

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE SALTA

“Apoyo al gobierno de Salta para la Implementación del Fondo de Reparación Histórica”

INFORME FINAL

MAYO 2013

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

Luciana Díaz Frers
Damian Bonari
Liora Gomel
Estefanía Casadei
Juan Ignacio Surraco

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la experiencia llevada a cabo en Salta con la constitución del Fondo de Reparación Histórica, destinado a invertir en obras de infraestructura en tres departamentos del norte de la provincia: de estos se extraen hidrocarburos y por lo tanto de allí surgen las regalías, y se caracterizan por un significativo atraso en su desarrollo.

En primer lugar se sintetiza el marco normativo. Se pone en contexto teórico al fondo tras una revisión de la literatura sobre fondos de convergencia. Este análisis se inserta dentro de las relaciones fiscales entre el gobierno provincial y los municipios.

La metodología combina técnicas cuali-cuantitativas que incluyeron entrevistas semiestructuradas a diversos actores involucrados (principalmente director del Fondo, intendentes y legisladores provinciales) así como un análisis de las obras, los montos, su distribución geográfica y su correlación con indicadores de necesidades económicas y sociales.

La experiencia se evalúa como muy positiva, especialmente por su proceso participativo, la pertinencia y complementariedad de las obras, su distribución en el territorio y la información numérica puesta a disposición del público. Se presentan sugerencias de cómo podría perfeccionarse una segunda etapa o la réplica de este tipo de fondo. En tal sentido, esta experiencia podría servir para documentar las reglas de participación antes de comenzar un proceso similar. Cuando la participación no fuera posible, una alternativa sería la explicitación de criterios de selección y asignación. Con respecto al monitoreo, se podrían establecer metas de cobertura para que la evaluación no se centre exclusivamente en la ejecución financiera sino en los logros. Y por último, además de los datos cuantitativos, un

portal que contenga un análisis del avance de las obras y una explicación de los desvíos podría aumentar la legitimidad de las decisiones tomadas.

ÍNDICE TEMÁTICO

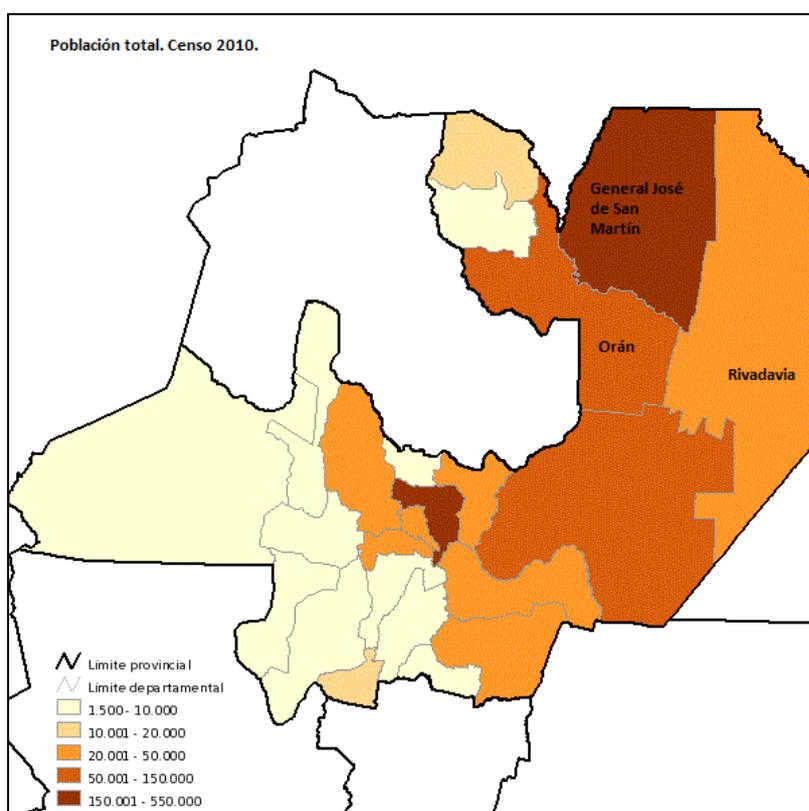
INTRODUCCIÓN	5
Sección 1. Reporte de actividades realizadas	11
Sección 2. Marco normativo del Fondo de Reparación Histórica del Norte de la Provincia de Salta	16
Sección 3. Aportes de las teorías del crecimiento	21
Sección 4. Ampliando el horizonte de análisis: análisis del régimen de coparticipación a municipios en la provincia de Salta. Síntesis del marco normativo y distribución de fondos resultante.....	30
Sección 5. Contextualización del FRH dentro de las relaciones financieras entre el gobierno nacional, provincial y los municipios.	43
Sección 6. Implementación del Fondo. Aspectos positivos, principales cuestionamientos y lecciones a futuro.....	47
Sección 7. Análisis detallado de las obras: criterios de asignación y beneficiarios.....	55
Sección 8. Análisis del origen de las regalías hidrocarburíferas.....	68
Sección 9. Proyección sobre sostenibilidad económica del Fondo.....	71
Sección 10. Evaluación y análisis de replicabilidad a nivel nacional y otras jurisdicciones provinciales. Síntesis de lecciones aprendidas.....	75
Bibliografía	79
ANEXO I	84

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Con el espíritu de fomentar el desarrollo regional del interior de la Provincia de Salta, se ha conformado el Fondo de Reparación Histórica (FRH) de Salta. El fin de la política es financiar obras que se ejecutarán en los departamentos de Orán, Rivadavia y San Martín, situados al noreste de la provincia.

Ilustración 1. División departamental de la provincia de Salta. Población total de la provincia.



Fuente: INDEC, Censo 2010

La elección de estos departamentos se debe, principalmente, a tres motivos. En primer lugar, la cantidad de **población** que poseen. Como se ve en la **Tabla 1**, los tres departamentos –que abarcan 14 municipios - albergan a 323.486 habitantes, lo que equivale al 27% de la población salteña. San Martín y Orán son los dos departamentos con mayor cantidad de habitantes luego de la Capital. Rivadavia, en cambio, ocupa el noveno lugar en términos de población, pero muestra un atraso

considerable en sus indicadores sociales y de acceso a infraestructura en relación a otros departamentos.

La importancia relativa en términos de población se vincula estrechamente con la segunda motivación que es mejorar las **condiciones socioeconómicas** en estos tres departamentos. Como puede observarse en la **Tabla 1**, Orán y San Martín muestran porcentajes relativamente altos de analfabetismo y aún poseen una alta proporción de sus hogares (más de un cuarto) sin instalación sanitaria con descarga de agua, sin provisión de agua dentro del hogar, sin desagüe cloacal y sin heladera. El departamento de Rivadavia posee aún mayores carencias: es el segundo distrito con mayor proporción de población analfabeta, el 70% de los hogares no posee heladera, el 80% no posee instalación sanitaria con descarga de agua (inodoro) ni acceso a agua dentro de la vivienda y la falta de acceso a cloacas es total.

Finalmente y probablemente más importante que lo anterior, allí se desarrolla el grueso de la producción de hidrocarburos. Históricamente se han **extraído recursos no renovables** de estos departamentos, pero no han sido igualmente beneficiados con inversión en infraestructura social como contrapartida. Con el Fondo entonces, se fomenta la inversión en infraestructura básica que permita un desarrollo más sustentable en la región. De allí su nombre de Fondo de Reparación Histórica, dado que se entiende como una deuda pendiente el hecho de compensar a estos departamentos, cuya producción de recursos no renovables generó recursos que beneficiaron a toda la provincia, sin dejar asegurado el desarrollo sustentable en esta región.

Tabla 1. Población, condiciones socioeconómicas y acceso a infraestructura por departamento. Provincia de Salta (2010)

Departamento	Población total	Total de hogares	Población analfabeta (%)	Hogares s/ instalación sanitaria con descarga de agua (%)	Hogares sin provisión de agua dentro de la vivienda (%)	Hogares sin desagüe cloacal (%)	Hogares sin heladera (%)
Capital	529.989	137.000	1,3%	11,7%	11,7%	16,1%	9,5%
General José de San Martín	155.625	37.915	5,0%	38,4%	32,6%	55,7%	25,1%
Orán	137.641	31.859	4,4%	33,9%	32,4%	39,2%	23,1%
Anta	57.070	13.688	6,2%	33,2%	37,8%	66,9%	26,6%
General Güemes	46.937	11.562	3,4%	20,2%	18,3%	55,2%	13,4%
Metán	40.043	10.128	3,1%	21,4%	22,3%	34,6%	14,3%
Rosario de Lerma	38.585	8.968	2,7%	26,3%	28,3%	67,0%	20,3%
Cerrillos	35.534	8.505	2,5%	29,7%	34,3%	59,1%	18,3%
Rivadavia	30.220	7.154	10,8%	79,4%	78,2%	100%	67,4%
Rosario de la Frontera	28.782	7.803	3,3%	22,6%	23,6%	36,6%	16,9%
Chicoana	20.676	4.949	2,5%	28,3%	33,1%	75,8%	18,6%
Cafayate	14.418	3.555	2,5%	11,7%	13,7%	21,6%	18,1%
Santa Victoria	10.271	2.545	14,5%	64,1%	67,1%	83,3%	75,8%
La Caldera	7.729	2.088	2,3%	19,7%	21,0%	100%	15,2%
La Viña	7.316	1.869	3,3%	34,2%	36,4%	82,5%	21,3%
Cachi	7.206	1.811	4,0%	41,4%	41,2%	74,1%	32,5%
San Carlos	6.960	1.652	5,9%	37,9%	39,3%	52,8%	38,5%
Iruya	5.936	1.504	9,4%	60,7%	64,3%	86,4%	69,2%
La Candelaria	5.670	1.469	3,3%	32,0%	38,6%	96,0%	25,3%
Los Andes	5.609	1.250	5,5%	52,2%	30,1%	62,6%	47,0%
Molinos	5.526	1.191	5,7%	49,3%	47,7%	80,3%	62,2%
Guachipas	3.160	906	4,1%	34,5%	38,9%	55,1%	43,0%
La Poma	1.692	423	7,7%	60,8%	57,4%	100%	71,9%
TOTAL	1.202.595	299.794					

Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de INDEC, Censo 2010

El presente documento está dividido en diez secciones. En la primera se incluye un reporte de las actividades realizadas durante el proyecto. Luego, se describe el marco normativo que da origen y regula el funcionamiento del FRH, lo cual permite la comprensión de la misión y condicionamientos legales del fondo. Sigue una sección que profundiza acerca de la literatura sobre fondos de convergencia y algunas experiencias de este tipo de iniciativas a nivel internacional.

Las secciones cuarta y quinta incluyen un análisis del régimen de coparticipación de la provincia y una contextualización del Fondo dentro de las relaciones fiscales entre

la nación, la provincia y los municipios. Esas secciones ponen énfasis en dos cuestiones: por un lado, la relación fiscal (coparticipación provincial, descentralización de recursos); por el otro, en la relación nación-provincia-municipios en cuanto a la ejecución de políticas públicas, principalmente en lo que refiere al grado de descentralización administrativa de las mismas.

La sexta sección contiene un resumen de la implementación del fondo vista desde la perspectiva de los actores provinciales relevantes. En la misma se hace un repaso de los puntos positivos del Fondo que destacaron durante las entrevistas, y de las principales críticas que recibió la implementación del FRH. En el **Anexo I**, se incluye una síntesis de las respuestas de los intendentes que están actualmente a cargo de los municipios en donde se realizan las obras.

En la séptima sección se realiza un análisis detallado de las obras del Fondo. Se puntualizan algunos aspectos relacionados a los criterios de asignación y los principales beneficiarios de las obras. El análisis se lleva a cabo desde una perspectiva de equidad, es decir que se evalúa la asignación de fondos en función de ciertas variables que permiten comparar a los municipios transversalmente. Además, se evalúa la complementariedad de las obras del Fondo con las contenidas en el presupuesto de obras provinciales.

La octava sección consta de un breve análisis del origen de las regalías hidrocarburíferas, que fueron puestas como garantía de la deuda que la provincia contrajo para constituir el Fondo. A continuación, se realiza una estimación sobre las regalías y la sostenibilidad económica del Fondo, que permitirá afrontar el pago de la deuda.

Por último se incluye una evaluación general del Fondo en base a las lecciones aprendidas y se analiza su replicabilidad a nivel nacional o de otras jurisdicciones provinciales.

Sección 1.

Reporte de actividades realizadas

Sección 1. Reporte de actividades realizadas

En la primera etapa del proyecto se comenzó por investigar sobre el Fondo de Reparación Histórica (FRH) del Norte de la Provincia de Salta.

Se llevaron a cabo reuniones con actores relevantes en la implementación del FRH, a partir de las cuales hemos obtenido información importante que contribuyó a identificar los mecanismos de funcionamiento del Fondo, así como para analizar posibles mejoras en la implementación del mismo.

En las primeras semanas luego de la firma del proyecto, mantuvimos una primera conversación con el entonces Director del Fondo, Dr. Rodolfo Urtubey y el coordinador del Fondo, Juan Carlos Galarza. La misma sirvió como un primer acercamiento al tema. Los puntos salientes fueron: (i) nuestra sugerencia para presentar más y mejor información sobre el estado de las obras comprometidas en el marco del Fondo (nos comunicaron luego que se avanzó sobre esta sugerencia)¹; (ii) la necesidad de contar con mecanismos para estimular que las personas contratadas para hacer las obras fueran de los mismos municipios en los que las mismas se realizaban, priorizándose a las personas que el gobierno de la provincia había capacitado previamente. Asimismo, se aprovechó la oportunidad para empezar a conformar una agenda de reuniones con otros actores involucrados con la implementación del FRH.

A mediados de octubre, realizamos una segunda reunión con el Dr. Rodolfo Urtubey, en la cual también participó el senador provincial por el departamento de San Martín, Santiago Payo. Esta reunión fue relevante ya que el Sr. Payo es el presidente de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las obras que la ley compromete. Entre otros

¹ La información está disponible en la web del Gobierno de la Provincia de Salta (<http://www.salta.gov.ar/fondo-reparacion-historica-salta.php>) y además en un perfil de la red social Facebook (<http://www.facebook.com/FondoReparacionHistorica?fref=ts>).

temas, se habló de las razones que llevaron a decidir la implementación de esta política, de la precaria situación en la que se encuentran hace tiempo muchos de los municipios del norte de la provincia en términos de acceso a infraestructura básica², de la conveniencia de invertir en infraestructura en los departamentos de los que se extraen recursos naturales no renovables de manera de asegurar desarrollo sustentable, de la manera en que se comprometen las obras y se asigna al nivel de gobierno responsable de las mismas, entre otras cosas. También se conversó brevemente sobre el rol de la Comisión Bicameral. Además se coordinaron reuniones con los intendentes de dos de los municipios en los que se comprometieron obras a través del FRH.

Las primeras reuniones con intendentes sirvieron como prueba piloto y fueron muy positivas. A medida que relataban cómo se ubica el FRH en la coyuntura de los territorios que gobiernan, iban surgiendo naturalmente nuevos temas clave relativos al funcionamiento del FRH. Tras esta prueba piloto, se definió un cuestionario semiestructurado que indaga sobre las cuestiones siguientes:

- Necesidades urgentes de los municipios
- Proceso de decisión para elegir las obras del FRH para los municipios
- Obras a realizarse
- Dificultades encontradas durante el proceso de decisión
- Mecanismos utilizados para estimular la contratación de mano de obra local

² En palabras del propio Senador: “En el norte, lo que abunda es la escasez”.

- Proceso de contratación de las obras y responsabilidades en el control de las mismas
- Importancia relativa del monto que representan las obras del FRH en el presupuesto general de los municipios
- Complementariedad de las obras comprometidas en el marco del FRH con otras obras realizadas en el mismo territorio por otros programas u otros niveles de gobierno
- Recomendaciones y sugerencias para mejorar el funcionamiento del FRH

La primera reunión fue con Marcelo Lara Gros, intendente de Orán, el municipio más importante del departamento homónimo; otra fue con Marcela Carabajal, intendente de la municipalidad de Morillo, departamento de Rivadavia.

A mediados de noviembre, visitamos los municipios de Tartagal, Orán e Hipólito Yrigoyen, donde tuvimos la oportunidad de recorrer algunas de las obras que se están realizando.

En Tartagal, entrevistamos al intendente Sergio Leavy. Asimismo, nos reunimos con Samuel Córdoba (intendente de General Ballivián) y Helin Albarracín (intendente de General Mosconi), quienes también respondieron el cuestionario. Los puntos más salientes de las entrevistas realizadas están sintetizados en el **Anexo I**.

En abril de 2013 se realizó la tercera ronda de entrevistas con actores clave referentes al Fondo. Esta vez, fueron contactados legisladores provinciales, varios de los cuales forman parte de la Comisión Bicameral de Seguimiento del Fondo de Reparación Histórica del Norte de la Provincia de Salta (FRH): los Diputados Marcelo Bernad (Frente Renovador Federal) y Javier David (Frente Salteño) y los

Senadores Santiago Payo (FPV - PJ) y Mashur Lapad (FPV - PJ). También fue entrevistado Juan Carlos Galarza, quien fuera el coordinador técnico del FRH y luego el Director del Fondo tras la renuncia del Dr. Rodolfo Urtubey.

En paralelo a todas las entrevistas llevadas a cabo, se realizó un relevamiento exhaustivo de fuentes de información sobre el FRH y temas vinculados. En particular, se revisó el marco teórico en el cual se inscribe el FRH, así como el marco legal estrictamente ligado al Fondo y el más amplio, concerniente a las reglas de transferencias de la provincia a los municipios.

