una tentativa sobre una presunta separación del orden primario, dentro del universo de los recursos destinados al gasto de la protección social.

Como resultado del ensayo, quedó establecida la enunciación de partidas, a las que se las denominó como con “**preeminencia**”, que son las tipificadas como del “**primer orden**” y se relacionan con todos aquellos gastos que deben atender inmediatamente. Estos últimos son los que hacen al “derecho y protección a la vida”, dándose una lista taxativa de partidas, de las que podrían, en principio, formar parte.

Posteriormente, se formuló otra disquisición, la que se denominó partidas sociales de “**segundo orden**”, donde se encuadran los gastos sociales, que reciben el carácter de “**necesarios**”. Se trata

de aquéllos gastos que abarcan a los programas y planes que revisten la categoría de integradores y están destinados a los “segmentos poblacionales vulnerables”, cuyos objetivos son distintos a los del primer orden. Se caracterizan por tener una impronta focalizada en la integridad ciudadana y conforman una conjunción de procesos para la reinserción de estos ciudadanos en el cuerpo social.

De igual modo, se extendió el esbozo hacia posibles listas de programas y planes que deberían formar parte del gasto de la protección social, definidos para este caso como “**implícitos**”. Son los que tienen como objetivo, apuntalar financieramente mediante subsidios, a los empleadores, a modo de estímulo, en la reducción de las cargas sociales, en el sentido de generar puestos de trabajo, ofreciendo ayuda en alimentos, transporte y servicios públicos diferenciados.

Ello, enfocado a los ciudadanos que, por distintas razones, están transitando de manera inerte su ascendencia social y con probabilidades manifiestas de formar parte de los segmentos vulnerables detallados por otros factores como ser: edad, cuestiones de salud, cambios sustantivos de índole tecnológica, capacitación laboral, nuevas modalidades que hacen al trabajo, entre otras, los que cooperan, tanto en forma individual como conjunta, con miras a una concreción cercana.

Remitiéndonos a nuestro estudio, la idea es dar una nueva distinción, a modo de clasificación del gasto social, dentro del presupuesto público.

Si bien, ésto no responde taxativamente al fondo de la hipótesis, ello permite formular otro apoyo adicional en la búsqueda de posibles respuestas al problema, verificando las distintas externalidades

negativas respecto de la constitución, administración y manejo de los fondos destinados a la protección social, a fines de encontrar una respuesta global a la distribución de los recursos públicos orientados a la lucha contra la pobreza con enfoque de justicia distributiva.

Perfeccionando lo planteado hasta aquí, se trata, entonces, de la búsqueda que debería ser direccionada hacia a un criterio univoco, que atienda la conexión entre la inmunidad e intangibilidad de la partida presupuestaria, sin perder , el lazo constitutivo del origen de los fondos (impuestos que se coparticipan por su producido), de forma eficaz y racional al distribuirlo (coparticipación federal), la efectiva llegada financiera en cuanto a su distribución, con una identificación previa (estadística, relevamiento geográfico, autoridad de aplicación, presupuesto), de los verdaderos titulares de derecho (cumplimiento del mandato constitucional)

A modo de desenlace, se advierte que, debe primar un manto de guarda especial del orden legal sobre la totalidad de los gastos destinados a la protección social para cubrir las distintas manifestaciones a las necesidades sociales. Siendo éste el modo de reencauzar la coherencia del Estado, se debería dar cumplimiento a lo pedido por la ciudadanía toda, a través de sus representantes, lo que se encuentra plasmado en nuestra Carta Magna y hacer, así, valer este mandato por quienes tienen a su cargo la pertinente ejecución, mediante la administración de fondos públicos en materia presupuestaria, en búsqueda del tan anhelado bienestar general de todos los ciudadanos, sin distinciones ni privilegios.

## Bibliografía del Capítulo V

### Autores

---

- BOLIVAR, Miguel (2012): “El Presupuesto Público”. Buenos Aires, Buyatti.
- DEL PINO MATUTE, Eloísa y RUBIO LARA, María (2013): “*El estudio comparado de las transformaciones del Estado de Bienestar y las políticas sociales*“. En DEL PINO MATUTE, Eloísa y RUBIO LARA, María (eds.): “Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada”. Madrid- Tecnos.
- ESPING ANDERSEN, Gösta (2004): “La política familiar y la nueva demografía”. Revista ICE (Información Comercial Española) N° 815.Pp. 45-60.
- FERNANDEZ, Luis Omar (2010): “Manual de Finanzas Públicas”. Buenos Aires, La Ley.
- ITURRIOZ, Eulogio (1981) “Curso de Finanzas Públicas”. Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- KLIKSBURG, Bernardo (1997). "Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves". Revista Venezolana de Ciencias Sociales, Vol. 1 No.1, julio, pp. 7-18, Caracas, Venezuela.
- KLIKSBURG, Bernardo (2009): “Más ética más desarrollo”. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial. 19º Edición.
- KRIEGER, Mario (2013): “Estado y Administración Pública”. Buenos Aires, Errepar.
- MARTÍNEZ, Rodrigo y COLLINAO, María Paz (2010): “Gasto Social: modelo de medición análisis para América latina y el Caribe”. Serie Manuales N° 65.Santiago de Chile, CEPAL.
- NUÑEZ MIÑANA, Horacio (1998): “Finanzas Públicas”. Buenos Aires, Macchi Grupo Editor.

## Libros

---

- Asensio, Miguel Ángel: “Finanzas Públicas, Notas de Orientación”. Osmar Buyatti, Buenos Aires, 2012.
- Corti, Horacio G.: “Derecho Constitucional Presupuestario”. Lexis Nexis, 2007.
- Fernández, Luis Omar y D’Agostino, Hernán Miguel: “Manual de Finanzas Públicas”, La Ley, 2007.
- Gil Domínguez, Andrés: “El amparo económico”. Disponible en Internet en: [www.agdconsultora.com.ar](http://www.agdconsultora.com.ar)
- Jarach, Dino: “Finanzas Públicas, Esbozo de una Teoría General”, Editorial Cangallo, 1978.
- Macon, Jorge: “Economía del Sector Público”, McGraw-Hill, Bogotá, Colombia, 2002.
- Ministerio de Economía y Finanzas Publicas:”Manual de Clasificaciones Presupuestarias”- Edición XI, 2013.
- Ministerio de Desarrollo Social: “Políticas Sociales del Bicentenario”-Tomo II, Editorial BRAPACK S.A. Industria Gráfica, 2010.
- Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William: “Economía”, McGraw-Hill, decimosexta edición, 1999.
- Sola, Juan Vicente: “Constitución y Economía”, Lexis Nexis, 2004.
- Travieso, Juan Antonio: “Derechos Humanos en la Constitución de la República Argentina”, Editorial EUDEBA, 1996.
- UNICEF, 2008: “Gasto Público Social Dirigido a la Niñez en Argentina 1995 – 2007”, Dirección de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales; Subsecretaría de Coordinación Económica; Secretaría de Política Económica; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Disponible en:



<http://www.unicef.org/argentina/spanish/GastoPublicoVersionFinal.pdf>

- UNICEF, (2005) “¿Cómo influenciar una mayor inversión social en la infancia?- Argumentos y estrategias”. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá.

Disponible en:

[http://www.unicef.org/lac/como\\_influenciar\\_una\\_mayor\\_inversion\\_son\\_en\\_la\\_infancia\(3\).pdf](http://www.unicef.org/lac/como_influenciar_una_mayor_inversion_son_en_la_infancia(3).pdf)

### **Papers**

Informe nacional sobre desarrollo humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: “trayectos y nuevos desafíos” -Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Buenos Aires, 2010.

### **Páginas web**

---

- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) [www.cepal.org.ar](http://www.cepal.org.ar)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas <http://www.economia.gob.ar/>
- Ministerio de Salud de la Nación. <http://www.msal.gob.ar/>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [www.trabajo.gob.ar](http://www.trabajo.gob.ar)
- Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/index.html>
- Oficina Nacional de Presupuesto.

Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html>  
[www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar) Base de datos del Centro de

Documentación e información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

- <http://www.bcnbib.gov.ar/> Biblioteca del Congreso de la Nación.
- [www.infojus.gob.ar/](http://www.infojus.gob.ar/) Servicio de Información Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- [www.asap.org.ar/](http://www.asap.org.ar/) Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.
- <http://www.economia.gob.ar/> El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.
- <http://remediar.msal.gov.ar/> Ministerio de Salud de la Nación – Sitio Remediar.
- <http://www.mapaeducativo.edu.ar/mapas/programas/> Ministerio de Educación de la Nación – Mapa interactivo.
- [www.jus.gob.ar/derechoshumanos/](http://www.jus.gob.ar/derechoshumanos/) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- <http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html> Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina - Secretaría de Jurisprudencia.
- <http://www.infojus.gob.ar/> Sistema Argentino de Información Jurídica.

## Manuales

---

- Manual de Formulación Presupuestaria de la Administración Pública Nacional- 2015 – 2017- Secretaria de Hacienda - Subsecretaria de Presupuesto -Oficina Nacional de Presupuesto disponible en:  
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/formulacion15.pdf>
- Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional - Sexta Edición 2013 - Ministro de Economía y Finanzas Públicas - Secretario de Hacienda -

Subsecretario de Presupuesto - Director de la Oficina Nacional de Presupuesto – Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/clasificador13.pdf>

- INDEC (2012) "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: resultados definitivos", Serie B N° 2.(1ra. eds), Argentina.

## **Normas**

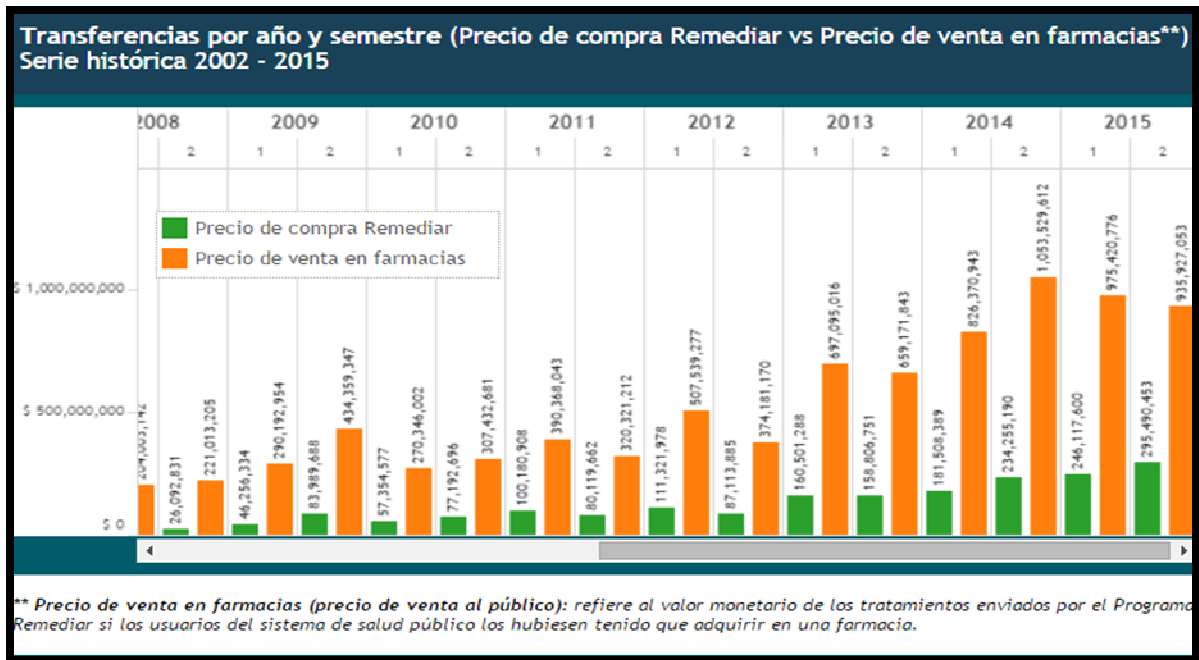
---

- Constitución de la Nación Argentina.
- Decreto N° 775/82.
- Decreto N° 1609/09 -Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social.
- Decreto N° 1067/09 - Programa de Ingreso Social.
- Decreto N° 446/11- Asignación por Embarazo para Protección Social.
- Decreto N° 2609/12- Modificación del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2012.
- Código Civil de la Nación.
- Ley N° 11.672 – Complementaria y permanente del Presupuesto Nacional Publico (t.o. en 2014).
- Ley N° 23.661- Sistema Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL).
- Ley N° 24.156 - Sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control interno.
- Ley N° 24.241 y su modificación, y N° 26.425 - Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).
- Ley N° 24.741- Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares.