Asimismo, se analizaron las obras previstas por el FRH y su complementariedad con el plan de obras del presupuesto 2013. También se comparó la inversión en obras de la provincia con indicadores censales de acceso a infraestructura. Esta investigación se sintetiza a continuación.

Sección 2.

Marco normativo del Fondo de Reparación Histórica del Norte de la Provincia de Salta

Sección 2. Marco normativo del Fondo de Reparación Histórica del Norte de la Provincia de Salta

Con la sanción de la ley provincial número 7.691 el 17 de noviembre de 2011, la provincia de Salta creó el Fondo de Reparación Histórica con el objetivo de financiar el “Plan de Obras para los Departamentos productores de hidrocarburos, [...] que será ejecutado durante el período 2012-2015” (art.1, ley provincial 7.691).

Según la misma ley, el FRH se integrará con los recursos provenientes de Títulos de Deuda, colocados en oferta pública en el mercado local y/o internacional, por un monto total de hasta U\$S 220.000.000 (o su equivalente en pesos u otras monedas al momento de su emisión). Estará garantizado con los recursos provenientes de las regalías hidrocarburíferas, conforme al régimen vigente o el que oportunamente lo sustituya.

Según el artículo tercero, el Poder Ejecutivo Provincial es quien determinará la oportunidad de la ejecución de cada una de las obras, teniendo la capacidad de reasignar los fondos obtenidos entre las distintas obras propuestas.

El monto total del fondo está limitado a 220 millones de dólares, de los cuales ya se consiguieron 185 mil millones a través de la venta de bonos vendidos a una tasa de 9,5% a devolver en 10 años, con amortización trimestral y 21 meses de gracia para el pago del capital. Estas condiciones favorables fueron conseguidas gracias a que el bono está garantizado por las regalías hidrocarburíferas y los buenos resultados fiscales de la provincia en los últimos años. Con los ingresos generados por las regalías (que surgen primordialmente de los mismos distritos donde se realizan las obras) se generarán también los recursos para cubrir la diferencia entre los 185 millones de dólares ya conseguidos y los 220 millones comprometidos.

Del contexto se puede deducir que el FRH se ha diseñado para mejorar el acceso a infraestructura indispensable para estimular el desarrollo del norte de la provincia, con una mirada de largo plazo. Es importante remarcar la oportunidad de realizar obras de infraestructura en municipios atrasados en sus condiciones, de los que además se extraen recursos naturales no renovables.

Asimismo, se entrevé que un objetivo de corto plazo del fondo es generar actividad económica y una mejora en el empleo a través de las licitaciones, concursos y convenios realizados para llevar a cabo las 176 obras planificadas para el período 2012-2015.

Cabe señalar que la norma del Fondo de Reparación Histórica no explicita sus objetivos sino que lo hace implícitamente a través de la lista de obras anexas. Ello solo permite un monitoreo sobre cuestiones como su ejecución.

Un segundo punto a remarcar es que, más allá de que el Poder Ejecutivo se reserva la potestad de designar y cambiar las obras, la ley no refleja el grado de participación que efectivamente se dio en la elección de las obras. Tampoco se explicitan los criterios de distribución de los montos asignados a las jurisdicciones. No obstante, a pesar de la falta de explicitación de criterios, tal como se podrá ver en secciones posteriores, la distribución parece fomentar la equidad regional, tornándose así en un instrumento muy parecido a un fondo de convergencia. Para asegurar su continuidad en el tiempo o su replicabilidad en otros lugares, esta experiencia puede servir para promocionar los criterios implícitos utilizados aunque no explicitados en la ley.

De hecho, la teoría económica tiene algunas lecciones útiles para validar parte de lo realizado hasta el momento y enriquecer futuras experiencias similares. A

continuación se resumen algunos puntos salientes de la teoría del crecimiento económico y su vínculo con este fondo.

Sección 3.

Aportes de las teorías del crecimiento

Sección 3. Aportes de las teorías del crecimiento

Si bien la ley que constituye el FRH no detalla en profundidad los objetivos del Fondo, al examinar el plan de obras al que se hace referencia, puede verse que los recursos se destinan a financiar obras de infraestructura (redes de agua, cloacas, gas, electrificación, pavimentación, hospitales, escuelas, etc.) en tres departamentos del norte de la provincia que muestran atrasos socioeconómicos en relación a otras jurisdicciones. Esto indica que el Fondo posee algunas de las características de lo que la teoría de desarrollo económico denomina *fondo de convergencia*, y justifica la introducción en este informe de una reseña sobre los fundamentos teóricos de los mismos.

La literatura sobre el tema argumenta que la integración global obliga a los estados nacionales federales a seguir la situación de aquellas regiones que pueden tener más dificultades para aprovechar los beneficios de tal integración. Estas regiones suelen ser menos proclives a lograr un desarrollo hacia afuera por cuestiones de atraso estructural en sus capacidades productivas, por lo que enfrentan mayores dificultades para atraer inversiones y no verse perjudicadas por la mayor competencia del exterior.

La disparidad entre regiones da lugar a una competencia asimétrica. La actividad buscará naturalmente aquellos polos económicos en donde mejores resultados puedan obtenerse o donde haya ciertas economías de aglomeración. Esto genera que la integración pueda deteriorar las perspectivas de aquellas regiones más atrasadas en términos de desarrollo. Es así que los estados nacionales federales cobran una importancia crucial a la hora de diseñar una política económica que favorezca el desarrollo equilibrado y equitativo, con particular cuidado de aquellas

regiones que están postergadas o que pueden llegar a quedar afuera del reparto de los beneficios del proceso de integración.

En este contexto, surge la necesidad de comprender cuáles son los factores determinantes del desarrollo regional, de manera tal de poder diseñar políticas públicas que faciliten la integración de estas regiones.

La literatura sobre crecimiento económico tiene tres principales enfoques, que pueden ordenarse cronológicamente con algunas salvedades. Adicionalmente, existen estudios que relacionan el crecimiento con factores específicos tales como el grado de desarrollo del sistema financiero de una economía, la distribución del ingreso, la forma en que se hereda entre generaciones, etc. En lo que sigue, nos enfocaremos en los tres enfoques principales.

La perspectiva neoclásica

En primer lugar se encuentran los modelos neoclásicos de crecimiento (Solow y Swan, 1956; Cass y Koopmans, 1965), que toman elementos del trabajo de Ramsey, 1928. Estos modelos predicen que un país crecerá más rápido cuanto mayor sea la distancia entre su estado actual y su estado de equilibrio. Es decir que aquellas economías que están en un nivel inicial de ingreso (o más precisamente, de capital) más alejado del de su estado estacionario, crecerán más rápido que aquellos que se encuentran más cerca. Este fenómeno es justamente lo que da origen al término de convergencia: en este paradigma, converger significa crecer a distintas tasas para arribar a un estado estacionario similar.

Estos modelos revisten la sofisticación suficiente como para distinguir que diferentes economías no necesariamente convergerán entre sí sino que cada una puede llegar a su propio estado estacionario, dependiendo de sus características, en particular, de la tasa de ahorro, de la tasa de crecimiento de la población y de la función de producción. Los modelos desarrollados bajo este enfoque se apoyan fuertemente en el nivel de capital físico acumulado como el factor fundamental para explicar el crecimiento económico e incorporan factores exógenos para explicar la dinámica del mismo, por ejemplo, mejoras en las tecnologías de producción.

Empíricamente, lo que se ha podido observar en la comparación entre países es que no existe convergencia absoluta (que todos los países tiendan al mismo equilibrio) pero sí hay convergencia condicional (países similares tienden a tener estados estacionarios similares). Estas teorías concluyen en que mejorar las dotaciones de capital de las regiones más atrasadas puede aumentar el nivel de equilibrio de PBI per cápita al que se llegará.

La perspectiva del crecimiento endógeno

En segundo lugar se ubican las teorías de crecimiento endógeno (Arrow, 1962; Sheshinski, 1967; Romer, 1986, 1987, 1990; Lucas, 1988; Aghion y Howitt, 1992) que, en general, proponen sofisticaciones sobre los modelos del primer caso, de forma tal de “endogeneizar” el crecimiento o el desarrollo tecnológico (o, mejor dicho, la productividad de los factores). Esta es la gran deuda que los modelos de la primera generación habían dejado: aquellos modelos podían predecir convergencia dependiendo de los niveles de tecnología y su evolución, pero no explicaban por qué distintos países alcanzaban distintos niveles tecnológicos (o dotaciones de capital).

Entre otras cuestiones, los modelos de esta sección tienen en cuenta el rol del capital humano, la inversión en investigación y desarrollo, el efecto de las externalidades, la presencia de distintos sectores productores de bienes, el rol de las instituciones, el papel de las patentes, etc. Teniendo en cuenta estos factores, los estados estacionarios se definen de formas más complejas, pudiendo llegarse incluso a resultados que implican un crecimiento sostenido en el tiempo que no guarde relación con el crecimiento de otras economías.

A modo de conclusión parcial, podemos decir que estos modelos lograron, de la mano de supuestos microeconómicos adicionales, explicar el crecimiento de la tecnología que en los modelos neoclásicos de crecimiento se trataba como una “caja negra”. Pero al mismo tiempo, arribaron a conclusiones que en muchos casos parecen alejarse de la realidad empírica. Prácticamente en todos los casos predicen convergencia condicional, pero las condiciones necesarias son tan complejas que es casi como tratar a cada país o región como único.

La perspectiva de la geografía económica

Por último, el enfoque de la nueva geografía económica (Krugman, 1995; Krugman y Venables, 1995, 1996; Venables 1996; Puga y Venables, 1996; Englemann y Waltz, 1995; Martin y Ottaviano, 2001; Puga, 1998a, 1999) trata la relación entre centro y periferia, a través de la inclusión de variables como costos de transporte, características del mercado de trabajo y, fundamentalmente, la existencia de aglomeraciones, tanto urbanas en general como de agentes económicos en particular. De esta forma, con un enfoque diferente, se da respuesta al diferente grado de desarrollo de distintas regiones geográficas.

Lecciones desde la teoría

Hay conclusiones de estos modelos de crecimiento que se sostienen ante la evidencia empírica y permiten al hacedor de políticas públicas identificar factores que estimulan el crecimiento.

Entre las conclusiones generales que podemos obtener de la literatura sobre desarrollo económico, en primer lugar cabe destacar que existe evidencia de convergencia, al menos condicional, en las economías modernas. Por otra parte, **la acumulación de capital físico, la provisión de infraestructura, la educación y la experiencia laboral, las instituciones sociopolíticas, la inversión en tecnología e innovación y las sinergias de las aglomeraciones urbanas y económicas parecen ser todos factores que propenden al desarrollo de las economías**, más allá de las implicancias que tengan en el grado de convergencia con economías comparables.

Se debe tener en cuenta, no obstante, que la inversión en infraestructura y en capital humano **no tiene efecto inmediato** en el desarrollo de una región en particular, mientras que en el caso de la innovación la demora es aún mayor (debido a efectos legales relacionados a la existencia de patentes). Por otra parte, la existencia de aglomeraciones urbanas y económicas en muchos casos parece estar determinada por factores no económicos y más difíciles de modificar.

Para promover el crecimiento de las diversas regiones, las políticas deben ser globales en un sentido abarcativo y locales en el sentido de implementación, de manera que no solo se invierta en capital físico, sino que se fomente la formación de capital humano y se facilite el proceso de innovación, teniendo en cuenta las

características socioeconómicas y sociodemográficas de cada región. Esta es la forma de lograr una mayor integración de las distintas regiones (OCDE, 2009a).

Más allá de la teoría, concretamente, el desarrollo regional suele ser una responsabilidad compartida por distintos niveles de gobierno, instituciones descentralizadas y el sector privado. Además, involucra políticas multisectoriales (educación, salud, infraestructura, investigación y desarrollo, entre otras). Esto indica que es deseable diseñar un sistema de indicadores que permita realizar un seguimiento de las acciones llevadas a cabo en el marco de la política de convergencia regional, de manera de asegurar que ésta se ejecute en forma adecuada. Según OCDE (2009b), un sistema de indicadores favorecerá una buena gestión y control al producir y presentar información útil que permita mejorar el proceso de toma de decisiones, optimizar la asignación de recursos, y aumentar la responsabilidad de quienes gestionan ante los beneficiarios. El resultado de las políticas puede mejorarse en varios puntos: la selección de la estrategia, los recursos y los actores; la medición y el monitoreo durante la fase de implementación; la evaluación de los resultados; y el proceso de ajuste y aprendizaje.

Lecciones desde la práctica

Las políticas que fomentan la convergencia territorial tienen como estandarte al caso de la Unión Europea, por ser pionera en este campo. La constitución de la Unión Europea significó un mercado común de bienes y factores productivos que se extendió en 27 países muy distintos. Uno de los ejes de trabajo para lograr el fortalecimiento de la comunidad fue el desarrollo de políticas regionales tendientes a favorecer a las regiones menos desarrolladas de la Unión, que se enfrentaban a

procesos de reconversión o a condiciones geográficas, económicas o sociales desventajosas, para que estuvieran en mejor posición para hacer frente a sus dificultades y obtener un máximo provecho de las oportunidades del Mercado Único. (Dirección General de la Política Regional de la Unión Europea).

Las políticas de convergencia regional se fundamentan, en el caso de Europa, en tres objetivos:

- Convergencia territorial: tendiente a reducir las diferencias en el desarrollo de las distintas regiones de la Unión Europea, en particular, disminuir las disparidades económicas y sociales.
- Competitividad regional y empleo: se busca generar dinamismo en las zonas con dificultades estructurales - ya sean industriales, rurales, urbanas o pesqueras – de manera tal de atacar diferentes tipos de barreras socio-económicas que pueden ser la causa de elevadas tasas de desempleo.
- Cooperación territorial europea: para apoyar la adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de educación, de formación y de empleo y responder a los grandes retos del siglo XXI (sostenibilidad previsional, productividad y empleo, responsabilidad ambiental, desarrollo tecnológico, valores y derechos sociales).

En este contexto se crearon tres fondos que constituyen el 35% del presupuesto total de la Unión Europea: el Fondo Europeo Estructural – se distribuye entre regiones incluidas dentro de los tres objetivos de la política de convergencia territorial; el Fondo Social Europeo, destinado a regiones que deban cumplir objetivos de competitividad regional y empleo y de convergencia; y el Fondo de Cohesión, destinado exclusivamente a satisfacer el objetivo de convergencia.

Por su parte, la política regional hacia la convergencia ha cobrado importancia en Sudamérica en los últimos años. El desarrollo del MERCOSUR trajo políticas que de distinta manera buscaron fomentar la integración de los distintos países de la región, ayudando más a los países en desventaja relativa para aprovechar los beneficios de la integración.

En primera instancia, la política regional consistió en un tratamiento arancelario diferencial en el caso de Paraguay y Uruguay (menos desarrollados que Argentina y Brasil) para algunos productos de la región como también para ciertas actividades extra regionales. Más allá de esto, el tratamiento de las asimetrías regionales comenzó a figurar en la agenda del MERCOSUR como una política explícita a partir de 2003 (Secretaría del MERCOSUR, 2005).

Es así que entre 2004 y 2005 se emiten las decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 45/04 y 18/05 dando origen al FOCEM: Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, presentado como un fondo destinado a “promover la competitividad y la cohesión social de los Estados Partes y reducir las asimetrías – en particular de los países y regiones menos desarrolladas–.”³

El Fondo comenzó a funcionar a partir del año 2007y hasta el presente lleva ejecutados 35 proyectos. El mismo tiene un carácter netamente redistributivo, ya que los países que más aportan (Argentina y Brasil) son asimismo los que menos reciben. Paraguay y Uruguay reciben el 80% de los fondos totales (100 millones de dólares por año) aunque sólo aportan el 3%. La política de convergencia que el FOCEM financia consiste de cuatro programas: convergencia estructural (orientado hacia la mejora en la infraestructura); desarrollo de la competitividad (reconversión

³ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 45/04. Fondo para la Convergencia estructural del MERCOSUR.

productiva y laboral, calidad, investigación y desarrollo); cohesión social (reducción de pobreza, mejora en salud y empleo); fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR.

De la sección anterior surge que si bien no está explicitado, la conformación del FRH y su listado de obras (analizadas más en profundidad en secciones posteriores) toman algunos aspectos que la teoría sugiere y la evidencia empírica promueve respecto de los fondos de convergencia, con especial énfasis en la compensación a los tres departamentos que históricamente contribuyeron a través de la extracción de hidrocarburos y sus correspondientes regalías al desarrollo provincial.

Por supuesto, no puede separarse este fondo del cuadro más general de distribución de fondos entre la provincia y los municipios, situación que se describe a continuación.

Sección 4.

**Ampliando el horizonte de
análisis: análisis del
régimen de
coparticipación a
municipios en la provincia
de Salta. Síntesis del
marco normativo y
distribución de fondos
resultante.**

Sección 4. Ampliando el horizonte de análisis: análisis del régimen de coparticipación a municipios en la provincia de Salta. Síntesis del marco normativo y distribución de fondos resultante.

Al analizar el FRH, el mismo no se puede escindir del contexto en el que se inscribe.

Por ello, resulta clave entender el marco de transferencias fiscales bajo el cual opera. En teoría, cabría pensar que los esquemas de distribución de recursos entre la Nación y las provincias, y asimismo entre los gobiernos provinciales y los municipales, están diseñados con una lógica similar a la de los fondos de convergencia, de manera tal que ayuden a mejorar la distribución de recursos canalizándolos hacia las jurisdicciones más desfavorecidas. Apoyando este argumento, la Constitución Nacional (CN) establece en el artículo 75 inciso 2 que *“la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”*.

Asimismo, la CN otorga a cada provincia la potestad de definir su propio régimen municipal: el artículo 123 establece que *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero”*.

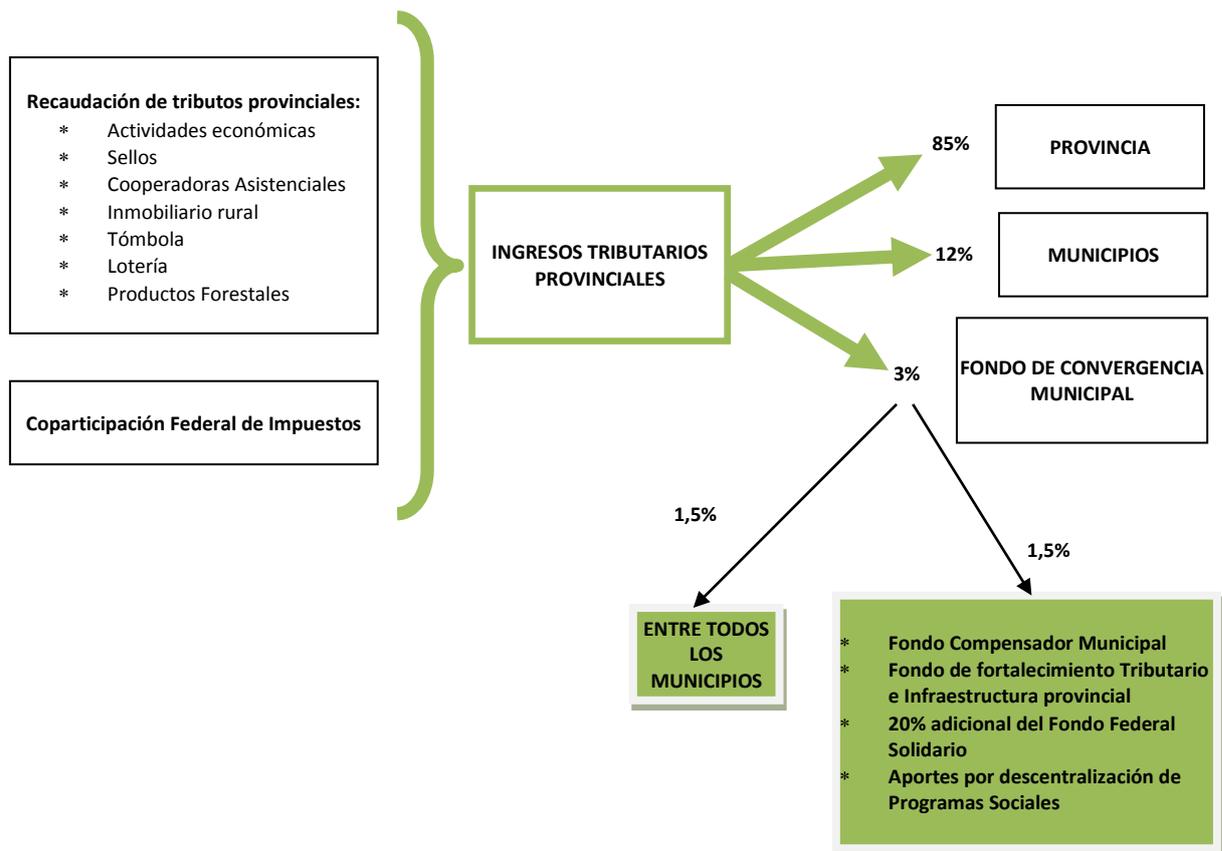
El producto de este artículo ha sido la heterogeneidad en los regímenes de coparticipación de provincias a municipios a lo largo del territorio nacional, lo que da lugar a tantos regímenes como provincias. Estos varían marcadamente en lo que concierne a la cantidad de recursos coparticipados, el diseño de las fórmulas de distribución, los mecanismos de actualización previstos, los órganos de control del

sistema y los actores de decisión. Sin embargo, casi todas las provincias coinciden en tanto fijan sus regímenes de coparticipación a municipios en leyes especiales⁴, que establecen porcentajes fijos de distribución primaria y fórmulas de distribución secundaria que siguen criterios preestablecidos (con excepción de Jujuy, La Rioja y San Juan, que rigen sus transferencias mediante acuerdos transitorios anuales con cada municipio). El hecho de regirse por porcentajes automáticos de distribución primaria y secundaria promueve la autonomía de las municipalidades y disminuye la posibilidad de manejos discrecionales de fondos por parte del gobierno provincial.

No obstante, los regímenes de distribución muchas veces resultan ser mecanismos no del todo efectivos a la hora de distribuir los recursos de manera de favorecer a los municipios más necesitados. Muchas veces el resultado de la aplicación del régimen de coparticipación provincial es insuficiente para fomentar el desarrollo equitativo y la mejora en la calidad de vida de todos los habitantes. Esto es especialmente relevante allí donde las diferencias en las condiciones socioeconómicas entre las zonas más favorecidas, (típicamente, aunque no exclusivamente, las capitales de las provincias), y el resto de la provincia son muy marcadas. En el caso de Salta, son notorias las asimetrías si se comparan las condiciones de la capital con la de los departamentos del norte de la provincia.

El sistema de transferencias de la provincia de Salta es complejo. La coparticipación provincial está regulada por la Ley 5082 de 1976 y sus modificatorias. El diagrama simplificado de la distribución primaria de la coparticipación provincial es el siguiente:

⁴ En muchas provincias la Constitución Provincial también incluye un artículo que se refiere al régimen de coparticipación municipal, y en algunos casos excepcionales se establecen allí los porcentajes de distribución primaria.



El artículo 1° de la Ley 5082 establece que el 15% de los tributos provinciales recaudados y lo que corresponda por el régimen de Coparticipación Federal se destinará a la coparticipación a municipios dentro del siguiente esquema:

- **12% a todos los municipios, bajo los siguientes criterios de distribución secundaria:**
 - 30% en proporción a la población de cada municipio.
 - 35% en proporción a las erogaciones corrientes de cada municipio.
 - 35% en base al costo por habitante de los servicios prestados por los municipios.
- **3% formará el Fondo de Convergencia Municipal (Art. 1 Ley 7651), que será distribuido:**

- 1,5% entre todos los Municipios, contemplando los siguientes parámetros de distribución secundaria:
 - 70% en proporción a la población de cada Municipio.
 - 10% en proporción a personas con Necesidades Básicas Insatisfechas de cada Municipio.
 - 10% en proporción a personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, ponderando por la cantidad de habitantes de cada Municipio.
 - 10% en proporción a la superficie de cada Municipio.

- 1,5% se integra con (Art. 2 Decreto 5385/11):
 - Fondo Compensador Municipal establecido en el Presupuesto Anual, que será destinado para cubrir gastos de obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda, de edificios públicos, de clubes y/o asociaciones sin fines de lucro y vial en ámbitos municipales, eventos religiosos y tradicionales, campañas educativas y sanitarias, reparaciones y mantenimientos y para cubrir situaciones de emergencia de cualquier índole y desequilibrios financieros.

- Fondo de Fortalecimiento Tributario e Infraestructura Municipal establecido en el Presupuesto anual.
- El monto equivalente al veinte por ciento (20%) adicional del Fondo Federal Solidario (FFS), previsto por Decreto Nacional N° 206/09, el que se distribuirá de acuerdo al porcentaje establecido en el Anexo II para cada Municipio, ponderando indicadores de población, superficie y población con NBI.
- Los aportes a Municipios correspondientes a la Descentralización de Programas Sociales, que se distribuirán de acuerdo a las previsiones en la Ley de Presupuesto de cada año.

La provincia también prevé la coparticipación a municipios de una parte de las regalías que recibe por la explotación de sus recursos naturales. Así, la Ley 6438 en su artículo 1° establece que **el 16% de las regalías petrolíferas y gasíferas liquidadas a la provincia se destinan a los municipios donde se explotan hidrocarburos** líquidos y/o gaseosos, como así también a los municipios que se encuentran en zona de influencia departamental. Este porcentaje se divide de la siguiente manera:

- 9% para municipios PRODUCTORES: (Art. 2 Ley 6438), cuya distribución secundaria se regirá por los siguientes criterios:

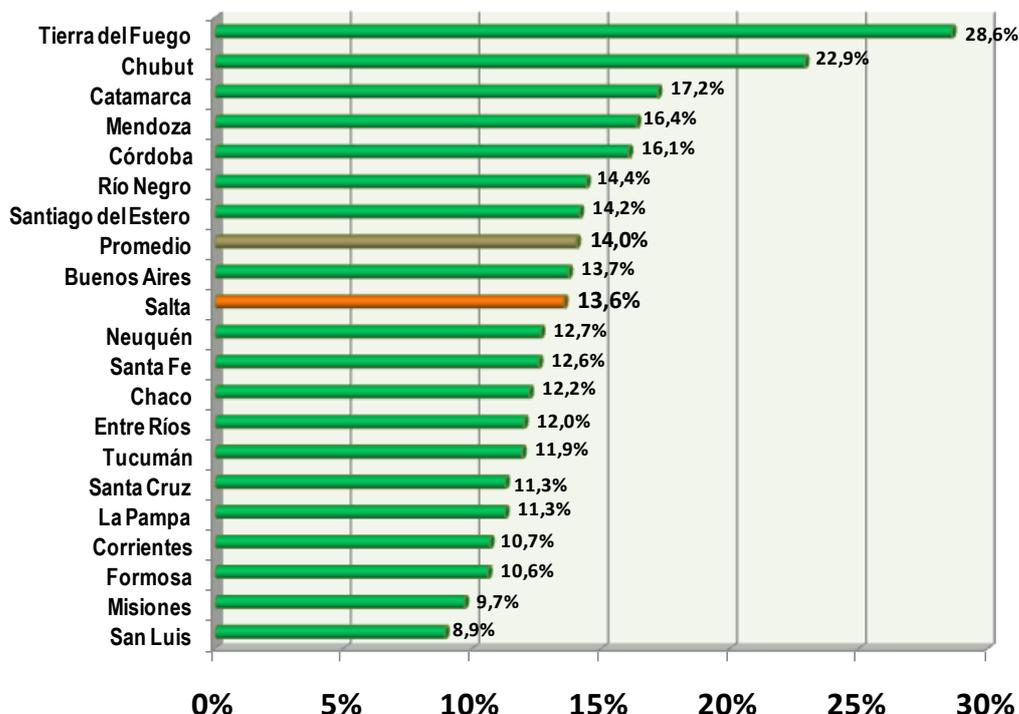
- 5% en función de la población (de acuerdo al último censo nacional).
- 4% en función de la producción (en base a las liquidaciones mensuales que envía Yacimientos Petrolíferos Fiscales –YPF- y Gas del Estado a la provincia de Salta, donde se registra el total de la producción por cada pozo, teniendo en cuenta la ubicación geográfica del mismo para determinar a qué municipio corresponde).
- 5% para municipios NO PRODUCTORES que se encuentran dentro del departamento productor (Art. 3 Ley 6438). La distribución secundaria de este porcentaje se prevé realizar bajo los siguientes criterios:
 - 4% en función de la población (de acuerdo al último censo nacional)
 - 1% para creación de Fondo de Desarrollo Departamental, en base a la inversa de la población (de acuerdo al último censo nacional).
- 2% para Fondo Compensador destinado a municipios ubicados en departamentos no productores, cuyos recursos resultaren insuficientes para atender los servicios a su cargo (Art. 5 Ley 6438 incorporado por Ley 6648).

Distribución efectiva primaria

En promedio, las provincias argentinas transfieren a sus municipios un 14,04% de sus ingresos públicos totales, aunque el desvío estándar es alto. Salta se ubica en un valor muy cercano a este promedio ya que coparticipa un 13,6% del total de sus

ingresos corrientes. En el **Gráfico 2** puede verse el porcentaje del total de los ingresos corrientes que coparticipa cada provincia.

Gráfico 2: Porcentaje coparticipado del total de ingresos públicos corrientes por provincia.



Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de los esquemas de ahorro-inversión de 2008 y la legislación provincial sobre coparticipación municipal.

Ahora bien, el porcentaje de distribución primaria nada dice si no se toman en cuenta las competencias y funciones a cargo de los municipios.

En términos generales, las competencias de los municipios argentinos son aquellas vinculadas a los clásicos servicios urbanos, tales como la recolección de residuos, el suministro de agua potable y energía eléctrica, el limpiado y mantenimiento de calles, el alumbrado público, el riego, el mantenimiento de los cementerios, etc. Sin embargo, algunas provincias se han embarcado en procesos de descentralización a través de los cuales transfirieron a los municipios competencias en materias de salud pública, educación, seguridad, medio ambiente, cultura y políticas sociales.

Salta forma parte del grupo de provincias que está avanzando hacia la descentralización de algunas funciones a los municipios. Un pilar fundamental de esta política fue la descentralización operativa de algunas políticas sociales del gobierno provincial hacia los municipios, dispuesta en 2010. El objetivo fue lograr una mayor eficiencia en la aplicación de las políticas oficiales que permitan la equidad en la distribución de los recursos, disminuyendo la intermediación política. Esto implicó una estrategia de política social focalizada, que actúa en conjunto con los intendentes quienes son los que conocen con más profundidad las particularidades de las poblaciones y regiones.

La descentralización operativa de las políticas sociales abarca a:

- I) los Programas y Planes Sociales que se ejecutaban desde la órbita provincial (Tarjetas Sociales Alimentarias, Nutri-Vida, Embarazadas, TBC, Bolsones Celíacos, Pan Casero y Comedores Infantiles y Comunitarios);
- II) los fondos destinados a situaciones críticas y de emergencia y/o catástrofe, mediante el Fondo de Asistencia Crítica;
- III) una serie de instituciones (hogares de ancianos, Centros de Desarrollo Infantil y Centros de Integración Comunitaria).

El nuevo diseño de abordaje a las problemáticas sociales le brinda mayores herramientas (y responsabilidades) a los intendentes para actuar en el terreno social.

Distribución secundaria

En la mayoría de las provincias, los fondos se distribuyen entre los distintos municipios a través de fórmulas preestablecidas, contenidas en las leyes de

coparticipación municipal. Estas fórmulas están basadas en una serie de criterios y responden a una metodología que se suele hacer explícita en la ley. Solo tres provincias no rigen sus transferencias municipales a través de criterios de distribución secundaria preestablecidos (Jujuy, La Rioja y San Juan), por lo que las transferencias a municipios son producto de acuerdos transitorios en lugar de responder a fórmulas preestablecidas. Misiones y Tucumán, por su parte, tienen una ley de coparticipación que establece coeficientes automáticos pero no aclara la metodología utilizada. En estos casos, los índices con los que transfieren fondos a los municipios, al igual que en la coparticipación secundaria nacional que utiliza coeficientes fijos, se basan en criterios históricos. El resto de las provincias, incluida Salta, coparticipa fondos entre sus municipios siguiendo una combinación de criterios con distintas finalidades:

1. **Criterio devolutivo:** busca devolver a los municipios una porción de lo que fue recaudado en su territorio. Concretamente, suelen utilizarse indicadores como la **recaudación** de los municipios, su **facturación**, **recursos propios** y nivel de **producción**. En el caso de Salta, para ciertos fondos se utiliza el criterio de producción de hidrocarburos con el fin de devolver a los mismos lo que de allí se extrae.
2. **Criterio redistributivo:** busca compensar las distintas capacidades existentes entre los municipios. Existen dos enfoques de los criterios redistributivos, y en general son adoptados por las provincias argentinas, la mayor parte de las veces, combinados.
 - a. **Enfoque asimétrico:** los criterios más utilizados dentro del mismo son la **inversa de la población** y la cantidad de población con necesidades

básicas insatisfechas (NBI). La Provincia de Salta emplea ambos criterios en la coparticipación de recursos tributarios y de regalías.

- b. **Enfoque generalizado:** criterios que buscan igualar las transferencias que reciben los municipios y sus habitantes. Mientras que el criterio de **población** iguala las transferencias per cápita en todo el territorio provincial, la distribución por **partes iguales** a todos los municipios compensa a aquellos menos poblados, sobre la base de que ciertos gastos se deben realizar con independencia del tamaño de la población o de su territorio. Los criterios redistributivos generalizados son los más utilizados en las provincias argentinas. El criterio de población es utilizado por todas las provincias, con la excepción de Chaco, Entre Ríos y Río Negro. Similarmente, las únicas provincias que no utilizan el criterio de partes iguales son Buenos Aires, Corrientes y Salta. Debe remarcarse, entonces, que todas las provincias utilizan algún criterio de redistribución generalizado. Salta utiliza ambos.

- 3. **Criterios funcionales:** están basados en los servicios prestados. Algunas provincias toman en cuenta los gastos incurridos por los municipios en ciertas funciones delegadas para asignar los montos de coparticipación. Este es el caso de Salta, que utiliza criterios relacionados a los gastos corrientes de los municipios. Asimismo, emplea un criterio que contempla el costo por habitante de los servicios prestados.

Dentro del marco normativo mencionado, la distribución resultante de fondos automáticos desde la provincia de Salta a los municipios es la siguiente:

Tabla 2. Distribución de fondos a los departamentos de Salta por coparticipación. Año 2008.