- Ley N° 24.901- Sistema de prestaciones básicas de atención integral a favor de las personas con discapacidad.
- Ley N° 25.724- Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.
- Ley N° 25.917 - Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Ley N° 26.061 - Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina.
- Ley N° 26.122- Alcances de la intervención del Congreso, respecto de decretos que dicta el Poder Ejecutivo.
- Ley N° 26.214- Modificación del art. 37 de la ley Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Ley N° 26.417- Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público.
- Ley N° 27.160 – Régimen de las asignación familiares previstas en la Ley N° 24.714.
- Resolución N° 64/292(ONU) El derecho humano al agua y el saneamiento.
- Resolución N° 13/2013- Jefe de Gabinete de Ministros - “Procedimiento para Solicitudes de Ayuda Financiera conforme el Artículo 3° del Decreto N° 2609/2012”
- Resolución N° 2476/2010 (MDS) “Desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "MANOS A LA OBRA"
- Resolución N° 2176/2013 (MDS) Programa de Ingreso social al trabajo.
- Circular de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) N° 2/09 “Presupuesto preliminar de la Administración Nacional”
- Disposición N° 664/07 de la Subsecretaría de Presupuesto. “Pautas Básicas para el Perfeccionamiento del Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual”

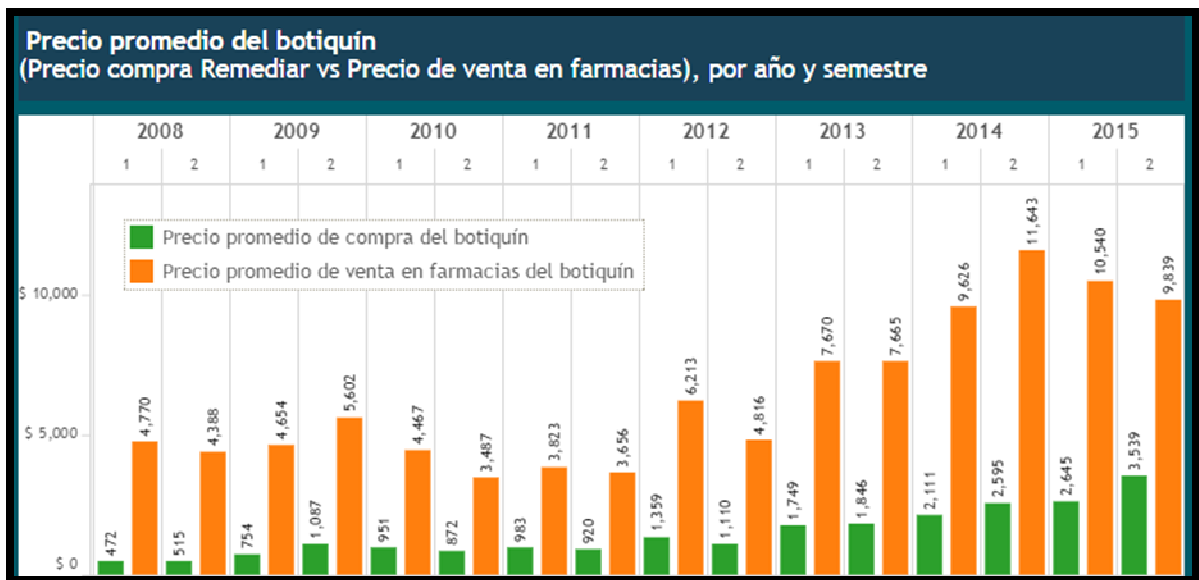
## Anexo V – Capítulo V

Gráfico 20- Plan Remediar



Fuente: Ministerio de Salud de la Nación

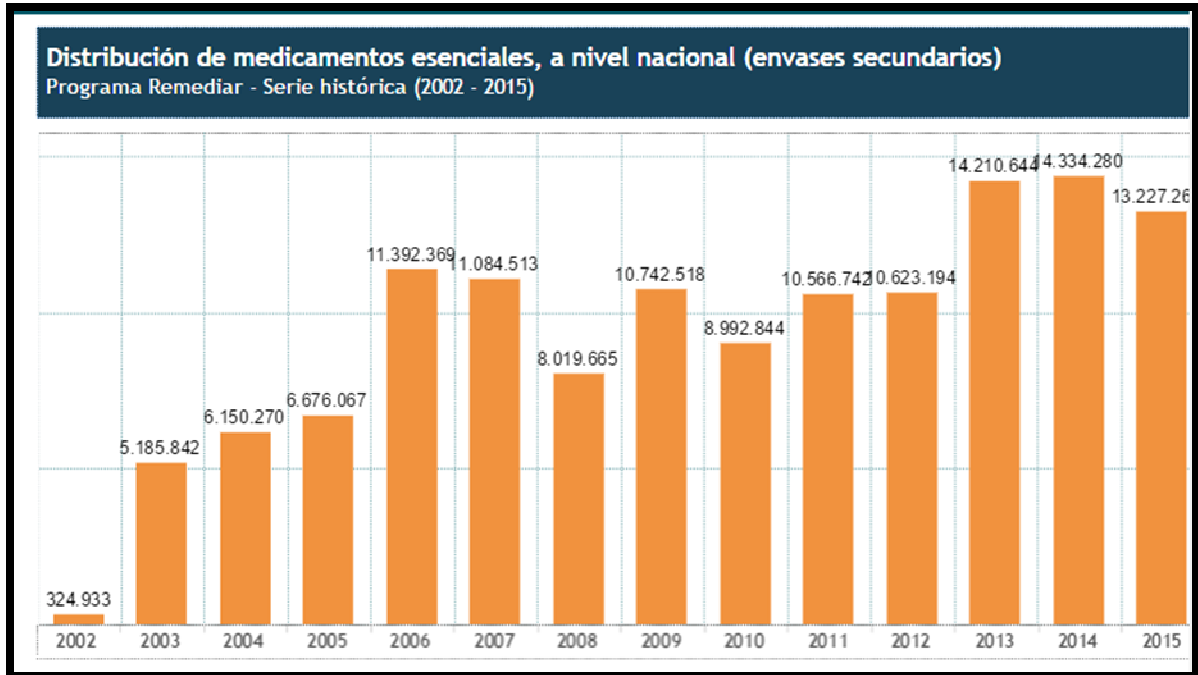
Gráfico 21- Plan Remediar



Fuente: Ministerio de Salud de la Nación

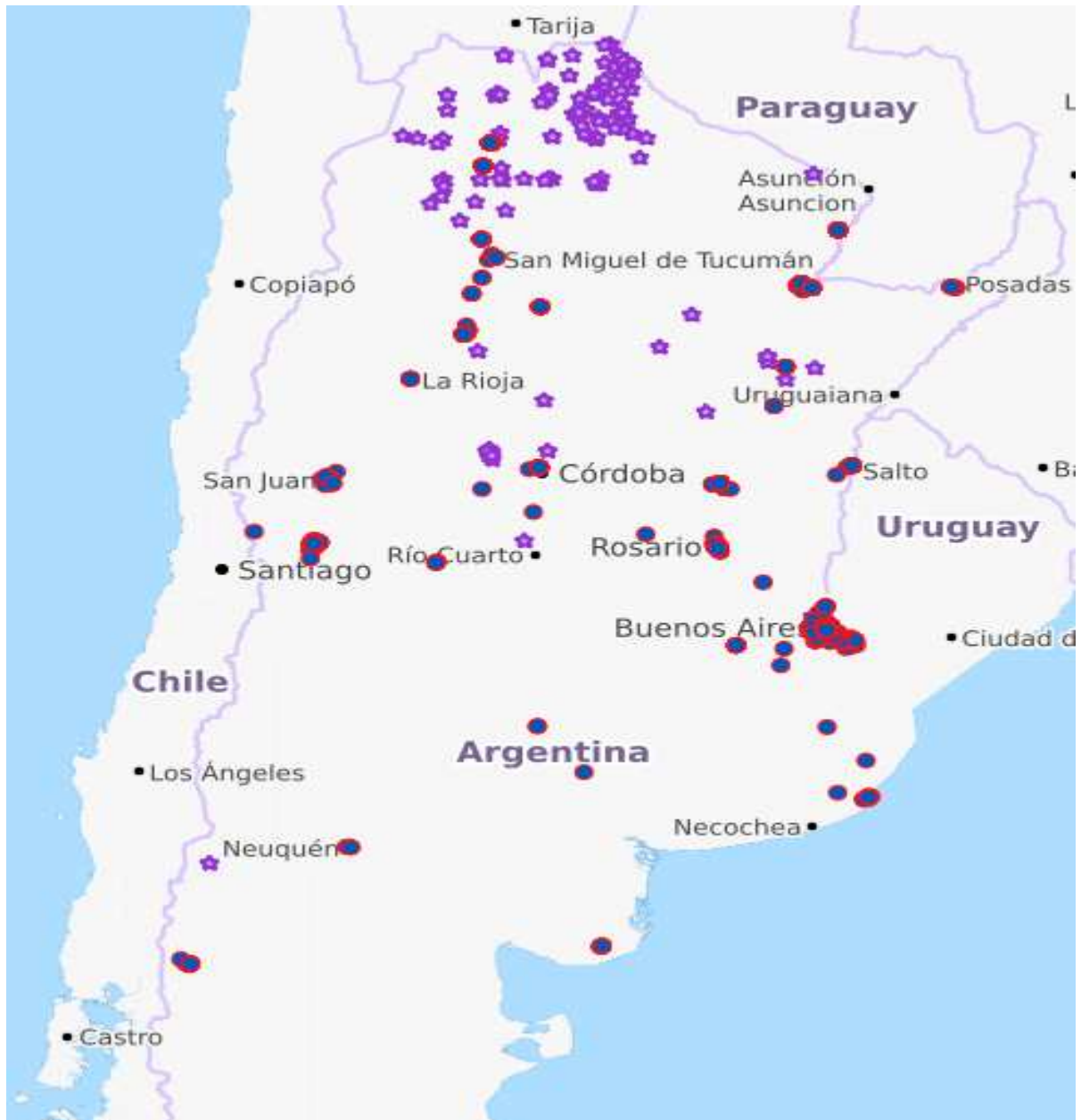
Grafico 22 –Plan remediar

Distribución de medicamentos esenciales, a nivel nacional (serie evolución histórica)