DISTRIBUCIÓN DE FONDOS POR DEPARTAMENTO			
Departamento	Transferencias por coparticipación y regalías	Población	Transferencias per cápita
	Año 2008	Año 2010	
La Candelaria	8.188.255	5.704	1435,5
Los Andes	5.453.465	6.050	901,4
San Carlos	6.160.449	7.016	878,1
La Poma	1.521.605	1.738	875,5
Guachipas	2.181.732	3.187	684,6
Cachi	4.821.870	7.315	659,2
La Viña	4.564.913	7.435	614,0
Molinos	3.314.743	5.652	586,5
Iruya	3.384.490	5.987	565,3
La Caldera	4.230.350	7.763	544,9
Santa Victoria	5.033.278	10.344	486,6
Metán	18.155.428	40.351	449,9
Rosario de la Frontera	12.589.067	28.993	434,2
General José de San Martín	61.403.589	156.910	391,3
Anta	18.015.222	57.411	313,8
Orán	42.216.778	138.838	304,1
Chicoana	6.160.276	20.710	297,5
General Güemes	13.785.654	47.226	291,9
Cerrillos	10.332.906	35.789	288,7
Rivadavia	8.381.675	30.357	276,1
Cafayate	4.074.739	14.850	274,4
Rosario de Lerma	8.288.690	38.702	214,2
Capital	96.594.145	536.113	180,2

Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de la Cuenta General del Ejercicio de la provincia de Salta de 2008 y el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Vale aclarar que dentro de las relaciones fiscales entre la provincia y los municipios existe, además del sistema de transferencias automáticas ya mencionado, una serie de transferencias no automáticas (corrientes y de capital) que son remitidas a cada municipio a través del presupuesto del Gobierno Provincial. Algunas de ellas pueden tener asignaciones específicas (como por ejemplo las transferencias para los Hospitales de Autogestión), y otras ingresan a las rentas generales del municipio, pudiendo ser usadas para solventar sus gastos corrientes o de capital.

Los montos ejecutados por concepto de este tipo de transferencias no están incluidos en el presente análisis.

Un punto positivo destacable del FRH es que compensa a departamentos que, con indicadores sociales que muestran relativo atraso, reciben relativamente poco por coparticipación provincial cuando se observa el valor que reciben en términos per cápita. Es decir, el FRH aumenta la equidad relativa del sistema de transferencias de la provincia a los departamentos.

Sección 5.

Contextualización del FRH dentro de las relaciones financieras entre el gobierno nacional, provincial y los municipios.

Sección 5.Contextualización del FRH dentro de las relaciones financieras entre el gobierno nacional, provincial y los municipios.

El gobierno provincial cuenta con diversas fuentes de financiamiento para afrontar sus gastos:

- recaudación impositiva (impuesto inmobiliario, sellos, actividades económicas, etc.),
- regímenes de distribución nacionales (coparticipación federal, fondos especiales y otros regímenes),
- ingresos no tributarios (tasas, derechos, alquileres, multas, etc.),
- transferencias (corrientes y de capital) del sector público nacional,
- regalías por la explotación de sus recursos naturales,
- otras fuentes de financiamiento.

El presupuesto 2013 de la provincia de Salta prevé un total de ingresos cercano a los \$ 12.500. El detalle de los ingresos por rubro puede verse en la **Tabla 3**.

Tabla 3: Ingresos de la provincia de Salta en el Presupuesto 2013.

Presupuesto 2013	En pesos	Como % del total
INGRESOS TRIBUTARIOS	9.961.472.880	80,02%
Recaudación provincial	2.006.458.380	16,12%
Garantías y compensaciones	69.800.000	0,56%
Regímenes de distribución (de origen nacional)	7.885.214.500	63,34%
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	370.490.132	2,98%
Tasas, derechos, alquileres, multas, etc.	114.824.334	0,92%
Regalías	255.665.798	2,05%
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS DE ADM. PUB.	14.313.657	0,11%
RENTAS DE LA PROPIEDAD	5.191.958	0,04%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	615.836.005	4,95%
RECURSOS PROPIOS DE CAPITAL (Venta de tierras, etc.)	2.280.000	0,02%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (del Sector Público Nacional)	836.983.284	6,72%
RECUPERO DE PRÉST. DE CORTO PLAZO	58.000.000	0,47%
DISMINUCIÓN DE OTROS ACTIVOS FINANCIEROS	86.050.952	0,69%
OBTENCIÓN DE PRÉSTAMOS	99.652.441	0,80%
INCREMENTO DE OTROS PASIVOS	72.918.479	0,59%
CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	325.864.637	2,62%
TOTAL ingresos	12.449.054.425	100%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Presupuesto 2013 de la provincia de Salta.

El presupuesto de gastos de 2013 de la provincia es de \$ 11.839.768.511. De allí un 11,5 % se prevé destinar a obra pública (lo que equivale a unos 1.360 millones de pesos).

La obra pública en Salta está financiada casi en su totalidad (un 88 %) por transferencias corrientes y de capital provenientes de diferentes programas y regímenes de inversión del sector público nacional. Los tres principales son el Fondo Federal Solidario⁵, el Fondo Nacional para la Vivienda (FO.NA.VI) y el Programa Federal de construcción de viviendas “Techo Digno”. Entre los tres financian casi el 40 % de la obra pública en la provincia. En la **Tabla 4** pueden verse los programas más importantes a nivel nacional y provincial (aquellos que representan más de un 3% del presupuesto total en obras de la provincia).

Tabla 4. Programas nacionales y provinciales que financian la obra pública en Salta (2013).

Total presupuesto en obras de la provincia	1.359.743.443	
Por fuente de financiamiento	Presupuesto 2013 (en pesos)	Como % del presupuesto total en obras
Programas nacionales		
Fondo Federal Solidario (50%)	186.200.000	13,69%
FO. NA. VI. (Fondo Nacional de la Vivienda)	173.311.400	12,75%
Techo Digno	170.514.286	12,54%
Fondo Infraestructura Social Ley 24.621	94.880.636	6,98%
Fondo Federal Solidario (20%)	74.480.000	5,48%
PROSAP (Prog. De Servicios Agrícolas provinciales) Financiamiento	71.757.000	5,28%
Mejor Vivir	71.703.859	5,27%
Coparticipación Vial	66.296.600	4,88%
Programa Más Escuelas	60.180.000	4,43%
Otros Programas con fondos nacionales*	225.081.121	16,55%
Programas provinciales		
Otras Cuentas a Pagar	72.918.479	5,36%
Otros Programas con fondos provinciales**	92.420.062	6,80%

*Incluye las transferencias por el Fondo Obras de Infraestructura Ley 23.966, el INET (Instituto Nacional de Educación Tecnológica), FEDEI (Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior), PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios), PROMEDU (Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa), PROMER

⁵ El Decreto PEN 206/2009 constituye el Fondo Federal Solidario (FFS) que coparticipa a las provincias el 30% de lo recaudado en concepto de derechos de exportación de soja, y las provincias a su vez deben coparticipar a los municipios un 30% de lo que reciben, para el financiamiento de “obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial”. La provincia de Salta es una de las pocas jurisdicciones que ha elevado ese monto mínimo de coparticipación a los gobiernos locales, alcanzando el 50% de lo recibido de la Nación.

(Programa de Mejoramiento de la Educación Rural), Programa Recursos Hídricos, Programa de Servicios Básicos Municipales (financiamiento), DAMI (Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior), FFFIR (Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional) Agua Potable Ley 7.580, ENHOSA (Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento), Fortalecimiento Comunitario del Hábitat, FFFIR (Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional) Mejoramiento de Barrios, PROSOFA (Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste), SISVIAL (Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte) y Presos Federales.

***Incluye Otros programas de educación, PROSAP (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales) Contraparte, Fondo de Mejora de la Infraestructura del Sector Agropecuario, Fondos Propios del Instituto Provincial de la Vivienda, Fondos Propios de la Dirección de Vialidad de Salta, Programa de Servicios Básicos Municipales (contraparte) y DAMI (Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior) contraparte.*

Fuente: Detalle de Obras el Presupuesto 2013 de la provincia de Salta.

La provincia, por su parte, financia una porción menor de la obra pública con programas propios de infraestructura o con contrapartes que le corresponde aportar para adicionar al financiamiento de programas nacionales.

En este contexto, el Fondo de Reparación Histórica constituye un hito en materia de obra pública financiada por recursos originados en la provincia ya que alcanza un total de casi 1.000 millones de pesos, que aún divididos en tres años (que es lo que se prevé que durará la ejecución de las obras) equivalen a aumentar en 22 % el presupuesto total anual en obras⁶.

⁶Tomando el presupuesto en obras de 2013.

Sección 6.

Implementación del Fondo. Aspectos positivos, principales cuestionamientos y lecciones a futuro.

Sección 6. Implementación del Fondo. Aspectos positivos, principales cuestionamientos y lecciones a futuro.

Las entrevistas a actores clave de la implementación del FRH permiten entrever evaluaciones muy positivas, así como algunas recomendaciones de mejora y algunos cuestionamientos en torno al mismo. Entre los aspectos positivos, la mayor parte de los entrevistados resaltó la importancia de una política de inversión de fondos en obra pública en 14 municipios desde donde se extraen recursos no renovables. Los intendentes en general evaluaron muy positivamente el proceso de decisión de qué obras realizar, proceso que describieron como altamente participativo. Según ellos, las obras se decidieron en conjunto con concejales, secretarios municipales, legisladores provinciales que representaban a su departamento, y autoridades provinciales. De hecho, en algunos casos se reconoció que la priorización de las obras la determinaron los propios pobladores del municipio o los caciques de las comunidades originarias del municipio. Además, la selección de obras coincide con su diagnóstico acerca de las necesidades de sus municipios.

En otros casos se destacó el sistema de información constante a la ciudadanía acerca de los avances del Fondo, mediante la página web, aún a pesar de que la transparencia en la información generó más espacio para las críticas. Hubo asimismo una aprobación general en el hecho de que los fondos se utilicen para obras y no para financiar gasto corriente en esos municipios. Esto representa una visión del desarrollo a largo plazo.

En un caso se destacó como un ejemplo positivo una obra puntual: la construcción de un centro de salud en Yacuy. La misma fue manejada por una cooperativa de pueblos originarios. Como había dos grupos en puja por llevar a cabo la obra, se trabajó con el doble de gente, tomando turnos. Este es un reflejo de lo que se

debería haber logrado con otras obras del Fondo; es decir la generación de fuentes de trabajo y cooperación entre equipos dentro de la comunidad.

Otras obras destacadas por algunos de los entrevistados son las plantas depuradoras de líquidos cloacales, una necesidad largamente postergada en la región.

Uno de los entrevistados resaltó que en Tartagal las obras comprometidas en el marco del FRH son ampliamente valoradas por la población. Mencionó que desde mediados de los noventa existían demandas multisectoriales por obras de infraestructura (principalmente para hacer frente al problema de las inundaciones). Ya desde hace más de una década los habitantes del municipio pedían una “reparación histórica” por los hidrocarburos que se extraían en la zona, y se destacó que esta demanda fuera finalmente atendida por el gobierno.

Del otro lado, los puntos más criticados en la implementación del Fondo giran en torno a siete cuestiones puntuales:

Proceso de decisión y elección de las obras

Algunos legisladores (provinciales) sostuvieron que durante el debate para decidir las obras a realizarse faltó apreciar el valor de los conocimientos de la oposición y de la sociedad civil. Respecto a esta cuestión, las autoridades provinciales sostuvieron que la Ley de creación del Fondo (con su respectivo listado de obras) fue aprobada por los legisladores de forma unánime, previo tratamiento en comisión, donde no hubo oposiciones.⁷ Se mencionó asimismo, que algunas de las obras incluidas en el FRH ya estaban construidas (por ejemplo en Orán, en el caso del Centro de Salud de San Andrés). También se sostuvo que hay obras inviables, tal como la Escuela Técnica de Embarcación (donde proyectaron dos pisos en una zona sísmica).

⁷Esto puede comprobarse en las actas de comisión y las versiones taquigráficas.

También se indicó que hubo prioridades que no se ponderaron lo suficiente. Por ejemplo, la construcción de un puente colgante en Orán. En algunos municipios (especialmente en Rivadavia) había serios problemas de agua y de incomunicación total (falta de caminos), y las obras del Fondo no son suficientes para revertir la situación. Se evidencia la necesidad de sumar mayor cantidad de recursos del Presupuesto Provincial.

Problemas durante la implementación de las obras

Un primer inconveniente tuvo que ver con los terrenos que se iban a destinar a algunas de las obras. Se detectaron conflictos dominiales y juicios de usucapión en algunos de ellos; en otros casos, dado que el espacio físico era limitado se debieron expropiar tierras para las obras. Esto generó protestas en algunas comunidades originarias asentadas en esos terrenos. La solución fue el traslado de la población ofreciéndoles viviendas en otros lugares del municipio.

En una segunda etapa, hubo problemas con la mano de obra y su formación. El programa de capacitación llevado a cabo a través de la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina) generó una alta expectativa de cambio en la tasa de desempleo de los municipios, que no se logró satisfacer en su totalidad.

En algunos casos también se detectó presión local para que se contrate gente del municipio, o bien, presión de grupos “piqueteros” que quisieron participar de las obras sin pasar por la etapa de capacitación que establecía el FRH como condición para el empleo. Esto generó que eventualmente se deba tomar parte del personal perteneciente a estos grupos para reducir la presión y permitir que las obras continuaran.

En otros casos, cuando se anunciaron las obras hubo algunos problemas para integrar a los pueblos originarios a los proyectos, pero fueron solucionados al

establecer que los puestos de trabajo creados se distribuirían en igual proporción entre las distintas comunidades.

La cuestión financiera

Las críticas a las cuestiones financieras, si bien teóricamente atendibles, en la práctica no era posible elegir el camino alternativo sugerido en las críticas. Algunos actores sostienen que no era necesario que la provincia se endeudara, sino que se podrían haber pagado las obras con las regalías (esto es dificultoso debido a que, como se ha visto, parte de las regalías se coparticipan a municipios que no son productores, por lo que habría que lograr su aprobación en el caso de tener que distraer parte de esos fondos para ejecutar obras en solo tres departamentos).

Asimismo, se sostenía que en el caso de que la provincia tomara deuda, se debería haber realizado en tramos, para ahorrar intereses activos en el primer período en el cual no todas las obras se iniciaron. No obstante, con información actual, es posible que la provincia no hubiera podido lograr endeudarse con posterioridad a la fecha en que lo hizo.

Otro de los cuestionamientos gira en torno a la pesificación del Fondo al tipo de cambio oficial (lo que genera activos en pesos y deuda en dólares). Sin embargo no puede esperarse una acción distinta por parte de la provincia en torno a este tema regulado a nivel nacional. Al momento de pesificar, la única manera legal de hacerlo es al tipo de cambio oficial; además la pesificación se llevó a cabo en cumplimiento de las regulaciones del Banco Central de la República Argentina, por lo cual esta crítica no es atendible.

Es también cuestionado que los fondos fueron colocados en un plazo fijo con una tasa de interés menor que en otros bancos, que no compensa la inflación actual. Ante esto, la provincia informa que el gobierno decidió colocar los remanentes no

utilizados por el fondo en cinco plazos fijos a diferentes plazos, de acuerdo al vencimiento de los certificados de obra. La elección del instrumento de inversión se debió a que constituye la alternativa de menor riesgo para el capital. Respecto a las tasas de interés obtenidas, y comparadas con tasas de referencia como la Badlar, puede verificarse que no había alternativa mejor en el mercado.

Por último, también se sostiene que en el Presupuesto 2013 los 3 departamentos beneficiados por el FRH mermaron su participación relativa en la parte de obras públicas; es decir que los fondos que les adicionaron por FRH fueron deducidos por medio del Presupuesto.⁸

Licitaciones

Hay un cuestionamiento al supuesto manejo poco transparente de las licitaciones. Se sostiene que en las obras más chicas, en general licitan entre 4 y 6 empresas; es decir que hay competencia y se logra que el precio del oferente ganador sea un 15% inferior al previsto, cuestión que debería haberse resaltado positivamente. Pero para las grandes obras suele haber un solo oferente. Tal es el caso de la Ruta 54 (obra interdepartamental).

También se menciona que en el caso de las obras de agua y cloacas, se suelen licitar en conjunto y no existe ahorro en el precio. La principal crítica en torno a este punto es que no se transparentan los criterios para elegir el tamaño de las licitaciones. Debe decirse que en este caso, el ente encargado de definir las licitaciones es la empresa estatal “Aguas del Norte”.

⁸ CIPPEC no pudo comprobar esta afirmación debido a que no contó con la información del presupuesto de obras por departamentos para años anteriores a 2013.

Avances de las obras

La principal crítica en torno a este tema es la existencia de subejecución en las obras, lo que genera la probabilidad de que no se termine de ejecutar la totalidad del Fondo en los 3 años previstos.

De parte de la provincia hubo un reconocimiento de casos en que se incluyeron obras en la planificación sin la suficiente evaluación y estudio, razón por la cual tuvieron alguna demora. Sin embargo, autoridades provinciales consideraron que las obras iban a ser ejecutadas en el tiempo previsto (de tres años), salvo una demora que puede llegar a existir en la principal obra financiada por el Fondo que es la Ruta 54.⁹ El foco en la ejecución se debe a que es uno de los pocos aspectos claramente comprometidos en la ley, que puede monitorearse con la valiosa información provista por las autoridades que coordinan el FRH.

Control de las obras y rol de la Comisión Bicameral

Algunos entrevistados sugirieron que las obras deberían tener mayores controles técnicos por parte ingenieros.

Respecto al funcionamiento de la Comisión Bicameral que controla las obras, hubo algunos cuestionamientos. Se sostuvo que solo produjo 2 informes, y que la oposición tiene un solo representante. Además, que carece de un equipo técnico que asesore a los legisladores, en especial, un ingeniero y un arquitecto para elaborar informes propios.

⁹ En el informe publicado en el sitio web el 2 de mayo de 2013, las autoridades del FRH informan que hasta esa fecha se encuentran finalizadas 17 obras, 37 están en proceso de ejecución y 42 están licitadas o con convenios firmados por comenzar. Las obras restantes están en proceso de elaboración de proyecto, pliegos, y respetan la planificación de ejecución.