Fuente: Ministerio de Salud de la Nación

Grafico 23-Distribución federal de comedores escolares (circulo azul y rojo) y los proyecto de agua (estrella)



Fuente: Ministerio de Educación de la Nación

[http://www.mapaeducativo.edu.ar/mapas/programas/mapa\\_sanitario/](http://www.mapaeducativo.edu.ar/mapas/programas/mapa_sanitario/) fecha de ingreso/2/1/16

## Índice

### **Capítulo VI – Una nueva propuesta distributiva de los recursos públicos destinados a la cuestión social en Argentina**

VI.1 Introducción.....	402 a 404
VI. 2. Corroboración de la hipótesis.....	404 a 409
VI. 2.1. Reflexión del Estudio.....	409 a 410
VI.3 Conclusión final del estudio.....	410 a 413
VI.4 Creación del "Fondo Soberano de Integración Social" FO.S.I.S....	413 a 414
VI.4.1 Marco Jurídico del FO.S.I.S.....	414 a 416
VI.4.2 . Conformación del universo destinatario del FO.S.I.S....	416 a 418
VI.4.3 Objetivos Generales del FO.S.I.S.....	418
VI.4.3.1 Objetivo Secundario del FO.S.I.S.....	418 a 419
VI.4.3.2 Objetivos Ulteriores del FO.S.I.S.....	419 a 420
VI.4.4 Clasificación de los recursos del FO.S.I.S.....	420 a 422
VI.4.5 La composición de los recursos del FO.S.I.S. ....	422 a 424
VI.4.6 Bancarización de los recursos.....	424
VI 4.6.1 Criterios distributivos.....	425 a 426
VI 4.6.2 Plazos de revisión de prorratadores del FO.S.I.S..	426 a 427
VI.4.7. Procedimiento para el aumento de las partidas de recursos del FO.S.I.S.....	427 a 428
VI.4.8 Excedentes del Fondo Soberano.....	428 a 429
VI.4.8.1 Reexpresión de las partidas del Fondo Soberano...	429
VI.4.9 Incumplimientos del destino de los recursos.....	429 a 431
VI.4.9.1 De los montos retenidos indebidos.....	431



VI.4.9.2 Comisión revisora de Cuentas Especiales.....	432 a 433
VI.4.10 10 Comité de Ética Pública.....	433
VI.4.11 Balance Social Gubernamental.....	433 a 434
VI.4.12 Autoridad Auditora del FO.S.I.S.....	434 a 435
VI.4.13 Autoridad de aplicación del FO.S.I.S.....	435 a 437
VI.4.14 FO.S.I.S integrado en Argentina .....	437 a 438
Gráfico N° 29 – Indicadores de pobreza en Argentina.....	439
Gráfico N° 30 – Índice de Progreso Social-Argentina 2014 a 2015.....	440

*“Todo parece imposible hasta que se hace”*

*Nelson Mandela*

## **Capítulo VI – Una nueva propuesta distributiva de los recursos públicos destinados a la cuestión social en Argentina**

### **VI. 1 Introducción**

---

Si bien, es relevante el crecimiento económico, el cual puede apreciarse a través del indicador del Producto Bruto Interno (PBI), opinión fundada desde una perspectiva económica, tal crecimiento, no necesariamente, se transforma en un mecanismo virtuoso del progreso, ni tampoco conlleva a un depurado proceso de la calidad de la protección social.

En el recorrido de la historia económica argentina, existe una vasta evidencia empírica sobre los efectos previos, concomitantes y posteriores a las crisis<sup>(1)</sup> de los mercados financieros internacionales y su impacto territorial, en el orden de lo económico, político y social.

Por ello, la sustentabilidad en el crecimiento económico en el orden nacional, ya forma parte del desafío de diseñar y planificar políticas públicas, con el fin de sostener en el tiempo tal meta y poder hacer frente a las eventuales caídas críticas de los ciclos económicos locales, regionales y globales, mediante políticas combinadas en lo fiscal, monetario y cambiario, entre otras, de modo tal de impulsar medidas destinadas a combatir los virulentos efectos en los sectores sociales con menos ventajas y atenuar su vulnerabilidad .

---

(1) Las crisis económicas que se pueden citar y dejaron huellas sociales perfectamente perceptibles son: la del “El Pánico de 1890” -crisis económica y financiera que arrastró a la bancarrota, Baring Brothers (1889-1890), /////////////// la Gran Depresión (1929), la Crisis del Tequila (1994); la Crisis del Arroz o Asiático (1997); la Crisis Rusa (1998); la Crisis del Corralito (2001); la Gran Recesión (2008/2009.), por citar algunas.

Parte de los efectos sufridos por el paso de las crisis, han dejado huella en nuestro régimen fiscal, así como en el sistema distribuidor de recursos. Y, con ello, suficiente aprendizaje a los que gestionan las políticas públicas para que se puedan profundizar y perfeccionar las medidas denominadas de “coyuntura crítica,” también llamadas de “emergencias” en el orden económico, fiscal y social. Resulta cabal evidencia a la fecha, la vigencia de un sistema impositivo, con tasas aplicadas al límite de su imposición, en aras de la emergencia económica, manteniendo, a la fecha, el mismo esquema. En igual medida, sigue la distorsión (en pos de la emergencia) aplicada a la “distribución de la CFI”, generando una tergiversación pronunciada del efecto que busca el propio sistema por el cual fue concebido – objeto de este análisis- y que, en iguales términos, sigue parte de las modalidades utilizadas en las políticas sociales.

Algunas de las medidas dictadas, que invocan la emergencia, afectaron y afectan el modo de distribución del producido de los impuestos, desviando, en algunos tramos, la afectación originaria de las partidas presupuestarias, con ajustes y cambios de destino no consensuados, ni votados en la aprobación del presupuesto anual.

Haciendo un repaso de nuestra historia, es de hacer notar que, buena parte de los distintos tipos de ajustes, impactaron en las finanzas públicas provinciales, siendo su efecto, casi inmediato, el decaimiento en la calidad de los servicios públicos ofrecidos, situación ésta que se ha mantenido en un deterioro casi constante (educativo, de salud pública, en las medidas de resguardo sobre la protección social, etc.), de acuerdo con lo descrito en la introducción y el estado del arte, atendiendo los distintos matices, en función de la voluntad política manifiesta del poder central.

Desde la perspectiva del planteo de esta tesis, se confrontó al régimen vigente de reparto de la CFI, donde se analizó en forma

macro los distintos hitos que hacen al sistema de reparto de recursos públicos destinados a la contención de la pobreza y a la problemática de la cuestión social y que NO se encuentren sujetos a la estática legislativa, como así tampoco, a la discreción del gobierno central, provincial y municipal, ni a los avatares económicos. Lo que se aspira es a lograr un sistema que tenga una determinada autonomía, suficiencia económica en determinadas partidas sociales presupuestarias e intangibilidad en otras, de manera tal de configurar “un sistema de distribución de recursos públicos que esté ajustado a las distintas necesidades sociales y cuyo reparto tenga como meta, la igualdad de oportunidades, con la justicia social como horizonte”.

## **VI. 2. Corroboración de la hipótesis.**

---

La hipótesis planteada reside en si *“Es necesario establecer un régimen diferenciado de reparto de recursos públicos en la Coparticipación Federal de Tributos con destino exclusivo a la cobertura, contención e integración al cuerpo social de aquellos ciudadanos que padecen la pobreza e indigencia en Argentina”*.

Atendiendo al estado actual del problema y a las conclusiones arribadas, en cada uno de los capítulos precedentes, surge que, resulta efectivamente necesario, erigir un nuevo régimen de reparto diferente al vigente, -destinado exclusivamente a los apremios, contención, asistencia e integración del orden social, con alcance federal-, sin perjuicio de los otros parámetros distribuidores que deberían atenderse, eventualmente, en la distribución secundaria de la C.F.I.

En efecto, se ha podido comprobar tal hipótesis de manera concluyente, como resultado del análisis en los distintos tópicos abordados desde la conformación del actual régimen de CFI vigente

y del conflicto cognitivo de distribución en el reparto de recursos públicos, en donde se enfocó el financiamiento con destino a la lucha contra la pobreza, en particular, así como del examen metodológico de las distintas asignaciones dirigidas a tal fin. Fue así como quedaron de manifiesto, serias dificultades en cuanto a los métodos, criterios y controles utilizados en el reparto y la distribución de los ingresos, demostrando, en dos temas, la incidencia directa de los desvíos racionales de los fondos para la protección social. El primero de ellos, reside en la estática de las normas que reglamentan las formas y criterios de objetividad, en tanto que en el segundo, se da la discrecionalidad en la aplicación de los fondos, por parte de los funcionarios públicos.

Del análisis de la distribución de los recursos en la lucha contra la pobreza, se obtuvo como resultado, un sistema anómalo, que no responde a ningún criterio objetivo, ni tampoco a indicadores de las distintas necesidades sociales, en el orden federal, tal como se enunció, como producto de las conclusiones arribadas en el capítulo II. Tampoco se observaron criterios unificados en las distintas normas federales que hacen al tema, obteniéndose, en este punto, una dispersión importante en los parámetros que fueron objeto de la distribución y cuyos resultados corrieron la misma suerte. La distribución actual de recursos, aplicados a la cuestión social responde en forma dinámica con el fenómeno. Ya que las normas son estáticas, anclando a los indicadores de reparto a guarismo históricos, siendo estéril la modalidad distributiva del ingreso y de la riqueza. En otro orden de análisis, se verificaron distintos tipos de abusos en los derechos de protección social, que son parte del bien jurídico protegido de la CN, en materia de equidad en el reparto, en la igualdad de oportunidades y a los violentados pactos sobre los principios tutelados en alimentos, niñez, vejez, etc., lo que quedó plasmado en un breve repaso jurisprudencial en el capítulo III.

Del mismo modo, se hizo evidente, la petrificación de las normas, siendo el Poder Legislativo, el verdadero responsable en erigir el sistema de reparto. Empeora esta situación, frente a la dinámica en la revisión del reparto de los recursos públicos. Ello resulta un verdadero escollo, ya las realidades de cada región, en materia de reparto de los recursos no resultan ser las adecuadas, debido a la obsolescencia de los prorrateadores utilizados. Se comprobó, también, un alto grado de discrecionalidad del poder público en dirigir las partidas financieras con estrecha idoneidad en lo federal, siendo inconsulta la metodología, despojada de toda selección objetiva, en función las necesidades sociales existentes.

En materia legal, no se pudo verificar que las partidas presupuestarias, correspondientes al Presupuesto Nacional, que tengan como destino, atender la cuestión social, poseen distinciones objetivas entre ellas. Se agrega a estas observaciones, el hecho de que no se verificaron un orden de prelación en los gastos, ello sustentado en la ausencia de categorización y distinción en la ley financiera, según las conclusiones del capítulo IV.