Información a la ciudadanía

Hubo versiones contradictorias sobre la actualización de la página web que da a conocer la información sobre el FRH. Algunos sostuvieron que estaba desactualizada, especialmente en lo municipal. Otra de las críticas es que carece de información sobre ejecución financiera y física en tiempo real, y que no presenta información financiera de los fondos del FRH (por ejemplo, sobre los intereses devengados). Además, ofrece poca explicación e interpretación de los datos. Se pudo comprobar que la actualización es mensual. La página ofrece información detallada sobre las obras comprometidas y su grado de avance, y en el último informe (publicado el 2 de mayo) muestra información financiera sobre la constitución de los plazos fijos y los intereses acumulados.

Sección 7.

**Análisis detallado de las
obras: criterios de
asignación y
beneficiarios.**

Sección 7. Análisis detallado de las obras: criterios de asignación y beneficiarios.

Hemos mencionado anteriormente que los criterios utilizados para la asignación municipal de las obras del FRH no están expresamente definidos en la ley. Según las autoridades responsables, esto se debe a que la decisión de las obras fue producto de un proceso participativo con numerosos actores, con lo cual se hubieran dado situaciones difíciles de manejar si el FRH hubiera definido criterios de asignación predeterminados.

La totalidad del Fondo alcanza un monto de \$924.060.000 de los cuales \$ 586.060.000 se destinan a obras en los 14 municipios beneficiados. Los restantes \$ 338 millones están dirigidos a la financiación de tres obras interdepartamentales y una intermunicipal en el departamento de San Martín.

La información que brinda la provincia acerca de las obras planificadas e implementadas por el FRH¹⁰ permite realizar un análisis detallado con distintas clasificaciones. En la **Tabla 5** se muestra la distribución del FRH según departamento y municipio, así como la población (según censo 2010) y la distribución per cápita resultante.

Tabla 5. Asignación de recursos del FRH, por municipio y departamento.

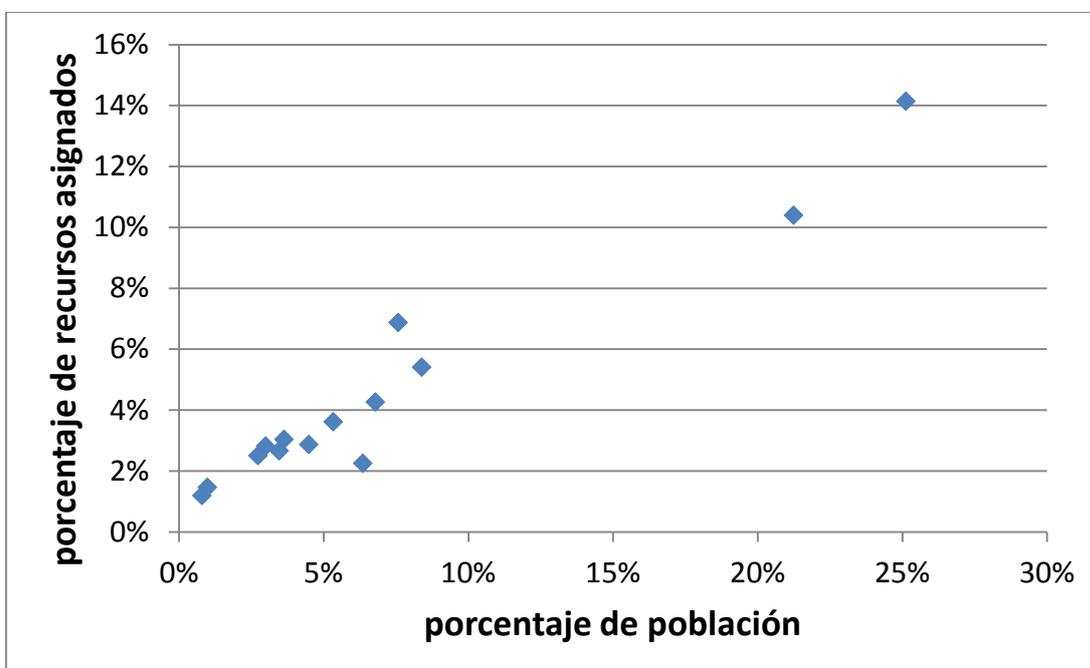
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	POBLACION 2010		MONTO TOTAL DE OBRAS		MONTO OBRAS PER CAPITA	
		TOTAL 3 DEPTOS.	POR DEPTO.	POR MUNICIPIO	POR DEPTO.	POR MUNICIPIO	POR DEPTO.
SAN MARTIN	Aguaray	14.593	156.171	26.450.000	243.550.000	\$ 1.812,51	\$ 1.559,51
	Embarcación	27.255		49.900.000		\$ 1.830,86	
	General Ballivián	2.598		11.000.000		\$ 4.234,03	
	General Mosconi	22.059		39.400.000		\$ 1.786,12	
	Prof. Salvador Mazza	20.656		20.800.000		\$ 1.006,97	
	Tartagal	69.010		96.000.000		\$ 1.391,10	
ORAN	Colonia Santa Rosa	17.335	130.437	33.320.000	258.090.000	\$ 1.922,12	\$ 1.923,37
	Hipólito Yrigoyen	11.265		24.500.000		\$ 2.174,88	
	Pichanal	24.614		63.500.000		\$ 2.579,83	
	Orán	81.584		130.640.000		\$ 1.601,29	
	Urundel	3.220		13.500.000		\$ 4.192,55	
RIVADAVIA	Rivadavia Banda Norte	9.754	11.809	25.950.000	28.000.000	\$ 2.660,45	\$ 2.530,46
	Rivadavia Banda Sur	8.886		23.100.000		\$ 2.599,59	
	Santa Victoria Este	11.809		28.000.000		\$ 2.371,07	
INTER DEPARTAMENTAL	Varios	-	-	338.000.000	338.000.000	-	-
TOTALES		324.638 habitantes		ARS 924.060.000 USD 220.014.286		TOTAL 3 DEPTOS. ARS 1.805,27	

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Provincia de Salta y Censo Nacional 2010.

¹⁰ Disponibles en la página web del FRH, citada anteriormente.

A continuación, en el **Gráfico 3**, se observa que el monto total, transferido a los municipios tiene una relación positiva con el número de habitantes de cada uno de ellos; es decir que los municipios que tienen el mayor porcentaje del total de habitantes de los tres departamentos, reciben una mayor proporción de los fondos totales asignados para las obras del FRH. Esto significa que la distribución de los recursos toma implícitamente al número de habitantes como una de las variables que definen la distribución de las obras. La teoría indica que este es un criterio válido para asignar los recursos equitativamente. Aunque no se haya explicitado en la ley, la puesta en práctica del FRH demuestra que persigue un objetivo de equidad, acorde a las buenas prácticas en términos de la constitución de un fondo de convergencia.

Gráfico 3. Proporción poblacional y proporción de fondos recibidos.



Fuente: Elaboración de CIPPEC

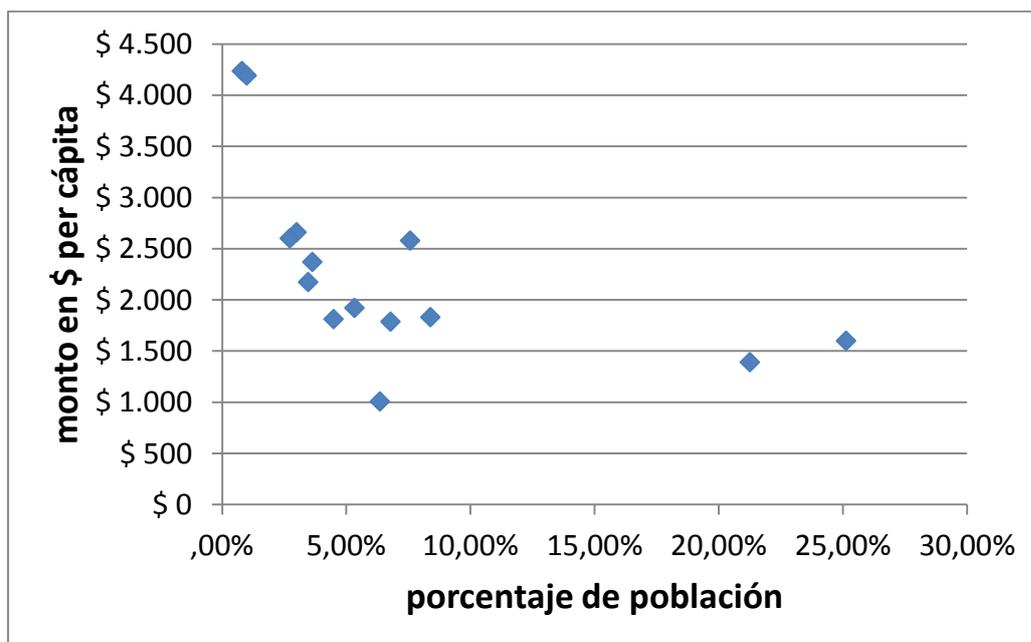
Sin embargo, al analizar los montos per cápita surge que los municipios más grandes reciben menos fondos asignados por persona en comparación a los más

chicos. Podría entenderse entonces, que la distribución no es estrictamente proporcional. Los números indican que el monto per cápita asignado a cada municipio es bastante cercano al monto per cápita resultante al tomar el total de obras y el total de la población en los tres departamentos (éste último es de \$ 1.805,27). La diferencia más notoria se da en el caso de General Ballivián (\$ 4.234,03) y Urundel (\$ 4.192,55), que son los municipios más pequeños en términos de población.

Esto obedece a que gran parte de las obras que se ejecutan son de gran envergadura lo que lleva a que en los municipios chicos el monto per cápita asignado sea mayor.

Como muestra el **Gráfico 4** a continuación, el costo per cápita de las obras aumenta considerablemente en los municipios más pequeños.. En efecto, si no se tienen en cuenta los dos municipios mencionados, la variabilidad de los montos asignados per cápita se reduce significativamente¹¹. Esto es natural para las obras de infraestructura, que tienen altas economías de escala.

Gráfico 4 Monto per cápita distribuido en obras y proporción de población



Fuente: Elaboración de CIPPEC

¹¹ El desvío estándar pasa de 940,2 a 515,74, es decir que se reduce casi a la mitad.

De acuerdo a la información del sitio web del FRH, las obras en los municipios también pueden ser clasificadas de acuerdo a su finalidad. En la **Tabla 6** se observan once finalidades diferenciadas, y el monto destinado en los catorce municipios a cada una de ellas.

Tabla 6: Obras previstas por el FRH clasificadas por finalidad y por municipio.

	Agricultura y desagües	Agua Potable	Educación y Cultura	Electricidad	Gas	Judicial	Salud	Saneamiento	Seguridad	Transporte	Urbanización e Infraestructura Básica	Total general
Gral. San Martín	9.500.000	16.050.000	45.400.000	7.450.000	25.000.000	3.000.000	18.300.000	60.500.000	2.800.000	4.000.000	51.550.000	243.550.000
<i>Aguaray</i>	1.500.000	3.000.000	5.500.000	450.000			3.000.000	4.000.000			9.000.000	26.450.000
<i>Embarcación</i>		3.250.000	12.900.000		5.000.000		1.000.000	10.000.000	1.000.000		16.750.000	49.900.000
<i>General Ballivián</i>		1.000.000	1.000.000		6.000.000			1.000.000			2.000.000	11.000.000
<i>General Masconi</i>		900.000	8.000.000		7.500.000		7.000.000	9.000.000		4.000.000	3.000.000	39.400.000
<i>Salvador Mazza</i>		3.200.000	4.000.000		2.000.000		1.500.000	5.000.000	1.800.000		3.300.000	20.800.000
<i>Tartagal</i>	8.000.000	4.700.000	14.000.000	7.000.000	4.500.000	3.000.000	5.800.000	31.500.000			17.500.000	96.000.000
Orán	3.500.000	2.100.000	51.000.000	4.000.000	11.500.000	10.000.000	26.000.000	70.460.000	4.200.000	3.700.000	79.000.000	265.460.000
<i>Colonia Santa Rosa</i>			5.000.000		1.000.000		2.000.000	9.320.000	1.000.000		15.000.000	33.320.000
<i>Hipólito Yrigoyen</i>			8.000.000	4.000.000			1.000.000	10.000.000	1.500.000			24.500.000
<i>Orán</i>	1.000.000	2.100.000	19.000.000			10.000.000	18.500.000	37.140.000	1.200.000	3.700.000	38.000.000	130.640.000
<i>Pichanal</i>	2.500.000		15.000.000		4.000.000		4.000.000	14.000.000			24.000.000	63.500.000
<i>Urundel</i>			4.000.000		6.500.000		500.000		500.000		2.000.000	13.500.000
Rivadavia		9.500.000	26.100.000	1.300.000			13.650.000	16.000.000	2.200.000	2.700.000	5.600.000	77.050.000
<i>Rivadavia Banda Norte</i>		2.200.000	7.000.000				7.750.000	5.500.000	1.500.000	2.000.000		25.950.000
<i>Rivadavia Banda Sur</i>		6.700.000	6.000.000	1.300.000			800.000	5.000.000	700.000		2.600.000	23.100.000
<i>Santa Victoria Este</i>		600.000	13.100.000				5.100.000	5.500.000		700.000	3.000.000	28.000.000
Interdepartamentales												338.000.000
Total general	13.000.000	27.650.000	122.500.000	12.750.000	36.500.000	13.000.000	57.950.000	146.960.000	9.200.000	10.400.000	136.150.000	924.060.000

Fuente: Detalle de Obras del FRH de la provincia de Salta.

El detalle de la tabla anterior diferencia tres prioridades claras en el destino de las obras del Fondo: en primer lugar saneamiento, que se lleva casi el 16 % del presupuesto del FRH (\$ 147 millones aproximadamente). El segundo lugar lo ocupan las obras de urbanización e infraestructura básica, que involucran aproximadamente un 15 % del presupuesto del Fondo (unos \$ 136 millones). En tercer lugar se destaca la importancia de las obras en educación y cultura, que representan poco más del 13 % del presupuesto del FRH (\$ 122 millones) e incluyen principalmente la construcción o ampliación de edificios educativos y de complejos recreativos y deportivos.

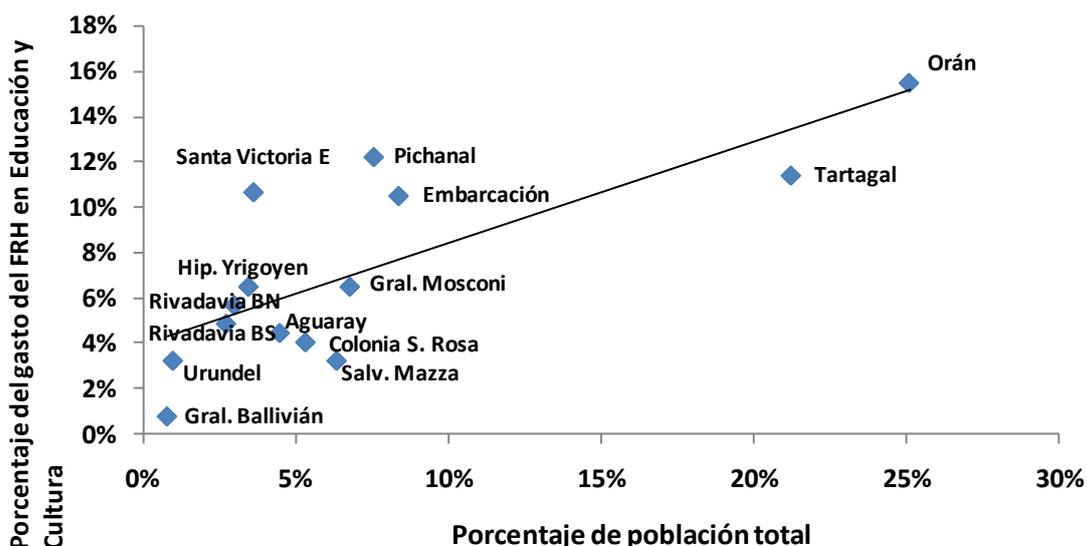
Además de estas finalidades, también se destinan fondos a obras de salud, de acceso a gas de red y agua potable, obras en el ámbito judicial/penitenciario, de agricultura, defensas en ríos y desagües, de electrificación, de transporte y de

seguridad. Las obras en estos ámbitos prevén utilizar algo más del 56 % del total de presupuesto del FRH.

El gasto realizado en las obras dentro de gran parte de estas finalidades muestra una relación positiva con el número de habitantes o de hogares del municipio. Esto muestra nuevamente que la asignación de los recursos ha sido pensada con un criterio de equidad, dado que los municipios que poseen más hogares o más habitantes son aquellos que reciben proporcionalmente más fondos para las distintas obras.

Los gráficos a continuación muestran ejemplos de esta relación en algunos sectores (ver **Gráfico 5, Gráfico 6, Gráfico 7 y Gráfico 8**).