En igual orden, se constató la inexistencia de algún tipo de resguardo en particular, respecto de las normas relacionadas con la inmunidad e intangibilidad de las partidas sociales, salvo alguna excepción, toda vez que, la realidad indica que deberían estar categorizadas en función de la urgencia de los fines que las mismas atienden. Estas partidas suelen quedar sujetas a la arbitrariedad del artículo 37 de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones, ya sea mediante una disposición administrativa, o se encuentre sometida a los Decretos de Necesidad y Urgencia, sin debate en el Congreso y de orden público, de acuerdo con lo expuesto en el capítulo V.

En ese orden de ideas, no se observan sistemas de seguimiento concretos de orden público, ni contralores sobre los avances y logros de las partidas destinadas a la infraestructura básica social.

Tampoco se cuenta con datos, a los fines de poder establecer, fehacientemente, un mapa de pobreza en el orden federal, como consecuencia de la falta la medición cuantitativa de la CBA y la CBT objetiva y cuyo origen se plantea en un conflicto interno de las autoridades del organismo encargado en generar las estadísticas en el orden nacional. Son, las mencionadas estadísticas, las que constituyen el verdadero monitor de los avances o retrocesos de las políticas aplicadas en el orden económico, con impacto en lo social, sobre el flagelo de la pobreza y destinadas a cumplir con el fin de reorientar o profundizar las políticas sociales vinculadas.

Además, se formularon observaciones orientadas a mejorar la medición de la pobreza en Argentina, a partir de la conformación cuantitativa y cualitativa de una canasta básica alimentaria y total, incorporando su regionalización, a los fines de su medición. Asimismo, se formularon apreciaciones correctivas sobre quién debería ser la autoridad relevadora de los datos provinciales, en materia de pobreza, trabajo, desempleo y se esbozó un posible diagrama de información estratégica, lo que implica una mejora sobre la identificación del titular del derecho y el acompañamiento tutelado del Estado, en su financiamiento.

### **Precedentes y motivación**

Si bien, en algún momento histórico de nuestro país, la asignación de recursos financieros en lo social, formó parte de la distribución secundaria en la CFI, como un indicador más en el reparto, a partir de la vigencia de la agotada ley (N° 23.548), se comenzó a desarrollar una épica tarea, al intentar conciliar la totalidad de los

intereses de las veinticuatro jurisdicciones, en lo referente a los distintos tópicos que hacen al reparto de recursos. Puesto que no se ha concretado aún esta conciliación de voluntades, se arribó a la conclusión de que la idea de concertación federal no pasó de ser una mera introducción a la utopía.

A esta utopía, de carácter político, se suman otros factores que generan más conflictos al problema, como ser, la rigidez del régimen de coparticipación y la separación de fuentes tributarias. En ese orden de ideas, quedó comprobada la estática de las normas frente a los distintos fenómenos que se fueron manifestando en el transcurso del tiempo y que no se han podido atender, en su justa medida, de acuerdo con las realidades de cada provincia, por “no establecer un modo de acuerdo de los distintos gobiernos que gestionaron durante estas casi 3 décadas”.

La falta de acuerdos federales denotó a la fecha, la imposibilidad institucional de poner un remedio eficaz en el “reparto consensuado de recursos públicos con justicia distributiva”, medido en función de parámetros objetivos, con destino a los sectores de mayor sensibilidad social, arrojando, a la fecha, como resultado final, diversos desacuerdos políticos entre la Nación y Provincias, además de los enfrentamientos entre las mismas, por la suficiencia de recursos, circunstancia ésta que determina la propia limitación a la gestión pública del “hacer”.

Sin más, resulta necesaria la “reflexión del Estado”, en tanto se observó y corroboro que instrumento manifiesto para reencauzar un problema de tal magnitud como es la pobreza, fue la “discrecionalidad” manifiesta del poder central. Es imperativo, la conciliación racional de la política, impulsada desde el federalismo, confiriendo como la herramienta dinámica y estratégica a la Coparticipación Federal, la que debería administrar con equidad al



conflicto social, en sus distintas realidades y necesidades, ya que hoy, es una verdadera caja de pandora, respecto de los efectos colaterales que repercuten en los estados provinciales, tal como lo muestran los distintos guarismos que hacen a la pobreza, en los términos de los datos de los cuadros 29 y 30.

### **VI.2.1 Reflexión del estudio**

---

Más allá del camino que nos señala el Derecho, en materia de protección social y el bien jurídico que protege, existen “diferentes debilidades en el proceso que deben recorrer los recursos asociados a la protección social”, en todas sus dimensiones y por las distintas etapas que deben atravesar, los que, a modo de síntesis, contribuyen a la propia conformación de la masa.

Sumado esto a lo que se debe financiar, la anómala repartición entre las jurisdicciones participantes y las distintas reglas de distribución y asignación, se termina por consolidar en cada instancia, el hecho de que se ponga en jaque “la ansiada justicia social, en lo que respecta a la distribución de los recursos públicos destinados a la lucha contra la pobreza”.

Lo que ello permite, como parte de todo proceso analítico, no es validar, únicamente, la existencia de problemas, sino aprender y generar nuevos canales posibles para su resolución.

No se ha realizado un abordaje, en forma micro, dentro de cada uno de los puntos, sino desde un todo, como una alternativa más a las ya planteadas y estudiadas en cada área.

Es decir, se ha plasmado un diagrama de flujo, desde la recaudación en su origen, hasta concretar lo que el derecho manda, materializando la ayuda y el patrocinio estatal en la mano del

verdadero receptor, dado que éste es el titular de derecho, que la ley protege, desde la cobertura que el Estado ha de propiciar.

### **VI .3 Conclusión final del Estudio**

Si bien, la coparticipación federal de tributos resulta ser una herramienta idónea para cooperar en la lucha contra la pobreza, visto desde la perspectiva de un reparto equitativo, justo y solidario de lo recaudado de impuestos entre la Nación y las Provincias, y posteriormente entre estas últimas. Ello, planteado mediante políticas a mediano y largo plazo, pueden generar sin dudas escenarios políticos-económicos-sociales para pensar en el cambio generacional apuntado al atesoramiento del capital humano mediante la educación, conjuntamente con políticas de creación y sostenimiento de trabajo serán una de las instrumentos para afianzar la movilidad social, entre otros parámetros en ese orden de cosas.

Pero este mecanismo descrito, no responde adecuadamente a los sucesos coyunturales de la pobreza como se ha demostrado a largo del presente trabajo, por la falta de adecuación de las normas legales a contener el problema y sus implicancias. Conjuntamente las decisiones Ejecutivas tardías, en la aplicación del gasto social, hacen que su efectividad sea casi estéril, ya que no siguen la dinámica de ese fenómeno y en algunos casos no llega efectivamente al verdadero receptor, que la ley pretende atender y contener.

Sin dudas, la apuesta debe estar centrada en el crecimiento económico del país en su conjunto, además de lo emergente, una parte de los nuevos desafíos que enfrentan las administraciones gubernamentales, es profundizar la “igualdad de derechos” sobre la protección social, con palabras y hechos verificables.

En tal sentido, esa igualdad de derechos, ligada al concepto de equidad redistributiva (social), no es otra cosa que buscar cómo constituir y solventar de recursos con fines sociales. Esto abarca la idea en la constitución de un fondo con recurso para contener la virulencia y apremios sociales, por otra parte que converjan estos recursos a la integridad de la protección social (no contributiva), y solvencia en dar cobertura en tiempo real, tarea que debe tener una especial preponderancia por parte del Estado.

En principio, a partir de todo lo ya visto, el problema fundamental en materia de la lucha contra la pobreza en Argentina y la distribución de recursos públicos, gira en torno a un acuerdo político, lo cual resulta ajeno al alcance de nuestra opinión y ciencia.

Del presente estudio, se desprende que es posible encontrar un remedio, desde la disciplina de las finanzas públicas, frente al reparto de recursos con destino a paliar la pobreza, en base a criterios objetivos y parámetros perfectamente delimitados, respecto de los ya planteados en este capítulo.

Si bien, el trabajo no busca dar soluciones definitivas al tema de la pobreza, ya que ese problema está calificado como multidimensional y responde a distintas disciplinas. Lo que se aspira es a obtener un ordenamiento profundo, en lo que hace a los recursos públicos de la protección social (no contributivas), hasta cumplir su ciclo, en manos del verdadero perceptor de derecho.

Los fondos a ser asignados para la protección y el cuidado social, deben trascender a los Gobiernos, y ser enfocados como una POLITICA DE ESTADO.

Para lograr este objetivo, debe existir un consenso previo, en base a pactos sociales y políticos, a fin de que, una vez producidos los necesarios debates, se pueda proyectar que emerja una legislación

acorde con la “protección de fondos con destino a lo social”, con objetivos perfectamente definidos y cuya visión no sea estanca.

Este tema debe entenderse como un verdadero proceso de ciclos, los que deben abarcar no sólo la constitución, sustentabilidad, suficiencia económica y modo de distribución; sino que, además, debe integrar a las partidas presupuestarias, los cronogramas y formas de remisión, con un marco de regulación y control de auditoría gubernamental y ciudadana.

Por ello, el papel de las políticas públicas integradas con los diferentes sectores de la sociedad, hace que se conforme una herramienta sustentable en el tiempo, con intangibilidad de las partidas sociales y se profundice en los objetivos sociales tangibles, con una corresponsabilidad entre los distintos gobiernos y el consejo ciudadano.

De esta manera se ha confirmado la hipótesis, sobre la necesidad de cambiar el sistema de reparto de recursos públicos con destino a la pobreza, estableciendo como un posible remedio institucional y de gobernabilidad la creación de un “Fondo Soberano de Integración Social”, planteado como el motor de la sustentabilidad de un régimen de programas de integración y ayuda en lo social de orden federal que parte de su objetivo es robustecer la ascendencia sociodemográfica subyacente postergada.

La integralidad de la acción de las finanzas públicas, con implicancias positivas frente a la pobreza, es entendida como un trabajo de unificación de recursos, con homogeneidad de criterios basados en parámetros objetivos de reparto, articulados con los circuitos administrativos y financieros que respondan todos, en su conjunto, a la gestión pública y consistente, por tipo de prestaciones

o fines estratégicos que pretenden atender con transparencia en su reporte.

Por todo lo expresado hasta aquí, se concibe...

#### **VI. 4 Creación del Fondo Soberano de Integración Social**

---

Planteadas y corroboradas las distintas problemáticas, en lo que hace al reparto de recursos en materia de la lucha contra la pobreza, surgen los siguientes interrogantes:

¿Será posible establecer un nuevo régimen de reparto de los recursos públicos, con destino exclusivo a la lucha contra la pobreza de orden federal, distinto al método del régimen de Coparticipación Federal vigente?

Y, a su vez, ¿resulta factible dar un blindaje a los fondos destinados por presupuesto público a determinados gastos, programas de contención e integración social, pudiendo estos encontrarse fuera de las decisiones políticas de índole subjetiva, de sus posibles aplicaciones y destinatarios?

Como respuesta a estas preguntas, surge y a modo de iniciativa inspirada en los problemas planteados, un abordaje desde la mirada de un régimen de asistencia financiera autónomo, de orden federal, sustentado en la creación de un **“Fondo Soberano de Integración Social”** (FO.S.I.S.), destinado exclusivamente al financiamiento de programas de contención e integración social -no contributivos-.

Los atributos de este “Fondo Soberano” deberán ser recursos que algunas partidas gocen de inmunidad presupuestaria en su disponibilidad, respecto a las decisiones del orden político y económico, desde la constitución del fondo público, hasta llegar en la mano del titular del derecho.

## Fundamentos constitucionales

Los fundamentos de este Fondo Soberano pueden encontrarse en el precepto constitucional de los arts 14 bis, 75 incs. 19, 22 y 23, en el sentido de *“proveer lo conducente al desarrollo humano.....”..y proteger los derechos humanos, de la tercera edad, a la niñez, la salud, etc y “promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades en todo el territorio nacional”*.

### VI. 4.1 Marco jurídico del FO.S.I.S.

---

Planteado el tema, resulta necesario llevarlo al terreno jurídico, a los fines de establecer su factibilidad legal, en cuanto a la constitución de un fondo de recursos públicos, destinados exclusivamente al orden social, el que puede reconocer parte de sus fundamentos en dar certeza y seguridad “jurídica en las transferencias inter-intra-gubernamentales”; otorgando racionalidad a la administración y distribución de recursos financieros entre los distintos gobiernos del orden Nacional, Provincial y Municipal, dotado de pautas de integridad en la distribución, en función de indicadores objetivos, siendo éste el único modo distributivo de recursos.

La legalidad en la conformación del fondo citado, puede encontrar lugar jurídico en la propia Constitución Nacional (CN). Es decir, si formulamos un repaso a la CN, debemos recordar que el artículo 75, inciso 2 dispone que: *“Corresponde al Congreso...imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, **con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables**”* (el resaltado nos pertenece).

Con la claridad de lo planteado, en cuanto al reparto designado en la misma Constitución Nacional, se puede deducir que, “el legislador puede detraer”, en todo o en parte, cumpliendo con las exigencias de la ley, los impuestos directos o indirectos que en cada caso individualice.

Siendo que la asignación específica dispuesta por el Congreso, así como los límites constitucionales fijados al ejercicio de esa potestad, se impone una aplicación limitada e interpretación restrictiva, toda vez que lo que se encuentra en juego es una “facultad con una trascendente incidencia sobre el régimen de distribución de recursos y el sistema federal en su conjunto”.

Es decir que, la atribución conferida al Congreso en el citado artículo 75, inciso 3, se limita a la posibilidad de establecer o modificar asignaciones específicas sobre una parte o el total del producido de la recaudación de determinados impuestos.

Entonces, respecto de las asignaciones específicas, queda claro que sólo pueden ser establecidas por el Congreso Nacional sobre el total o una parte de la recaudación de impuestos directos o indirectos, por tiempo determinado y mediante la sanción de una ley especial con la mayoría de ambas Cámaras, siendo ésta la única y excepcional facultad con la que cuenta la Nación para afectar los impuestos que integran la masa coparticipable, sin necesidad de contar con un Pacto o la previa conformidad de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La otra opción sería mediante una ley convenio, lo que implica, en su propia naturaleza contractual, que concurren las voluntades de los órganos superiores de la Constitución, en aras de alcanzar objetivos comunes, lo que para este estudio, se trata de un reparto con justicia distributiva. Ello sí representaría la expresión máxima de un ansiado

federalismo de concertación, condición necesaria, ajustada al marco de la Ley Fundamental y las relaciones entre la Nación y las Provincias y donde ello implique un acuerdo general a la iniciativa planteada, con leyes provinciales que consoliden la idea de un Federalismo social.

Esta última alternativa sería considerada como una forma más de reparto, siendo la Nación, Provincias, constituyendo el Fondo de Integración Social, un nuevo componente para el reparto,

Como punto de partida para la constitución del mencionado FO.S.I.S, es necesario darle un marco jurídico legal, sustentado con el consenso del poder político Nacional-Provincial y refrendado por el Poder Legislativo, mediante una **ley-convenio** que trate, a modo de acuerdo, cuestiones mínimas como ser: el origen de los recursos; la apropiación de los aportantes al Fondo Soberano; el piso y el techo de las asignaciones del fondo; una definición general y específica de los fines que persigue; quién habrá de administrar los fondos y quién será su autoridad de aplicación; las limitaciones en su empleo y a las discrecionales del manejo de los recursos; los métodos de distribución destinados a los planes y programas de ayuda social y la intangibilidad de determinadas partidas tomadas como esenciales a la vida, destinadas a tal fin.

#### VI. 4.2.Conformación del universo destinatario del FO.S.I.S.

---

El universo de población que atenderá el FO.S.I.S., en materia financiera y tangible, serán aquéllos ciudadanos que fueron identificados en urgencia social, su objeto es financiar programas de partidas presupuestarias autodefinidas del “**primer orden**”; ya definidas en su universo en el capítulo anterior, y seguidamente ello, los recursos serán destinados a programas integradores al cuerpo social; los que se enfocaran aquellos ciudadanos que están, por



distintas circunstancias (edad, conocimiento, enfermedad, etc.), postergados de las distintas ventajas sociales. A estos recursos/gastos, son identificados como “**los necesarios**” o de segundo orden, también identificados los programas que abarcan cada uno en el capítulo anterior. Además, parte de los recursos son destinados a la cobertura financiera de las necesidades básicas insatisfechas en cada una de las provincias. Y a gastos que se los denomino como “**implícitos**”. Son aquellos que tienen como objetivo, apuntalar financieramente mediante subsidios, a los empleadores, a modo de estímulo, en la reducción de las cargas sociales, en el sentido de generar puestos de trabajo, ofreciendo ayuda en alimentos, transporte y servicios públicos diferenciados. Ello, enfocado a los ciudadanos que, por distintos razones, están transitando de manera inerte su ascendencia social y con probabilidades manifiestas de formar parte de los segmentos vulnerables. Todo ello, sustentado en base al estudio e investigación del capítulo V, puntos III y siguientes.

Objetivamente, estos universos estarán conformados en función de los informes emitidos por las autoridades competentes de cada una de las Provincias (Poder Ejecutivo Provincial), debiendo éstos ser remitidos a la autoridad de aplicación propuesta para su integración denominada Comisión de Seguimiento en lo Social (CO.SS) – resultado de partes de la conclusiones del capítulo III. Con el fin, de estar puesto en la consideración -en forma detallada y consolidada – del Poder Ejecutivo Nacional, a fin de formular los cálculos, con destino al gasto social en el Presupuesto Nacional, en el que quedarán conformadas las partidas presupuestarias sociales.

Se aclara, además, que la recolección de datos de los distintos universos a ser asistidos en cada una de las Provincias, estará delegada al respectivo Ministerio de Desarrollo Social y refrendadas,

en su informe, por el Poder Ejecutivo de esa provincia de acuerdo con lo visto en los puntos 6.2 y 6.3 del Capítulo III.

#### VI.4.3 Objetivos generales del FO.S.I.S.:

---

El objetivo general, es mejorar la eficacia y eficiencia en la distribución y asignación en el uso de los recursos sociales, para financiar programas de emergencia social, programas de integración y el financiamiento de la obra de infraestructura social y partidas de necesidades social, elevando las oportunidades integradoras de los sectores con más sensibilidad social, hasta cubrir en forma concreta y general “un piso básico en la protección social” en todo el territorio nacional, resolviendo:

- consolidar la provisión de los bienes públicos básicos necesarios, en función de la demanda de cada una de las provincias y con expectativas de cumplir un estándar mínimo territorial;
- permitir que la asignación de recursos responda al orden privaciones sociales prioritarias y esenciales planteadas por cada una de las provincias, debiendo esta decisión estar indefectiblemente acompañada de la aprobación de una ley emanada del Poder Legislativo de cada una de las provincias;
- establecer reglas y mecanismos de asignación y control que aseguren el cumplimiento de las políticas sociales.

##### VI.4.3.1 Objetivo secundario del FO.S.I.S.

---

Con los informes de cada una de las provincias, se podrá construir un nuevo “**mapa de emergencia, atención, cuidado y contención social territorial**”, donde se podrá gestionar una política pública focalizada en el desarrollo económico y los incentivos territoriales y regionales.

Conjuntamente, se podrá centralizar en obras de infraestructura básica social, de manera estratégica, con metas de seguimiento y cumplimiento, a fin de poder medir logros, resultados y profundizar el diagrama de diseño de política social.

En función de la labor citada, se podrán establecer, de manera depurada, los coeficientes prorrateadores entre las provincias sobre las NBI, debiendo, cada una ellas, fortalecer la gestión pública, en base a un orden de prioridades aplicados al orden social.

En resumen, de acuerdo con lo visto hasta este punto, se encuentra el producido final de esta tesis, que versa sobre un nuevo frente de análisis que pone en conflicto las políticas conocidas en este ámbito, *no como solución del tema*, sino como un eslabón más de la cadena, en lo que se refiere al correcto uso de la disponibilidad de fondos públicos, debiendo escindirse la cuestión política discrecional central de los aspectos financieros sociales, con un nuevo paradigma hacia el “**Federalismo Social Integrado**”, en materia de las Finanzas Públicas.

#### VI.4.3.2 Objetivos ulteriores del FO.S.I.S.

---

Como objetivo ulterior del análisis, queda abierta una opción más a la política pública - a largo plazo – sobre el uso de herramientas estratégicas necesarias, en orden al desarrollo territorial, en la política fiscal con promoción laboral, con, posibles regímenes de incentivos fiscales y previsionales que mejoren la competitividad de la provincias con mayores fragilidades en las ventajas competitivas por clima, por ubicación geográfica, por infraestructura estratégica, ello con fin de recrear un ámbito más fértil, que actúe como catalizador de inversiones privadas en el orden nacional y extranjero, concibiendo un clima favorable para el asentamiento de actividades productivas de mayor valor agregado. De este modo, quedará

limitada la búsqueda de la colonización productiva a las industrias semi-pesadas siderúrgicas, de construcción, montajes y ensamblando de carrocerías de automotor, de transportes terrestres masivos de pasajeros y de cargas, de la construcción de máquinas viales, agrícolas, ferroviarias, y de máquinas y herramientas para las industrias fabriles y textiles. Es de destacar que esto también abarca a la “política diferenciada monetaria” con destino exclusivo a las provincias sensibles.

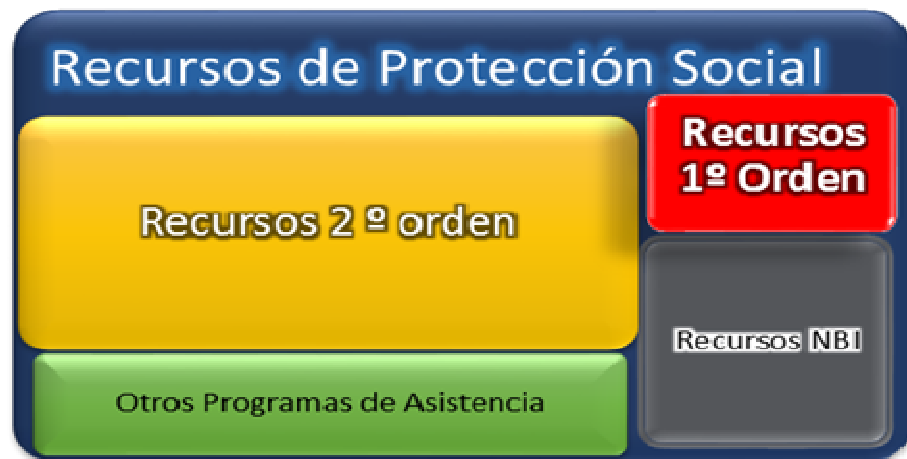
Asimismo, se impulsará una nueva cartografía nacional de territorios para asentar inversiones relevantes y ser el polo de la mano de obra de reserva, aspirando a una nivelación de realidades económicas entre las provincias con ventajas competitivas sobre aquellas que, geográficamente, resultan menos favorecidas en su riqueza de suelo, climatológicamente y con una acentuada carencia de servicios públicos ofrecidos; siendo ésta otra herramienta integradora al cuerpo social, de este flagelo que se llama pobreza.