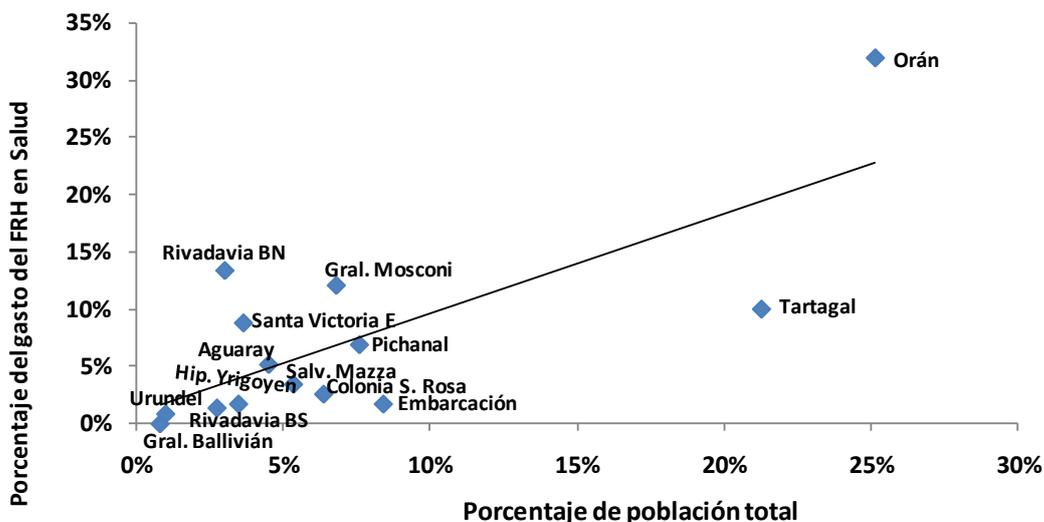
Gráfico 5. Relación entre gasto en educación y cultura y cantidad de población. Por municipio.



Fuente: Detalle de Obras del FRH de la provincia de Salta y Censo Nacional 2010 (INDEC)

En el caso de educación y cultura (las obras involucran principalmente la construcción o ampliación de escuelas, playones deportivos y centros recreativos), la relación entre el monto asignado para las obras y la población es positiva. Esto se observa particularmente en los casos de Orán y Tartagal. También se observa, a diferencia de otras finalidades, que en todos los municipios se reciben fondos para realizar obras en este sector, lo que demuestra que fue una prioridad establecida por la mayoría de los tomadores de decisiones.

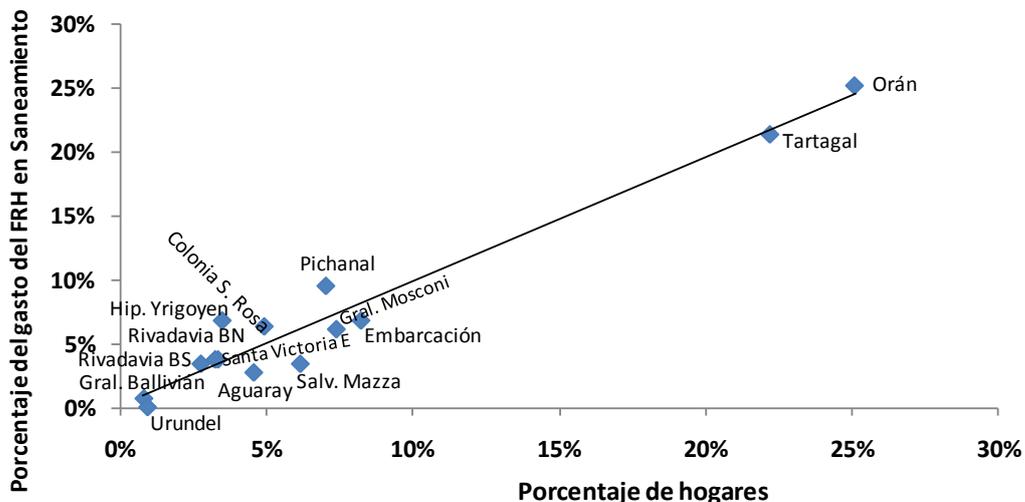
Gráfico 6. Relación entre gasto en salud y cantidad de población. Por municipio.



Fuente: Detalle de Obras del FRH de la provincia de Salta y Censo Nacional 2010 (INDEC)

En el ejemplo de las obras en salud, la relación que se observa entre la proporción de población y la proporción de fondos recibidos por municipio, también es positiva. Nuevamente se destaca Orán como el municipio más beneficiado. Es destacable también que trece de los catorce municipios recibirán obras dentro de esta finalidad (el único municipio en el cual no se prevén obras en este ámbito es General Ballivián).

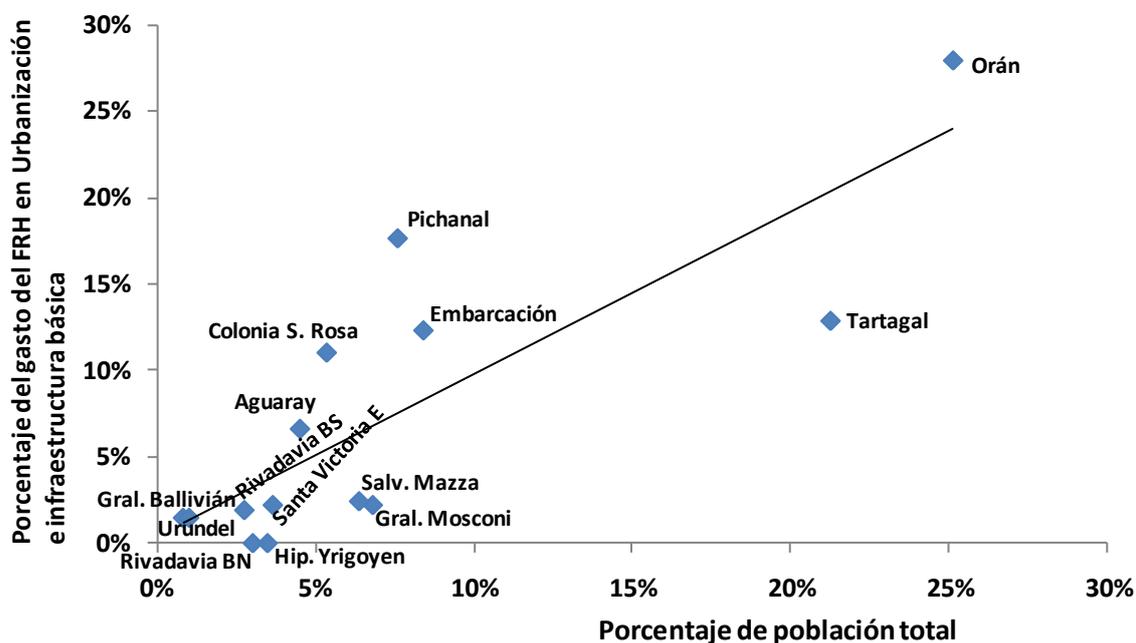
Gráfico 7. Relación entre gasto en saneamiento y cantidad de hogares. Por municipio.



Fuente: Detalle de Obras del FRH de la provincia de Salta y Censo Nacional 2010 (INDEC)

En el caso de las obras de saneamiento (principalmente cloacas), el cálculo se realiza con hogares y la relación positiva vuelve a ser notoria. Orán y Tartagal, los municipios con más cantidad de hogares, son nuevamente los que más se benefician ya que reciben una mayor proporción de fondos para las obras en este sector.

Gráfico 8. Relación entre gasto en urbanización e infraestructura y cantidad de población. Por municipio.



Fuente: Detalle de Obras del FRH de la provincia de Salta y Censo Nacional 2010 (INDEC)

Las obras de urbanización e infraestructura básica benefician a 12 de los 14 municipios que reciben fondos del FRH. Nuevamente se destaca Orán como el municipio que recibe mayor proporción de fondos.

Complementariedad del FRH con obras del presupuesto

Más allá de Fondos especiales como el FRH, el presupuesto de cada año es la herramienta fundamental donde el gobierno prevé la realización de obras de

infraestructura en toda la provincia. El presupuesto provincial en obras 2013 destinado a los departamentos de General San Martín, Orán y Rivadavia es de \$ 202.690.913. En la **Tabla 7** se observa la proporción del presupuesto total que se destina a cada departamento.

Tabla 7. Presupuesto en obras 2013 para los departamentos de San Martín, Orán y Rivadavia.

	General San Martín	Orán	Rivadavia
Presupuesto total de obras de la provincia	1.359.743.443		
% del presupuesto de obras destinado a cada municipio	8,79%	4,06%	2,05%

Fuente: Detalle de Obras del Presupuesto provincial 2013.

En el total de fondos presupuestados para obras en los tres departamentos mencionados, existen tres prioridades claras: vivienda (que se lleva un 37 % del presupuesto de obras), educación y cultura (22 %) y salud (17 %). En la siguiente tabla (**Tabla 8**) puede verse el monto del presupuesto de obras para cada departamento, clasificado de acuerdo a la finalidad.

Tabla 8. Presupuesto en obras 2013 para los departamentos de San Martín, Orán y Rivadavia, clasificado por finalidad.

Finalidad de las obras	General San Martín	Orán	Rivadavia	Monto presupuestado 2013	Como % del total
<i>Vivienda</i>	37.346.400	31.586.700	7.027.200	75.960.300	37,5%
<i>Educación y Cultura</i>	22.958.565	5.036.630	15.617.286	43.612.481	21,5%
<i>Salud</i>	31.200.000	1.208.555	1.250.000	33.658.555	16,6%
<i>Judicial</i>	16.389.988	1.584.010		17.973.998	8,9%
<i>Urbanización e Infraestructura Básica</i>	6.651.067	4.100.000		10.751.067	5,3%
<i>Agricultura, Ganadería y Combustibles</i>		6.000.000	2.215.292	8.215.292	4,1%
<i>Saneamiento</i>	1.621.739	2.345.292	540.100	4.507.131	2,2%
<i>Electricidad</i>	1.753.200	230.850	940.000	2.924.050	1,4%
<i>Transporte</i>	711.774	1.600.000	200.000	2.511.774	1,2%
<i>Seguridad</i>	650.000	1.100.000	100.000	1.850.000	0,9%
<i>Agua Potable</i>	270.572	455.693		726.265	0,4%
Total general	119.553.305	55.247.730	27.889.878	202.690.913	100,0%

Fuente: Detalle de Obras del Presupuesto provincial 2013.

Esto revela, en primer lugar, que las obras en educación y cultura son una de las prioridades fundamentales en la provincia, dado que se llevan parte importante del presupuesto provincial en obras y también, como se vio anteriormente, del FRH. En segundo lugar, el presupuesto da cuenta de la existencia de algunas finalidades en las cuales la complementariedad con el Fondo es absoluta, dado que buscan atender diferentes necesidades básicas de la población. El FRH no prevé obras en el área de vivienda, que es la más priorizada en el presupuesto provincial. Por su parte, el presupuesto provincial no prevé la realización de obras para ampliar el acceso de la población al gas de red; sin embargo esta necesidad sí es atendida por el Fondo de Reparación Histórica.

De las entrevistas realizadas a actores clave de los municipios, también surge evidencia acerca de esta complementariedad. Un ejemplo se da en General Ballivián, donde según las palabras del intendente Samuel Córdoba, “la ampliación de la red cloacal ejecutada en el marco del FRH viene a concluir las obras de extensión que la provincia viene realizando hace un tiempo en el municipio. De hecho, los 700 metros que restan y se harán vía el FRH, completan los 10 mil metros que se construyeron recientemente”. De este modo puede verse que el Fondo, en ocasiones, complementa a las obras financiadas por la provincia contribuyendo a financiar lo que resta para su conclusión. En otros casos, y según Córdoba “las obras comprometidas por el FRH, se destinan a mejorar el acceso al agua potable, el gas, y la infraestructura general, áreas en las que no se estaban realizando obras con anterioridad”.

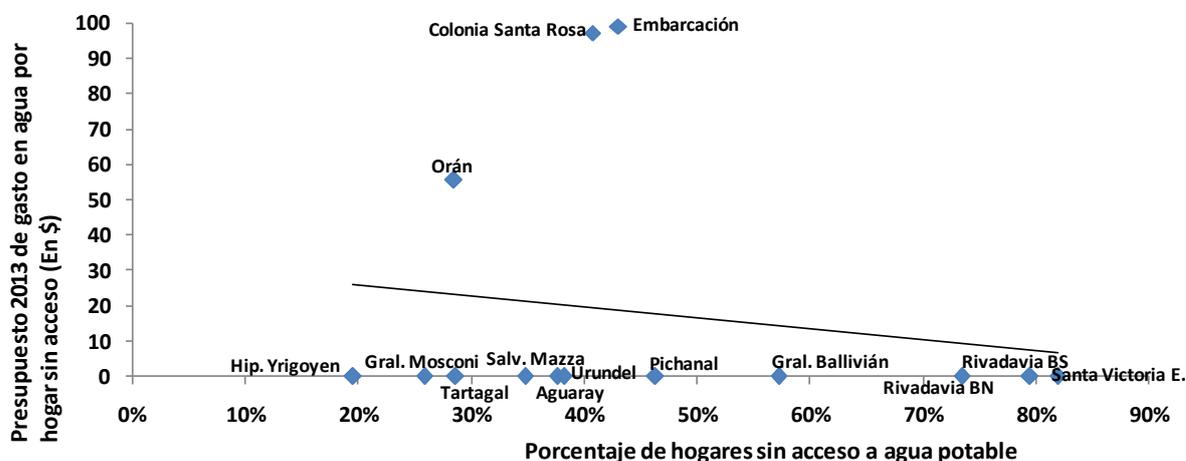
La comparación de los fondos del presupuesto destinado a obras y el FRH con indicadores sociales de falta de acceso a servicios básicos también da cuenta de

esta complementariedad: esta vez en la distribución de las obras, y en la población que resulta mayormente beneficiada.

En algunos sectores hay evidencia que enseña que el FRH mejora sustancialmente la distribución de las obras realizadas en el presupuesto de la provincia, y no solo logra que la asignación del gasto público sea equitativa sino que incluso se logra que el gasto sea “pro-pobre”.¹²

A continuación se observa con un ejemplo la complementariedad entre el FRH y las obras del presupuesto 2013 en el área de agua potable¹³. En el **Gráfico 9** puede verse la distribución del gasto en obras de agua potable previsto en el presupuesto provincial 2013 por hogar sin acceso al servicio, y su relación con el porcentaje de hogares sin acceso al servicio en cada municipio.

Gráfico 9. Gasto presupuestado por hogar sin acceso a agua potable por municipio (departamentos de San Martín, Orán y Rivadavia). Año 2013.



Fuente: Detalle de Obras del presupuesto de la provincia de Salta 2013 y Censo Nacional 2010 (INDEC).

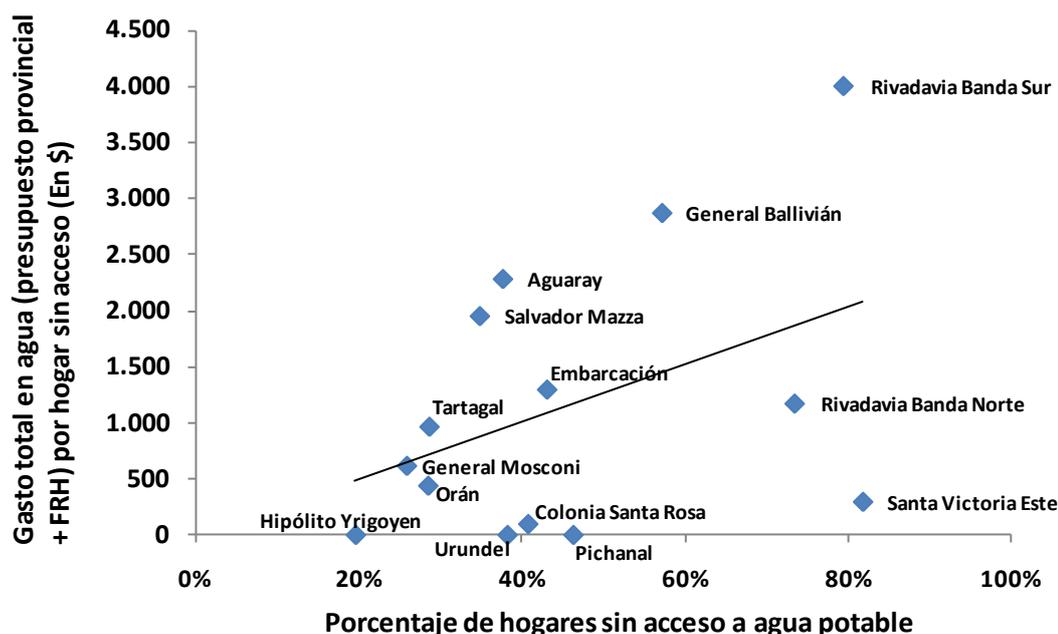
Allí se observa, en primer lugar, que son pocos (tres) los municipios de estos departamentos que recibirán durante 2013 gasto presupuestario provincial para la

¹² Considerar que el gasto en determinada obra pública sea “pro-pobre” significa que se está beneficiando proporcionalmente más a los hogares sin acceso al servicio que se está analizando.

¹³ Debe tenerse en cuenta que este cálculo es ilustrativo debido a que se compara el monto del presupuesto 2013 destinado a obras en el sector agua con el total de fondos destinados al mismo sector por el FRH, que se ejecutará en tres años.

financiación de obras que den acceso a su población a agua potable. Por otra parte, algunos de los municipios con menor acceso al servicio de agua potable (Rivadavia Banda Sur, Orán, Pichanal y Colonia Santa Rosa), no reciben inversión alguna. Sin embargo, en el **Gráfico 10** se observa la misma relación al agregar al presupuesto anterior el gasto previsto por el FRH en obras de acceso a agua potable. Allí puede verse la mejora en la distribución, que pasa a tener una relación positiva entre el gasto en agua potable por hogar sin acceso y la cantidad de hogares que carecen del servicio.

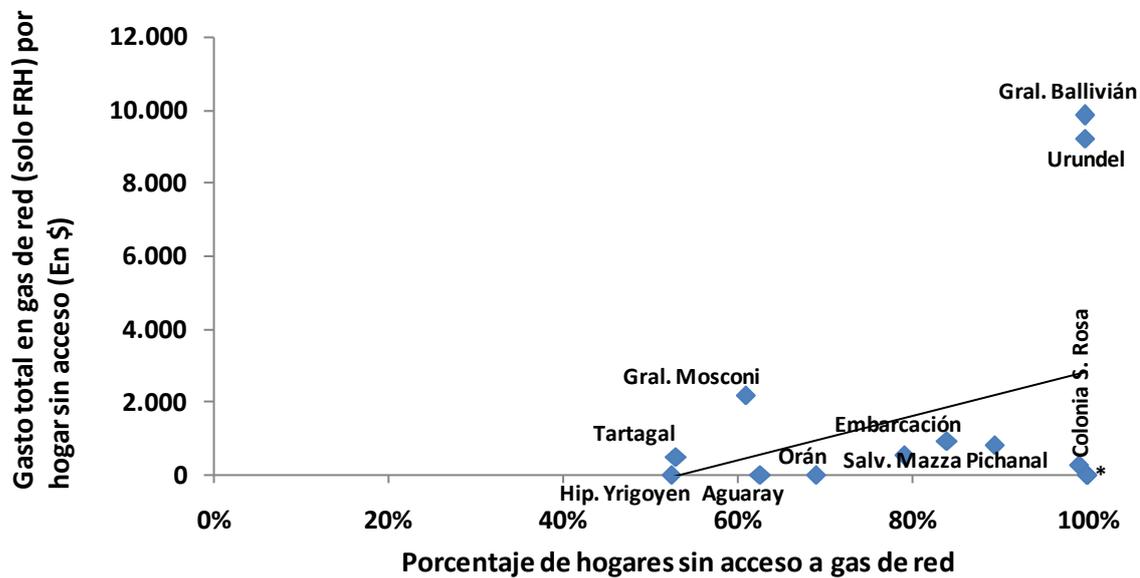
Gráfico 10. Gasto presupuestado en 2013 + obras del FRH en agua potable por hogar sin acceso, por municipio (departamentos de San Martín, Orán y Rivadavia).



Fuente: Detalle de Obras del presupuesto de la provincia de Salta 2013, detalle de obras del FRH y Censo Nacional 2010 (INDEC).

Asimismo, esta asignación del gasto pro-pobre también se observa al analizar la inversión del FRH en obras que dan acceso a la población al gas de red. La relación entre el gasto por hogar sin acceso a este servicio y la proporción de hogares sin acceso en cada municipio también es positiva, tal como puede verse en el **Gráfico 11**.

Gráfico 11. Gasto del FRH en gas de red por hogar sin acceso, por municipio (departamentos de San Martín, Orán y Rivadavia).



*Este punto incluye a los municipios de Rivadavia Banda Norte, Rivadavia Banda Sur y Santa Victoria Este (Departamento de Rivadavia), que no recibirán obras de acceso a gas de red.

Fuente: Detalle de Obras del FRH de la provincia de Salta 2013 y Censo Nacional 2010 (INDEC).

Sección 8.

Análisis del origen de las regalías hidrocarburíferas

Sección 8. Análisis del origen de las regalías hidrocarburíferas

La Constitución Nacional establece en su artículo 124 que el dominio originario de los recursos naturales en su territorio pertenece a las provincias. En base a este concepto, las jurisdicciones de las que se extraen recursos naturales no renovables (o se produce energía en base a ellos), como en el caso de Salta, reciben a cambio contraprestaciones económicas -regalías-, por parte de las empresas que tienen áreas concesionadas en su territorio.

En la provincia de Salta hay actualmente veintidós yacimientos de hidrocarburos activos entre los departamentos de Orán y San Martín: 9 en el primero y 13 en el segundo.¹⁴ Por su explotación, la provincia recibe anualmente más de 40 millones de pesos en regalías.

El Departamento de Rivadavia ha contado con explotaciones de hidrocarburos en su territorio con anterioridad. Si bien actualmente no posee yacimientos activos, desde 2007 hay empresas explorando su territorio (con tareas en las áreas de Chirote, Los Blancos, Palmar Largo, Balbuena, entre otras zonas). Se considera que estas áreas tienen gran potencial en materia de hidrocarburos.

Tanto Orán como San Martín y Rivadavia, además de ser las principales reservas de recursos hidrocarburíferos de la provincia, son (como se ha visto) departamentos postergados en materia social y de acceso a la infraestructura. De allí surgió la motivación de diseñar e implementar el Fondo de Reparación Histórica, que busca precisamente devolver a los municipios de los cuales se han extraído históricamente los recursos naturales no renovables, parte de los beneficios que recibió la provincia gracias a los recursos allí originados.

¹⁴Cabe aclarar que la provincia recibe además regalías gasíferas y mineras.

Los tres principales yacimientos están concentrados en el municipio de Tartagal, departamento de San Martín, y generan el 80 % de las regalías por hidrocarburos percibidas por la provincia. Estos son: “San Pedrito”, “Macueta Norte” y “Ramos”. El cuarto yacimiento en importancia; “Campo Durán – Madrejones” (que aporta casi el 10 % de las regalías restantes) también se encuentra en Tartagal. Los demás 18 yacimientos poseen un nivel menor de explotación y generan a la provincia el 10 % restante del total de regalías.

Algunos de los entrevistados durante el transcurso del proyecto coincidieron en que las regalías por hidrocarburos son una fuente de recursos importante que históricamente trajo beneficios al conjunto de la provincia. De hecho, en 2001 Salta obtuvo otro préstamo avalado por las regalías por hidrocarburos y en esa ocasión los fondos no tuvieron un fin específico como las obras aquí detalladas. Según los entrevistados, beneficiaron relativamente a la Capital y al Valle de Lerma (la mitad, el otro 50 % se utilizó para una refinanciación de la deuda pública provincial).

De aquí que se reconozca la legitimidad del FRH, que viene a compensar con obras públicas, altamente necesitados en la región, a los departamentos de donde se extrajeron y se continúan extrayendo los recursos naturales no renovables.

Sección 9.

**Proyección sobre
sostenibilidad económica
del Fondo**

Sección 9. Proyección sobre sostenibilidad económica del Fondo

En 2012 Salta desarrolló el Plan Energético Provincial 2012-2013. Parte del mismo consiste en licitar para exploración 20 áreas con potencial hidrocarburífero en toda la provincia. Con esta acción prevé aumentar su producción de hidrocarburos un 15 % en ese período¹⁵.

Dicho aumento previsto en la producción de hidrocarburos traería aparejado un aumento en las regalías recibidas por la provincia. Esto viene a fortalecer la garantía que colocó Salta al momento de emitir su bono de deuda para fondear el FRH.

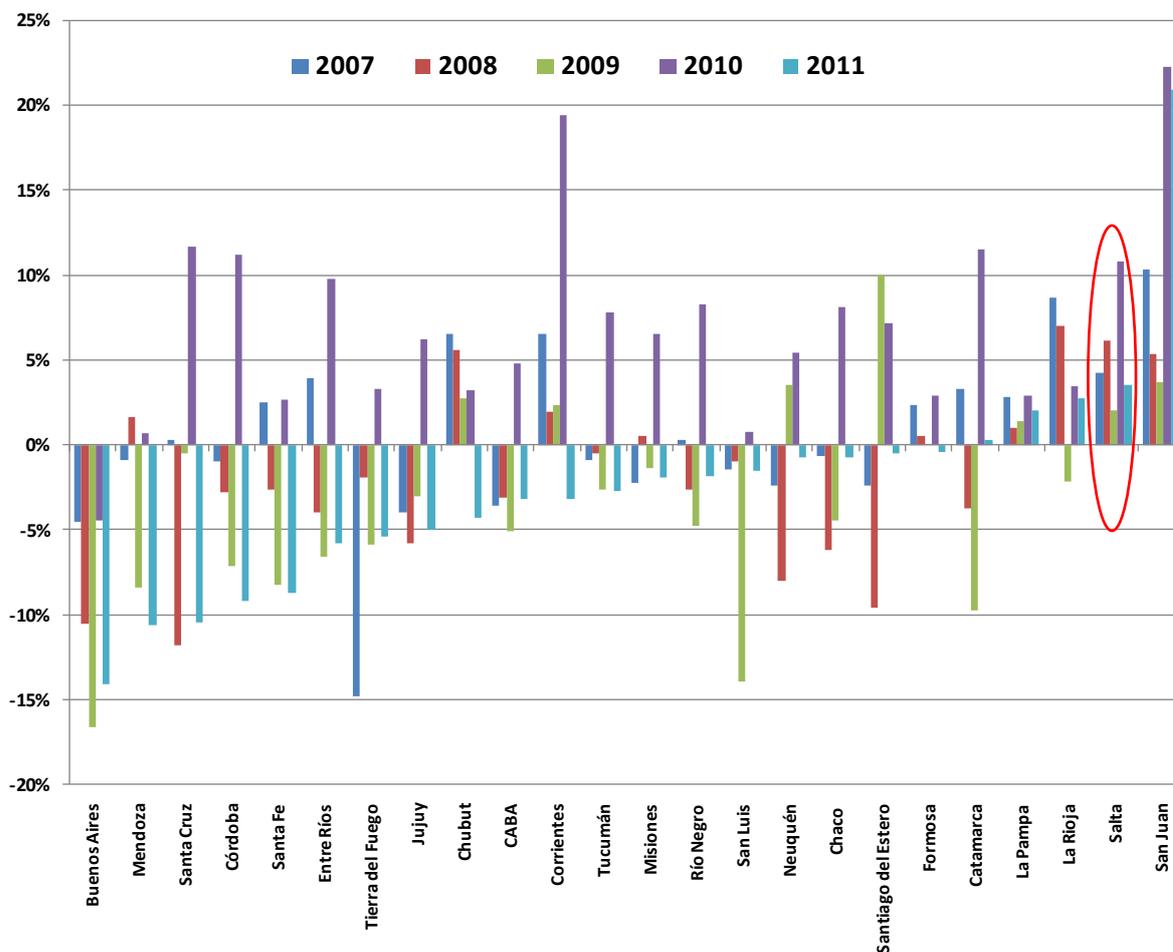
Adicionalmente, el desempeño fiscal de Salta en los últimos años ha sido satisfactorio, lo que permite prever que no se necesitará utilizar las regalías para afrontar la deuda, sino que va a poder solventarse con los recursos provinciales.

El resultado fiscal de la provincia en los últimos años (ver

¹⁵ Para acceder a uno de los artículos periodísticos que contienen esta información: <http://radiodos-salta.com/2012/05/05/plan-energetico-provincial-2012-2013-ypf-licitara-areas-hidrocarburiferas/>

Gráfico 12) fue positivo en el período 2007-2011, lo que es muy destacable en comparación con otras jurisdicciones. Al ver su posición relativa con las otras provincias, Salta es la segunda provincia (luego de San Juan) con mejor resultado en este período y ambas, junto con La Pampa, son las únicas que presentan superávit los cinco años.

Gráfico 12. Resultado financiero provincial como % de los ingresos totales. Período 2007-2011



Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

En 2012 Salta también obtuvo un resultado positivo (ajustado, de 0,1% de sus recursos) y en el presupuesto plurianual de la provincia se prevén superávits para 2013 y 2014 (de 0,34 % en ambos casos).

Por otra parte, la provincia presenta un bajo nivel de endeudamiento público. Si se toma el indicador establecido por el artículo 21 de la Ley de Responsabilidad Fiscal (que establece que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda no deben superar el 15 % de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios), Salta lo cumple con holgura ya que este ratio de endeudamiento alcanzó en 2012 el 6,05 %.

Si se trata de la relación entre stock de deuda y PBG, el ratio (basado en estimaciones propias de PBG debido a que no hay disponibles datos oficiales actualizados), era de 6,54 % en 2011. En 2012, luego de la emisión del bono para fondear el FRH, alcanzó el 8,29 %, lo cual aún puede considerarse un ratio relativamente bajo.

Estos indicadores muestran la fortaleza de las cuentas públicas de la provincia y le otorgan sostenibilidad económica al Fondo. En base a estos datos y a pesar de la incertidumbre con el dólar a nivel nacional, se puede considerar que la situación financiera de la provincia tiene todas las condiciones para enfrentar el pago de su deuda sin la utilización de la garantía de las regalías.

Sección 10.

Evaluación y análisis de replicabilidad a nivel nacional y otras jurisdicciones provinciales. Síntesis de lecciones aprendidas.

Sección 10. Evaluación y análisis de replicabilidad a nivel nacional y otras jurisdicciones provinciales. Síntesis de lecciones aprendidas.

El presente proyecto conllevó el análisis en profundidad de la literatura existente acerca de los fondos de convergencia, las normas regulatorias y los primeros avances en la implementación del FRH, el estudio de los mecanismos de financiación de la obra pública en la provincia, las obras planeadas y los beneficiarios de las mismas. De allí surge una serie de experiencias y lecciones aprendidas a tener en cuenta en lo que resta del proceso de implementación del Fondo de Reparación Histórica y ante la posibilidad de que se decida replicar a nivel nacional o en otras jurisdicciones provinciales otros fondos de este tipo.

En primer lugar, vale resaltar algunos puntos que podrían diseñarse de una manera alternativa en caso de hacerse una segunda etapa o replicarse un fondo similar en otra provincia. Por ejemplo, la sola enunciación de las obras invita a que su monitoreo sea simplemente sobre su ejecución financiera. En cambio, si se enunciaran objetivos y metas más explícitos, por ejemplo, la mejora en el acceso a ciertos servicios básicos, podrían monitorearse y evaluarse esos aspectos, que de hecho resultan mucho más ricos en un fondo de convergencia.

Alternativamente, una regulación más detallada podría explicitar los mecanismos de decisión de las obras. Si bien existió un proceso de toma de decisiones de abajo hacia arriba que, según se ha visto, priorizó la búsqueda de la equidad en los beneficiarios, la norma no garantiza que en una segunda etapa se respeten los criterios implícitamente adoptados. Estos puntos debilitan la posibilidad de evaluar eficazmente al fondo y no aseguran una buena replicabilidad.

Concretamente, el punto más débil de su implementación, de acuerdo a la teoría que estudia este tipo de iniciativas, es la escasez de un sistema de indicadores que permita realizar un seguimiento de las acciones llevadas a cabo en el marco de la

política de convergencia regional. Un sistema es este tipo mejora la gestión y control del Fondo ya que produce información útil para el proceso de toma de decisiones, optimiza la asignación de recursos, permite la evaluación de los resultados y por sobre todo, fomenta el proceso de ajuste y aprendizaje.

A pesar de ello, y ya dentro del proceso de implementación del fondo, es de destacar que el análisis de la asignación de obras ha revelado una distribución equitativa en base a la cantidad de población, y en algunos sectores particulares el FRH incluso ha beneficiado proporcionalmente a los sectores más pobres de la población (por ejemplo en las obras que dan acceso a agua potable y gas de red).

En segundo lugar, analizando el FRH desde la teoría de los fondos de convergencia puede decirse que cumple con el patrón que indica que son los gobiernos federales (en este caso el provincial), los encargados de fomentar el desarrollo equitativo entre las regiones. Asimismo, también es notorio que las obras llevadas a cabo apuntan a brindar un nivel de base más equitativo de acceso a la infraestructura. Tal y como mencionaron algunos de los entrevistados, si se apunta a la convergencia de esta región en el mediano/largo plazo, será necesario que el Fondo incluya, en una segunda instancia, acciones y políticas multisectoriales que fomenten la formación de capital humano y los procesos de innovación.

Una sugerencia de mejora formulada por los entrevistados, es la de adicionar una instancia programada de participación de la sociedad civil en el debate de las obras necesarias en cada municipio, lo cual enriquece la iniciativa y le otorga legitimidad ante quienes serán, finalmente, los principales beneficiados.

Un punto que merece la pena destacarse es el valioso canal creado por el gobierno provincial para informar a la ciudadanía acerca del avance de las obras (el sitio web <http://www.salta.gov.ar/fondo-reparacion-historica-salta.php>). Para enriquecer la

información contenida en el mismo, podría incluirse una sección con la normativa que regula el Fondo (su reglamentación, composición y funcionamiento), una sección que informe sobre las licitaciones de las obras (en curso y finalizadas), incluir un listado de preguntas frecuentes, y datos de contacto de autoridades del Fondo para consultas y sugerencias. Además, sería recomendable que a la información financiera presentada de las obras, se adicione interpretaciones y explicaciones de los avances de las obras, y de las causas de las demoras (en caso de existir).

La exposición que genera un canal de información instantáneo con la ciudadanía como es el sitio web, puede dejar expuestos falencias o errores en la implementación de la política. Esto no debiera desalentar a las autoridades al uso de estas herramientas comunicacionales, sino por el contrario, estas instancias son útiles para apropiarse del error, responsabilizarse y mostrar (mediante estos mismos canales), las medidas tomadas para subsanarlo.

Para concluir cabe una mención al funcionamiento de la Comisión Bicameral que monitorea la implementación del FRH. De las entrevistas realizadas surge la necesidad de una mayor periodicidad (y formalidad) en las reuniones realizadas por los miembros de esta comisión. Además, se sugiere la elaboración de minutas de estas reuniones (que sean luego puestas a disposición del público).

Estas medidas de transparencia en la implementación y el control del Fondo mejoran su calidad como política pública y le otorgarían mayor legitimidad ante la ciudadanía.

Bibliografía

Bibliografía

Aghion, P. and P. Howitt (1992), "*A Model of Growth through Creative Destruction*", *Econometrica*, Vol. 60. No. 2.

Arrow, K. (1962) "*The Economic Implications of Learning by Doing*", *A Review of Economic Studies*, Vol. 29.