#### VI. 4.4 Clasificación de los recursos del FO.S.I.S.

---

Las partidas presupuestarias del “Fondo Soberano de Integración Social” abarcan, en el orden federal, al 100% del padrón poblacional que registre condiciones objetivas de vulnerabilidad o con signos de desfragmentación social, para ser asistidos financiera y materialmente con los programas creados a tal fin. Además, se deberán financiar la infraestructura básica social, las NBI y los programas de apoyo de contención social, a fin de sostener económicamente todos aquellos planes y proyectos creados y a crearse y que aspiren a la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Los recursos del FO.S.I.S. estarán destinados, según se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro 24 Destino de los recursos del FO.S.I.S.



Fuente: Elaboración propia, basado del producido de la tesis.

Las partidas presupuestarias del FO.S.I.S. deberán estar categorizadas en función de las necesidades que vayan a atender.

Esta categorización estará basada en recursos/gastos de “preeminencia y necesarios”, siendo los primeros de inmediata atención y cumplimiento del programa presupuestario y deberán tener supremacía legal sobre los gastos necesarios.

La salvedad de este criterio sobre las distinciones planteadas, se dará para los recursos/gastos que conforman el universo del primer orden, los que gozaran de estabilidad e intangibilidad en las partidas presupuestarias.

Para que esto se torne operativo, debería considerarse una reforma en las leyes financieras y presupuestarias en la República Argentina. En cuanto a la desagregación de los planes y programas que atiende cada universo, están desarrollados en los puntos V.1 y siguientes del capítulo V y como parte concluyente del mismo.

Las partidas destinadas para atender las NBI, además de las distinciones planteadas en materia de prioridades de gasto, deberán

estar obligatoriamente “separadas” de los recursos destinados a las partes urbana y rural, pudiendo ser ésta, del 85% y el 15%, respectivamente.

#### VI.4.5 La composición de los recursos del FO.S.I.S.

---

Los recursos públicos que pasen a constituir el “Fondo Soberano de Integración Social” estarán conformados de dos maneras posibles. La primera, puede bien ser el esquema transitorio ajustado al “laberinto de la coparticipación vigente” visto en cuadro 6AB del Anexo II del capítulo II, redirigiendo las distribuciones que atienden a la pobreza, según el esquema del cuadro 25, como recursos que conforman al FO.S.I.S., hasta que se promueva una ley- convenio de coparticipación.

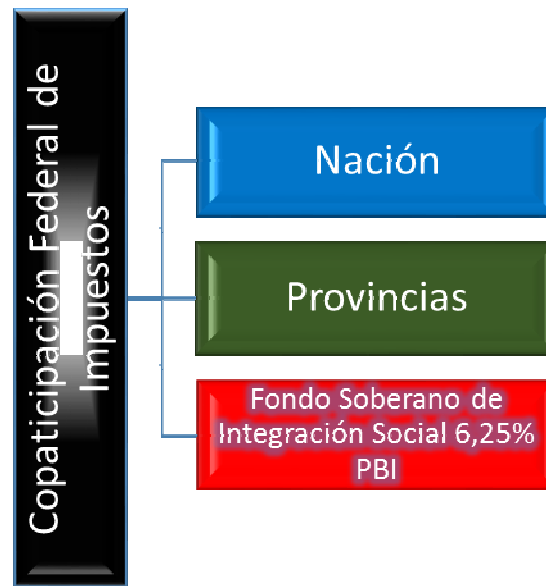
Cuadro 25 – Recursos que conforman el FOSIS



La segunda forma, nace de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI), en la que exista la posibilidad de

constituir al FO.S.I.S., escindido del resto de los repartos, tal como muestra la figura 26 y se incluya este fondo soberano como un nuevo participante en la distribución, fuera de los parámetros distributivos de la masa secundaria de la CFI.

Cuadro 26 – Esquema opcional de distribución primaria de la masa de la CFI entre los partes participantes



Fuente Elaboración propia, en base al producido de la tesis

La conformación de los recursos del FO.S.I.S. representará el 3.75 %, ajustado a las necesidades relevadas y con una elasticidad de hasta el 6.25% del producto bruto interno (PBI), siendo transferido del total de la masa de tributos coparticipables de cada año fiscal<sup>(2)</sup>. En caso de existir un superávit fiscal o excedentes de recaudación no previstos en el presupuesto, los mismos deberán ser asignados por el Congreso, siguiendo los guarismos corrientes

(2) Dato relevado de la Oficina del Presupuesto Público- Serie Estadísticas – Porcentaje del PBI por gasto y función por la última década y ajustado en función de las finalidades del FO.S.I.S

frente a la distribución primaria. La parte de excedentes que corresponda a los recursos del FO.S.I.S., éstos se considerarán como transferencias monetarias igualadoras sociales y tendrán, como único fin, atender a la infraestructura social.

En cada presupuesto anual, se deberá adjuntar un informe del estado de origen y aplicación de fondos, así como el cuadro de resultados de los capitales no utilizados, los que, bajo ninguna circunstancia, podrán ser aplicados a los gastos corrientes de las provincias y municipios.

#### VI.4.6. Bancarización de los recursos

---

Los recursos que se recauden con destino al Fondo Soberano de Integración Social, deberán ser depositados en una cuenta especial de captación en el Banco de la Nación Argentina. El tránsito de los recursos destinados a las provincias será objeto de transferencias bancarias automáticas, diarias y gratuitas a las autoridades a designar.

Las transferencias que se realicen de este Fondo Soberano, con destino a todas las partes, se llamarán “transferencias integradoras sociales” y deberán tener 3 (tres) subcuentas para el seguimiento de control de auditoría, diferenciadas en cuanto a sus destinos y programas primer y segundo orden, NBI y Contención Social.

Las mencionadas transferencias serán clasificadas como subcuentas de destino jurisdiccional, siendo la subcuenta N° 01 Nación (Ministerios) y la subcuenta N° 02 Provincias (Ministerio Provincial) y, eventualmente, se habilitarán la subcuenta N° 03 para Municipios (Direcciones). De igual modo, responderán a los recursos con destino a resolver lo que se defina como NBI y programas de contención social.



#### VI.4.6.1 Criterios distributivos

---

Los recursos del Fondo serán asignados anualmente, con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuesto, en lo que hace a la Nación.

Se utilizará como criterio de distribución, basado en la población relevada fehacientemente por las provincias y categorizados como indigentes, pobres e infraestructura básica en agua potable y sumideros. Es decir, cada provincia recibirá una suma per cápita, basada en los titulares de derechos, a través de los Ministerios de la Nación o bien, bajo la forma de sumas transferidas a las cuentas provinciales atendiendo los gastos del primer orden o de preeminencia, abarcando su elasticidad hasta el 10 % del Fo.S.I.S.

En el caso de infraestructura básica social, la distribución se practicará en función de los distintos ítems que la conforman pero ordenadas por prioridad en la carencias en educación, salud, servicios públicos, caminos, etc y se distribuirá en función de los prorrateadores que surjan del último relevamiento (bianual), debiendo asignarse del total de la masa captada un 40%, según los índices preestablecidos.

Otro 15% de la masa se destinara a aquellas provincias que estén por debajo del promedio de la media nacional y se distribuirá conforme a los nuevos prorrateadores que se establezcan entre las provincias participantes. La mayor partida presupuestaria se asignará a la provincia que posea el más alto desvío (de mayor carencia) y así, en igual orden, procederá su distribución entre el resto de las provincias participantes, a efectos de alcanzar la media país, en un corto plazo. De esta forma, se impulsara constantemente la media en forma igualitaria en todo el territorio nacional.

Los recursos destinados a la cobertura de las NBI se distribuirán en función del relevamiento anual de cada una de las provincias y

serán aplicados en base a las prioridades planteadas en el respectivo plan de gobierno provincial y/o municipal. Y el 35% restante será apropiado a programas de integración sociales - laborales y a programas destinados a empleadores (privados) que cumplan con requisitos de estabilidad laboral para mi primer trabajo, y mayores de 40 años que tengan permanencia de 5 años mínima de estabilidad laboral, entre otros programas.

Las transferencias deben ser condicionadas. El desembolso de las futuras transferencias debería estar sujeto a que haya sido “verificado el mejoramiento de estándares sociales o el cumplimiento regular de metas físicas, aportes y compromisos provinciales”, requisitos de elección de los beneficiarios y demás condiciones establecidas en las normativas.

#### VI.4.6.2 Plazos de revisión de prorratadores del FO.S.I.S.

---

Con referencia a las experiencias relevadas de los distintos regímenes de coparticipación en Argentina (desde su inicio, 1935, a la fecha), existió siempre un componente explícito asignado en lo social en la distribución secundaria, tal como se ha verificado en el capítulo II (con excepción de la ley 23.548). También se comprobó que, estos prorratadores, quedan anclados al régimen general distributivo, siguiendo los recursos sociales la misma suerte. Definitivamente, los periodos de vigencia entre cada uno de los regímenes de Coparticipación de Impuestos, son “excesivos en el tiempo”, en cuanto a la revisión de los prorratadores. Esta situación no ha sido favorable para un tipo de fenómeno como es la pobreza, ya que la misma es dinámica y se ajusta a múltiples factores.

Por tal motivo, los fines buscados por esos recursos, técnicamente determinados, no resultaron satisfactorios en su cuantía para atender a los cambios en las realidades sociales.

Esta estática en las normas afecta a las propias finanzas públicas, en lo atinente a la distribución de los recursos, ya que las mismas no atrapan en su verdadera magnitud y cuantía, las distintas realidades regionales. Por ello, se considera como plazos para revisión de las asignaciones de las partidas deben ser actualizadas según el esquema planteado para las del primer y segundo orden en el término de un (1) año y para los programas de contención social (6) seis meses con revisiones permanentes.

En este sentido, se considera adecuado como plazo sugerido en la revisión de los porcentajes de redistribución, en materia de infraestructura básica social y de atención a las NBI, un “régimen bianual”.

Toda vez que en ese plazo de tiempo, se puede acompañar la ayuda financiera en los distintos proyectos estratégicos y los fondos para reducir el flagelo de la pobreza.

#### VI 4.7 Procedimiento para el aumento de las partidas del FO.S.I.S.

---

Será condición que el Congreso de la Nación, mediante votación por mayoría de la Cámara apruebe, en forma extraordinaria, el acrecentamiento del aumento del piso para la protección social, siendo su base de composición y captación de recurso del 3.75%, hasta el completar el límite de aporte del 6.25% del PBI tomando como parámetro de acrecentamiento “el aumento fehaciente de personas y necesidades que se suman a los programas de ayuda-contención e integración en lo social”, informadas por la autoridad gubernamental.

La medida extraordinaria adoptada sobre la partida presupuestaria, en el caso de mantenerse de un ejercicio a otro, deberá ser indefectiblemente refrendada cada año fiscal, por el Congreso de la Nación y con la aprobación presupuestaria, como es de práctica.

Se expone, a continuación, un esquema básico y resumido de las distintas características del FO.S.I.S., cuadro 27 que me muestra a continuación

Cuadro 27 Resumen de FO.S.I.S. y sus características vitales



Fuente: Elaboración propia, en base del desarrollo de la tesis

#### VI. 4.8 Excedentes del Fondo Soberano

En caso de que el padrón de población vulnerable, informado por las provincias, baje nominalmente a niveles superadores del problema y se verifiquen y comprueben, como consecuencia de ello, “excedentes de recursos ociosos” del FO.S.I.S., pendientes de uso, éstos serían transferidos, de manera automática, a las partidas presupuestarias destinadas a las redes, instalación y equipamiento de agua potable y tratamientos cloacales, en un 60% del aludido excedente. En tanto que, el 40% restante, tendrá como destino la partida de infraestructura de viviendas, como producto de los excedentes de recaudación fiscal entre las metas presupuestarias y lo efectivamente recaudado, debiendo conservar una relación del 80% a la parte urbano – suburbana y el 20% a la parte rural.

-Magister Daniel Soria-

Las partidas extra, destinadas a la cuenta “redes, instalación y equipamiento de agua potable y tratamientos cloacales” y de “infraestructura de viviendas”, serán distribuidas dentro de la misma provincia que generó el superávit (excedentes de recursos), en función del mapa social de necesidades básicas insatisfechas de esa jurisdicción. La mencionada distribución se ajustará en función de las zonas más castigadas en pobreza. “Los recursos reasignados” por la provincia, en forma directa o indirecta, no podrán ser transferidos a “gastos corrientes” provinciales y/o municipales.

Los Gobiernos Provinciales deberán establecer mecanismos de control y transparencia que aseguren la utilización de las remesas en concordancia con los destinos predeterminados.

#### VI. 4.8.1 Reexpresión de las partidas del Fondo Soberano

---

Los guarismos asignados y determinados para cada uno de los planes, en tanto, métodos de apoyo y de asistencia social, deberán ser actualizados para la totalidad de las partidas, en cada año de ejercicio. Ello, con el fin de no bajar la calidad y la cantidad de los productos y servicios entregados o prestados por el Estado a los ciudadanos.

#### VI.4.9. Incumplimientos en el destino de los recursos del FO.S.I.S.

---

En caso de verificar fehacientemente el incumplimiento por parte de alguna autoridad gubernamental, respecto del uso y aplicación de los recursos que componen el FO.S.I.S., en términos del fin que persiguen, a los que se agregan a los excedentes de recaudación de tributos, respecto de la meta presupuestaria que se deriva a este Fondo Soberano, incluyendo además los recursos excedentes producidos por la disminución de la población del segmento del primer orden del mismo, la Autoridad de Aplicación (el Co.S.S.) con autoridad suficiente podrá exhortar al Banco Nación, para que se

retenga de la masa de recursos asignados por la Coparticipación Federal de Impuesto que debería recibir la autoridad de la provincia sancionada, una suma igual a la indebidamente apropiada y asignada, a la que se adicionará un quinto del valor retenido, en concepto de reproche institucional, para hacer frente a un presunto resarcimiento social de los ciudadanos de la provincia que se encuentre afectada.

La suma total a retener (capital más la antedicha sanción - reproche institucional en lo social) deberá ser neteada en tres cuotas iguales, mensuales y consecutivas una vez confirmada la inconducta ejecutiva.

El importe retenido de cada cuota deberá ser descontada de cada una de las transferencias tipificadas como “automática de la provincia o municipio”, hasta completar la suma que se trate. Asimismo, y obligatoriamente, la autoridad competente deberá deducirlo de los gastos corrientes “exclusivamente”, así como de la/s partida/s presupuestaria/s destinada al Poder Ejecutivo Provincial y/o Municipal, según se trate. La merma presupuestaria NO podrá ser objeto de compensación alguna entre partidas, ni de reafectación de otras partidas presupuestarias, ni de pedidos de créditos públicos, ni privados para el mismo año en el que fueron neteadas las partidas objetadas, salvo que se afecten derechos a terceros y se ponga en peligro la gobernabilidad.

Igual penalidad deberá aplicarse cuando se verifique, fehacientemente que, los recursos transferidos derivados del Fondo Soberano, Nación, Provincias y eventualmente las Municipalidades no hayan sido aplicadas a los programas y ayudas sociales específicas, por los cuales fueron remitidos. Se le adicionará, además, una expiación correctiva, equivalente a un quinto del valor apropiado. En este caso, el respectivo neteo tendrá lugar en seis

cuotas iguales, mensuales y consecutivas, una vez confirmada la conducta ejecutiva.

El/los funcionario/s público/s que hayan incumplido con los destinos de los fondos y se hubiera comprobado fehacientemente tal situación, quedará/n sometido/s al Comité de Ética Pública para que se inicie un sumario administrativo que establezca una sanción, la que será de información y conocimiento públicos.

#### V.4.9.1 De los montos retenidos indebidos

---

Por los montos retenidos en la fuente (Banco de la Nación Argentina), en concepto del uso de sumas indebidamente apropiadas correspondientes al FO.S.I.S, a los que se le sumaran el valor pecuniario del “reproche institucional” (sanción), se realizarán transferencias a una cuenta especial de seguimiento individual(creada a tal fin) en el banco oficial de la provincia afectada. La cuenta de depósito deberá ser, indefectiblemente, distinta a las cuentas recaudadoras de las transferencias corrientes y de las recaudadoras de impuestos de la misma provincia y municipios que le dependen.

Los montos retenidos se reintegraran al FO.S.I.S. y deberán ser redireccionados a la misma provincia que sufrió el mal desempeño en la administración de fondos públicos, debiendo la/s partida/s continuar con el mismo destino de origen, con el fin de continuar, cumplir y atender a las necesidades que se deberían haber satisfecho oportunamente.

Los importes producidos fruto de la sanción –impuesta-, se aplicarán una parte a los gastos generados por el Comité de Ética Pública, encargados de juzgar la conducta por el mal desempeño de los funcionarios públicos.

#### VI.4.9.2 Comisión revisora de Cuentas Especiales

---

A los fines de llevar un adecuado control de la aplicación de los recursos mal administrados y verificar fehacientemente que hayan cumplido con su destino (mediante las respectivas transferencias, a las cuentas especiales del banco), se creará, indefectiblemente, una “Comisión Veedora de Gestión de Fondos Sociales” (por ese único ejercicio fiscal), compuesta por el Procurador del Poder Judicial de la provincia, ó a quien éste delegue la actividad rectora; un (1) representante nombrado por el defensor del pueblo, y tres (3) peritos, nombrados por la Auditoria General de la Nación.

Los miembros de la aludida comisión tendrán la misión de controlar y supervisar la gestión, el origen y aplicación de los fondos de los recursos destinados a compensar la exacción financiera, verificada en el punto anterior, hasta que quede agotada la partida reparadora.

Aquellos funcionarios que sean llamados a conformar el citado Comité Veedor, no podrán cobrar honorarios por la participación en la actividad de la comisión, ya que la tarea será considerada como una carga pública. Los gastos de viáticos y administrativos serán sufragados con la parte del reproche institucional aplicada.

Cumplidas las tareas revisoras, el Comité deberá emitir un informe, dentro de los dos meses posteriores al cierre del ejercicio, objeto de la revisión.

El informe deberá valorar la actividad realizada con los fondos reafectados e indicará si se registra algún daño directo o indirecto social por no haber recibidos los fondos en tiempo y forma. De verificarse tal situación, el Procurador del Poder Judicial formalizará la denuncia en los foros que correspondan, contra el o los funcionarios que se encuentren implicados.



Copia de este informe deberá ser también elevado al Comité de Ética Pública, a efectos de evaluar la sanción a ser aplicada al/los funcionario/s responsable/s de los desvíos de fondos sociales.

#### VI.4.10 Comité de Ética Pública

---

En caso de verificarse la conducta del funcionario público del que se trate, sin distinción de su rango (Ministros, Gobernadores, Intendentes, Directores, etc) y sin perjuicio de las sanciones pecuniarias, indicadas en el punto VI.3.9 y siguientes deberá someterse al Comité de Ética pública. (CEP).

En atención a la adhesión voluntaria republicana, recogida por nuestra CN, según el art 75, inc 22 el que incorpora, entre otras convenciones y tratados “la Convención Interamericana contra la Corrupción”, dando cuenta de ello, la Ley N° 25.188, que responde a la Ética en el Ejercicio de la Función Pública, estableciendo los *“deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías”*.

Resulta así necesario, poder considerar canalizar el caso de desvíos de fondos públicos del orden SOCIAL, en la medida en que se hubiera verificado fehacientemente la conducta disfuncional de cualquier funcionario del orden nacional, provincial y municipal, que tuviera potestades sobre el uso y destino de los recursos del FO.S.I.S. El citado Comité, formulara las acusaciones del caso y resolverá parte de la conducta con las facultades que le fueron atribuidas, sin perjuicio de las causas penales y civiles que ese encuentre en tránsito y asociadas por el mismo tema.

#### VI.4.11 Balance Social Gubernamental

---

Si bien la Responsabilidad Social Pública (RSP) es un concepto que puede parecer redundante, en el sentido que se puede aseverar que el Estado y todas y cada una de sus instituciones, por él creadas, tienen un rol social, como origen, meta y fin, sin analizar, en particular, la misión que les corresponde en base a la ley que las crea, contribuyen, en su conjunto, a la construcción del bienestar general. Pero, a la luz del estudio realizado, surge que la transparencia de las cuentas y rendiciones públicas son temas aún no resueltos. Es este motivo que resulta prioritario conocer el impacto de las políticas públicas llevadas adelante en materia de contención fehaciente contra el fenómeno de la pobreza.

Para ello, los Recursos con destino al Fo.S.I.S deben estar sujetos a controles permanentes para hacer una correcta evaluación y medición, ya sea en forma cuantitativa de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, lo que implica la implementación un sistema de información que evidencie el comportamiento de los distintos niveles de gobiernos al respecto.

Dicho sistema debe insertarse dentro del Sistema de Contabilidad Gubernamental y apoyarse en la Contabilidad Financiera, añadiendo elementos que no pueden ser registrados por ésta y que recaen en el ámbito de la Contabilidad Social.

La información contenida en el Balance Social, debe ser incorporada por el Sector Público en los términos de la Resolución técnica N° 36 de la Federación Argentina de los Consejos Profesionales de Ciencias económicas, con el objeto de rendir cuentas a terceros interesados con relación a los logros y proyectos en curso, estando sujeta y sometida a las auditorías de práctica.

#### VI. 4.12 Autoridad Auditora del FO.S.I.S.

---

-Magister Daniel Soria-

El control del FO.S.I.S. en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, tendrá intervención de la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación y los Tribunales de Cuentas provinciales, dependiendo del nivel de Gobierno que se pretenda auditar en sus cuentas públicas. Dentro del Gobierno Nacional, las autoridades competentes serán la AGN y la Si.Ge.N, mientras que, para los Gobiernos provinciales y municipales, tendrán atribuciones la AGN y el Tribunal de Cuentas. Los recursos dirigidos y captados del Fondo Soberano de Integración Social tendrán como único y “exclusivo” fin, el ser utilizados para atender el fenómeno de la pobreza, manifiesto en las distintas necesidades financieras y materiales que provocan y profundizan al difícil suceso social, no pudiendo tener otros objetivos económicos y políticos.

En igual orden, los recursos del FO.S.I.S. no podrán sufrir recortes parciales o totales, ni reasignaciones entre partidas presupuestarias, como tampoco ningún cambio extrínseco o intrínseco, desde el inicio y hasta que culmine el ejercicio presupuestario aprobado, salvo que se encuentre consensuado mediante un acuerdo entre la totalidad de las Provincias y Nación, como así en situaciones de guerra interna o externa, quedando **como intangibles “solo los recursos nominados como el primer orden y los de preeminencia” del FO.S.I.S.**

#### VI.4.13 Autoridad de aplicación del FO.S.I.S.

---

Planteadas las posibles misiones y funciones de la Comisión de Seguimiento en lo Social (Co.S.S) según se desprende del esbozo del capítulo III, amparada esta “Autoridad de aplicación” en el régimen de concertación federal y republicano, ello implica la necesidad de crear un órgano con características de independencia y autonomía respecto al Poder Ejecutivo Nacional. La citada entidad estará formada por un representante de la Nación y uno por cada

provincia adherida. Estos representantes deberán ser personas especializadas en materia en lo social a juicio de las jurisdicciones que representen.

Asimismo la Nación y las provincias designarán un representante suplente, por los supuestos de impedimento de actuación de los titulares.

La norma que de vida a esta comisión, establecerá como pautas mínimas “Intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación en materia en lo social, los que serán remitidos al Congreso Nacional para su eventual debate, formulara los índices de distribución basado en los relevamientos territoriales en los guarismos de la cuestión social y el destino de los recursos del Fo.S.I.S, establecerá pautas de eventos, de control, de publicidad en las estadísticas sociales planteadas en el capítulo III, entenderá en los lineamientos de instrucciones de trabajo en las estadísticas, podrá pedir asistencia a distintos Organismos públicos y privados para el perfeccionamientos de las tareas en la observaciones del orden social y sus problemáticas, podrá evaluar sanciones económicas a las funcionarios que mal administren los fondos sociales que se hayan determinados fehacientemente.

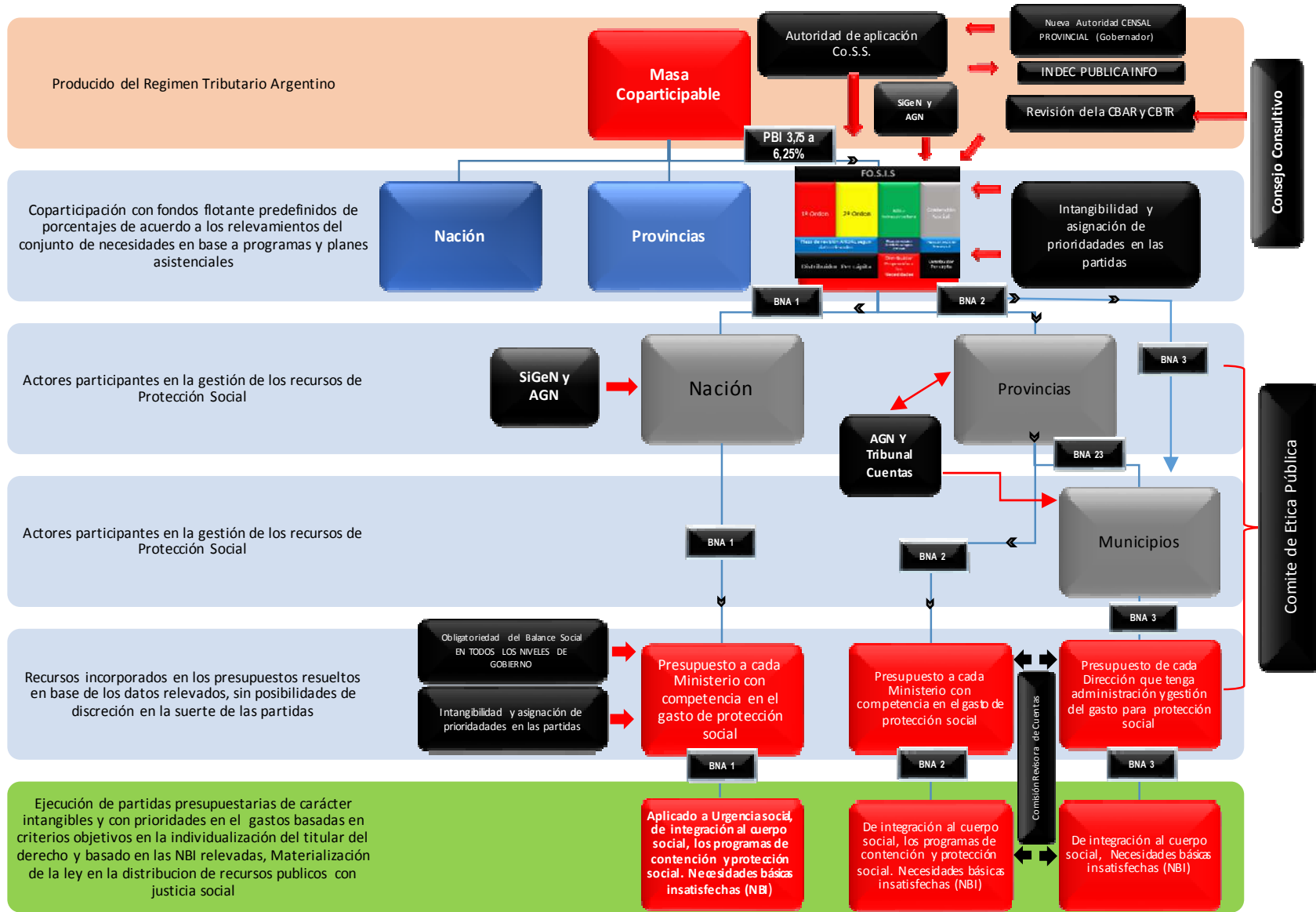
De esta forma, se verá reflejado mediante los indicadores objetivos, de orden social, cómo estarán compuestos los índices prorrateadores para cada una de las jurisdicciones, los que serán consolidados en una fecha, para establecer los avances y logros de las metas por provincia, con ajuste a las realidades dinámicas de la pobreza, sus necesidades y cambios.

En definitiva, esta masa de datos dará certeza al destino de los recursos, habida cuenta de la realidad de las necesidades, en base a su distribución geográfica, su criticidad y la prioridad del caso, siendo ésta, otra herramienta más que responde a un “esquema distributivo de recursos públicos, destinado a la pobreza con justicia social”, de acuerdo con el cuadro que se muestra más abajo. Existe también una alternativa, por la que, mediante una ley federal, se crea una entidad del orden federal, como autoridad de aplicación de este Fondo Soberano de Integración Social.

#### VI.4.14 **Fo.S.I.S integrado en Argentina**

El cuadro siguiente, muestra en forma sintética e integrada el funcionamiento del Fondo Soberano de Integración Social, escindido del resto de la masa de la coparticipación, no sujeto a la distribución ordinaria secundaria, no anclado la movilidad de recursos a la revisión de los coeficientes de la coparticipación, si no sujeto a la movilidad del fenómeno social, pudiendo identificar las partidas con preeminencias del resto. En el cuadro muestra de manera macro desde la constitución de los fondos, los componentes en partidas presupuestarias, la distribución de los recursos a los distintos niveles de gobiernos, los actores en las auditorías de los fondos del FOSIS en cada Gobierno, el seguimiento de cuentas bancarias en los distintos niveles de Gobierno. Y las distintas comisiones en materia de controles de la conducta de funcionarios públicos, comité de ética pública, nueva autoridad de seguimiento social (Co.S.S) y su relación con el INDEC.

Cuadro 28- Nuevo esquema distributivo de recursos públicos destinado a la cuestión social en Argentina



-Magister Daniel Soria-

Cuadro 29

INDICADORES DE POBREZA EN ARGENTINA					
CONCEPTOS	2010	2011	2012	2013	2014
1. Personas en situación de pobreza (1)	29,4	24,7	26,2	27,4	28,7
2. Personas en situación de indigencia (1)	8,5	6,1	5,7	5,4	6,4
3. Hogares en situación de pobreza (2)	19,1	15,5	16,8	18,0	18,3
4. Necesidades básicas insatisfechas (2)	12,6	11,6	11,4	11,0	11,0
5. Hogares con programas sociales (2)	20,2	21,6	23,7	23,7	28,6
6. Hogares en situación de pobreza con programas sociales (3)	51,3	53,1	57,8	57,6	64,0
7.1 Desempleo (5)	11,4	8,8	9,6	8,8	9,1
7.2 Subempleo inestable (5)	9,2	11,4	11,6	15,0	15,5
7.3 Empleo precario (5)	35,5	34,7	34,9	33,5	32,7
8. Vivienda precaria (2)	13,1	12,5	12,9	12,3	12,4
8.1 Deficit en servicio sanitario (2)	9,0	8,7	8,5	7,5	7,8
8.2 Sin conexión a la red de agua corriente (2)	14,0	13,1	12,4	11,0	10,8
8.3 Sin conexión a la red cloacal (2)	36,2	33,9	33,9	32,3	31,4
8.4 Sin conexión a la red de gas natural (2)	28,1	26,7	27,1	26,3	25,6
9. Deficit de estado de salud (4)	31,0	35,5	39,8	37,2	36,6

(1) En porcentaje de población

(2) En porcentaje de hogares particulares

(3) En porcentaje de hogares particulares en situación de pobreza

(4) En porcentaje de población de 18 años y más

(5) En porcentaje de población económicamente activa de 18 años y más

Fuente: UCA, Barómetro de la deuda social argentina, 2015.

Cuadro 30

INDICE DE PROGRESO SOCIAL – ARGENTINA 2014 – 2015

COMPONENTES	VALOR (2014)	RANKING (2014)	VALOR (2015)	RANKING (2015)
INDICE DE PROGRESO SOCIAL (IPS)	70,59	42	73,08	38
<u>1. Necesidades Humanas Básicas</u>	77,77	54	80,51	54
1.1 Nutrición y Asistencia Médica Básica	94,62	53	96,81	56
1.2 Agua y Saneamiento	95,65	36	96,56	35
1.3 Vivienda	60,75	80	63,81	78
1.4 Seguridad Personal	60,07	71	64,86	64
<u>2. Fundamentos del Bienestar</u>	70,62	58	73,57	47
2.1 Acceso Conocimientos Básicos	94,53	48	95,29	46
2.2 Acceso Información y Comunicaciones	69,54	45	79,28	39
2.3 Salud y Bienestar	70,56	84	71,10	53
2.4 Sostenibilidad del Ecosistema	47,83	84	48,64	89
<u>3. Oportunidad</u>	63,38	33	65,17	34
3.1 Derechos Personales	66,55	49	67,08	48
3.2 Acceso Educación Superior	48,83	44	58,52	36
3.3 Libertad Personal y Elección	73,61	37	64,86	50
3.4 Tolerancia e Inclusión	64,53	25	70,20	19

Fuente: IPS Índice de Progreso Social – The Social Progress Imperative

(<http://www.socialprogressimperative.org/>)