Cass, D.(1965), "*Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation*", *The Review of Economic Studies*, Vol. 32, No. 3.

Constitución de la Nación Argentina

Contaduría General de la Provincia de Salta (2008) *Cuenta General del Ejercicio de la provincia de Salta de 2008*

Decreto Poder Ejecutivo Nacional N°206/2009. Creación del Fondo Federal Solidario

Decreto Provincial 5385/11 de Fondo de Convergencia Municipal

Englmann, F.C. and U. Walz (1995), "*Industrial Centers and Regional Growth in the Presence of Local Inputs*", *Journal of Regional Science*, Vol. 35, No. 1.

INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Koopmans, Tjalling C. (1965), "*On the Concept of Optimal Economic Growth*," in (StudyWeek on the) *Econometric Approach to Development Planning*, Chap. 4. North-Holland Publishing Co., Amsterdam.

Krugman, P. (1991), "*Increasing Returns and Economic Geography*", *The Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 3.

Krugman, P. and A.J. Venables (1995), "*Globalization and the Inequality of Nations*", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 4.

Ley Provincial 5082 de Régimen de Coparticipación a municipios

Ley Provincial 6438 de Regalías Petrolíferas y Gasíferas

Ley Provincial 6648 de Transferencias de fondos a municipios

Ley Provincial 7651 de Coparticipación a municipios de la provincia de Salta

Ley Provincial 7691 de Creación del Fondo de Reparación Histórica del Norte de la Provincia de Salta

Ley Provincial 7760 de Presupuesto 2013 de la provincia de Salta

Lucas R.E. (1988), “*On the Mechanics of Economic Development*”, Journal of Monetary Economics, No. 22.

Martin, P. and G.I.P. Ottaviano (2001), “*Growth and Agglomeration*”, International Economic Review, Vol. 42, No. 4.

MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 45/04. Fondo para la Convergencia estructural del MERCOSUR.

MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 18/05. Integración y funcionamiento del Fondo para la Convergencia estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR.

MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 01/10. Reglamento del Fondo para la Convergencia estructural del MERCOSUR.

MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 28/11. Fondo para la Convergencia estructural del MERCOSUR. Presupuesto 2012.

OECD (2009a), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing.

OECD (2009b), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing.

Puga, D. (1998), "*Urbanization Patterns: European Versus Less Developed Countries*", Journal of Regional Science, Vol. 38, No. 2.

Puga, D. (1999), "*The Rise and Fall of Regional Inequalities*", European Economic Review, Vol. 43.

Puga, D. and A.J. Venables (1996), "*The Spread of Industry: Spatial Agglomeration in Economic Development*", Journal of Japanese and International Economies, Vol. 10.

Ramsey F.P. (1928), "*A Mathematical Theory of Saving*", Economic Journal, Vol. 38, No. 152.

Romer, P. M. (1986), "*Increasing Returns and Long-run Growth*", Journal of Political Economy, Vol. 94, No. 5.

Romer, P. M. (1987), "*Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization*", American Economic Review, Vol. 77, No. 2.

Romer, P. M. (1990), "*Endogenous Technical Change*", Journal of Political Economy, Vol. 99.

Secretaría del MERCOSUR (2005, Octubre). *Las asimetrías y las políticas de convergencia estructural en la integración sudamericana*. Documento presentado en el Foro de Reflexión "Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana" realizado en La Paz, Bolivia.

Sheshkinski, E. (1967), "*Tests of the Learning by Doing' Hypothesis*", Review of Economics and Statistics, No. 49.

Sitio web del Fondo de Reparación Histórica de Salta:
<http://www.salta.gov.ar/organismos/fondo-de-reparacion-historica/14>

Sitio web del Gobierno de la Provincia de Salta: www.salta.gov.ar

Sitio web de la Oficina de Presupuesto de Salta: <http://presupuesto.salta.gov.ar/>

Solow, R. (1956). "*A Contribution to the Theory of Economic Growth*", Quarterly Journal of Economics, Vol. 70.

Swan, T. (1956), "*Economic Growth and Capital Accumulation*", Economic Record, Vol. 32.

Venables, A. (1996), "*Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries*", International Economic Review, Vol. 37, No. 2.

ANEXO I

ANEXO I

Puntos salientes de las entrevistas realizadas a los intendentes de los municipios de: Orán, Capitán Juan Solá, Morillo, General Ballivián, General Mosconi y Tartagal.

Fecha de las entrevistas: octubre y noviembre de 2012

Inicio del FRH, proceso de selección

Pregunta 1: ¿Cómo fue el proceso de decisión para elegir las obras a realizar con los fondos asignados por el FRH? ¿Quiénes fueron los actores involucrados?

En algunos casos los intendentes se reúnen con los concejales, los secretarios de sus municipios y los legisladores que representan al departamento en la legislatura provincial. En conjunto, deciden sobre las obras prioritarias y luego los intendentes las presentan al gobierno provincial. En esa etapa se eligen las obras a realizar. La aprobación de las obras se alcanza finalmente en ambas cámaras de la legislatura provincial.

En otros casos la priorización de las obras la determinaron los propios pobladores del municipio o los caciques de las comunidades originarias del municipio.

Pregunta 2: ¿Qué dificultades se encontraron al momento de decidir las obras? ¿Hubo personas en contra? ¿Quiénes, de qué sectores de la sociedad?

En algunos casos hubo presión local para que se contrate gente del municipio, o bien, hay presión de grupos piqueteros que quieren participar de la obras sin pasar por la etapa de capacitación que establece el FRH como condición para el empleo.

Otro problema que se registró en varios municipios fue el relacionado con los terrenos para realizar las obras. El espacio físico es limitado y se debieron expropiar tierras para las obras. Es muy complicado expropiar, en especial cuando se trata de tierras pertenecientes a comunidades originarias. Hubo protestas de familias. La solución fue el traslado de esa población ofreciéndoles viviendas en otros lugares del municipio.

En otros casos, cuando se anunciaron las obras hubo algunos problemas para integrar a los pueblos originarios a los proyectos, pero fueron solucionados ya que se estableció que los puestos de trabajo creados se distribuirían en igual proporción entre las distintas comunidades.

En Tartagal puntualmente, las obras comprometidas en el marco del FRH son ampliamente valoradas por la población. En 1997, comenzaron a haber cortes de ruta en el Municipio. Las demandas eran multisectoriales: empresarios, políticos y habitantes en general. El reclamo se debía principalmente a los efectos de las inundaciones. Ya en ese momento se pedían obras de infraestructura para hacer frente a este problema. Se pedía una “reparación histórica”. Es decir, que en este municipio la idea ya está encarnada desde hace más de una década.

En esa región, los recursos naturales no renovables fueron disminuyendo progresivamente con la extracción de hidrocarburos de YPF, mientras que al mismo tiempo la empresa echaba gente en los últimos años. En un momento hubo 3000 empleados de YPF en la zona, hoy sólo son 600. La idea de que el FRH “devuelva”

parte de lo que se extrajo en recursos no renovables con obras de infraestructura fue bien recibida por los habitantes del municipio.

La obra que se realiza en la comunidad aborigen de Yacuy tuvo problemas en sus inicios. La Unión Cooperativa de Guaraníes y la Unión Cooperativa de Yacuy se disputaban la realización de la obra. La cooperativa de Yacuy decidió cortar las rutas hasta tanto no se pusieran de acuerdo. Finalmente, el intendente convenció a estos grupos de que se unieran así tenían mayor probabilidad de ganar la licitación.

Implementación del FRH

Pregunta 3: ¿Qué obras se realizan en su municipio? ¿Cómo están avanzando?

En **Orán** se realizan obras de servicios para los asentamientos: mercado, morgue, planta de depuración de líquidos cloacales, playones deportivos, escuela para un asentamiento, comisaría y terminal de ómnibus.

Morillo está trabajando con dos puestos sanitarios en comunidades aborígenes.

En **Tartagal**, las obras que se lanzaron más rápido son aquellas que ya tenían proyectos presentados y con el FRH se agilizó el financiamiento para su ejecución.

La construcción del centro de salud en la comunidad aborigen de Yacuy es la obra que muestra mayor avance. Estaría lista para fines del 2012. También se avanza en las nuevas áreas recreativas aguas arriba en el Puente Packam y en la pavimentación de varias calles urbanas, para lo cual el municipio recibió hasta hoy \$ 2 millones de los \$ 10 millones que tiene asignados para esta última obra.

Por otro lado, una de las obras que seguramente avance en breve es la construcción del Instituto de Arte y Cultura, ya que los conflictos que había con el terreno están cerca de solucionarse.

En General Ballivián, en el marco del FRH, ya se están realizando dos obras. Una es la construcción del albergue Escuela Corralito, cuya inauguración se espera para fin de 2012. La otra obra en curso es la ampliación de la red cloacal. Esta obra extiende la red por 700 m.

Además, la construcción de un nuevo pozo de bombeo y otras obras complementarias para la provisión de agua potable, se encuentran actualmente en proceso licitatorio.

Por último, la obra más importante en cuanto a su monto (se lleva el 55 % de los \$ 11 millones asignados por el FRH al municipio) consta de la construcción de un nuevo gasoducto, una estación reductora de presión y redes domiciliarias de gas natural. El municipio planea llamar prontamente a esta obra a licitación, ya que el objetivo es terminarla antes de octubre de 2013.

En General Mosconi actualmente se ejecutan las obras para la construcción de dos nuevos centros de salud, en los barrios de Villa Tranquila y Nuevo Vespucio. La ejecución de estas obras está avanzada al 80%.

Además se está comenzando el proceso de licitación para la obra destinada a la finalización del Hospital de General Mosconi.

Pregunta 4: ¿Cuáles son las mayores necesidades en su municipio? ¿Se condicen las obras del FRH con las necesidades de la población?

En la mayoría de los municipios existen problemas estructurales.

Los principales problemas son los referidos a la falta de acceso al agua potable, el saneamiento y la salud.

El acceso a agua potable es limitado en muchos puntos de los municipios. En algunos casos, en los pozos de agua tradicionales se encuentra agua salada o con contenido de arsénico (natural). Es muy caro verificar si el agua tiene arsénico y el municipio no puede afrontar los costos. Los pozos que se deben hacer, por lo tanto, son muy profundos por lo cual resulta muy costoso. En algunos casos la población de los municipios crece a un ritmo acelerado profundizando las dificultades de acceso a agua potable.

La falta de servicio de saneamiento también fue un problema identificado por los entrevistados.

El acceso a los servicios de salud, asimismo, resulta primordial. Especialmente para los habitantes de los barrios que se encuentran más alejados del centro.

Otros problemas identificados son la provisión de electricidad, gas natural, soluciones habitacionales y la tierra (ya que es difícil hacerla productiva). En el caso del gas, existen municipios que lo producen (por lo tanto el gas pasa “por abajo” de su territorio) pero su población no tiene acceso a una red de gas natural.

En las entrevistas se encontró una valoración muy positiva en la estrecha relación entre las obras implementadas y las necesidades de la población aunque sigue habiendo necesidades insatisfechas.

Pregunta 5: ¿Cómo se estimula que se contrate mano de obra local y capacitada en el mismo proceso?

En la mayoría de los municipios hubo un acuerdo entre el FRH y la UOCRA para llevar a cabo una capacitación a los habitantes locales. En algunos casos los habitantes se mostraron entusiasmados con la capacitación, aunque ésta no les asegurara de manera directa un empleo en las obras a realizarse. Algunos municipios implementaron un pago mensual por la capacitación, con partidas provenientes del Ministerio de Trabajo.

Al finalizar el proceso de capacitación se entregó un certificado a los participantes, junto con el uniforme y los cascos de trabajo correspondientes. Se capacitó en cuestiones simples de aplicación práctica del trabajo. En ocasiones, la complejidad de las obras condicionó la cantidad de mano de obra local que se podía tomar (porque se necesitaba mayor especialización). Es por esto que los locales terminan participando en muchos casos como ayudantes en las obras, realizando aquel trabajo que sea relativamente simple.

Cuando empezaron las obras, algunos municipios no habían terminado el proceso de capacitación, con lo cual les resultó más difícil asegurar que se contrataran personas de la zona.

En otros casos, el municipio ya tenía constituidas una serie de cooperativas de trabajo con habitantes locales que ya estaban capacitados para hacer cierto tipo de obras. Estas cooperativas fueron creadas como respuesta a los crecientes conflictos sociales. Algunas obras del FRH ya podían ser llevadas a cabo por las cooperativas locales, con lo cual el impacto de la capacitación laboral fue relativamente chico.

En algunas obras particulares que fueron licitadas, la contratación de personal fue realizada de manera directa por la empresa que ganó la licitación por lo que el cupo de mano de obra local fue limitado.

Un inconveniente que surgió en relación a la mano de obra local en algunos municipios fue que integrantes de organizaciones piqueteras decidieron no participar

del proceso de capacitación, pero en el momento que se demandó mano de obra capacitada, igualmente querían ingresar a los puestos de trabajo generados. Esto generó que eventualmente se debieron tomar algunos pocos piqueteros para reducir la presión y permitir que las obras continuaran.

Algunos intendentes comentaron que los habitantes locales fueron empleados en las obras como manera de asegurar la cohesión social. En localidades con gran número de comunidades originarias se previó contratar proporciones predeterminadas de las diferentes comunidades.

Pregunta 6: ¿Cómo es el proceso de contratación de las obras? ¿Quién controla las obras?

En general, la complejidad de las obras determina el modo de contratación. En algunos casos el municipio licita las obras que le han sido transferidas, adjudicándolas a las cooperativas de trabajo locales. En otros, se hace concurso de precios con publicación. En ocasiones en que el municipio es chico y no tiene suficiente estructura ni empleados capacitados como para llevar a cabo las obras de mayor envergadura, se llama a licitación. Por lo general se firma un contrato de licitación por etapas, en la que se liberarán fondos a medida que se cumplen los tramos pautados en el contrato correspondiente.

Las obras que no se licitan son ejecutadas por el municipio, que contrata como empleados a los habitantes.

Las obras son controladas por el ingeniero municipal, junto con el ingeniero de la secretaría de Obras Públicas de la provincia y personal de la dirección de Asistencia Técnica a Municipios. En el proceso de control se certifican los avances, condición necesaria para que se liberen más fondos cuando los contratos se firman por etapas.

Interacción con otras obras públicas y otros fondos

Pregunta 7: ¿Qué importancia presupuestaria tienen las obras del FRH administradas por el municipio comparada con el presupuesto total del municipio?

En el caso de Morillo, del total de las obras públicas que se llevan a cabo en el municipio hay algunas administradas por el Municipio y otras por la Provincia directamente.

En cuanto a las obras que administra el municipio, la financiación viene de tres fuentes: Fondo Federal Solidario, FRH y gobierno provincial.

Las obras llevadas a cabo por la provincia se financian a través de la Secretaría de Obras Públicas y a través del FRH.

El gasto total del municipio es de alrededor de \$ 8 millones anuales. Prácticamente no hay recaudación propia. El FRH transfirió fondos para realizar 2 obras de puestos sanitarios. El presupuesto de ambas representa el 7% del gasto total del municipio.

En Tartagal, el monto total de las obras que se harán en el municipio en el marco del FRH es de \$ 96 millones. De este total, aproximadamente \$ 12 millones serán descentralizados para que el municipio realice las obras.

En Mosconi, las obras realizadas por el FRH constituyen la mayor parte del presupuesto de obras del municipio.

Pregunta 8: Antes del FRH, ¿ya se venían realizando obras administradas por el municipio? ¿Cómo creció la cantidad de recursos para obras cuando se implementó el FRH?

En Tartagal el municipio venía realizando muchas obras, principalmente se pavimentaron 220 calles por programas de gasto del Gobierno Nacional. El monto de las obras realizadas con recursos municipales era muy chico en relación a lo que aportan otros niveles administrativos.

En Mosconi, el monto de las obras comprometidas por el FRH suma casi \$ 40 millones. El valor de las obras llevadas a cabo por el municipio y la provincia por fuera del FRH es aproximadamente \$ 5,3 millones.

En Ballivián, por su parte, el municipio viene ejecutando otras obras por fuera de las del FRH. Entre ellas se encuentran aquellas enmarcadas en el programa “Vos conocés, vos elegís”, en el que el municipio recibió \$ 300.000 de la provincia, destinados a la pavimentación de 700 metros de veredas y al adoquinado de la vía pública.

Además, el municipio administra \$ 900.000 destinados a asfaltado y pavimentación de calles, y otros \$ 500.000 que se reciben por el Fondo Federal Solidario y están destinados a la mejora del “Paseo de la Salud”.

Por otro lado, la provincia está construyendo una planta depuradora de líquidos cloacales que está avanzada al 85 % y que se espera inaugurar a fines de 2012.

El monto total de estas obras asciende a \$ 3,1 millones, es decir el 32% del presupuesto total de obras si se suman los \$ 11 millones del FRH.

En Orán hubo antes un fondo a partir de las regalías, pero los recursos iban a obras que no se realizaban en las zonas petroleras.

La descentralización de obras públicas a los municipios comenzó en 2008. Se delegaba la administración de obras relacionadas con lo social. En el caso de Orán, se realizó la construcción de escuelas para familias.

Por último, en Morillo históricamente el municipio recibe los fondos de la coparticipación de la soja. Se reciben mensualmente. Los fondos se deberían destinar a obras de infraestructura, pero la previsibilidad de flujo permite que se tengan en cuenta para estimar la capacidad de financiar gastos corrientes.

En cuanto a las regalías, no recibían ninguna devolución.

Los fondos que se reciben por el FRH son por encima de lo que se recibía antes, equivalen a un ingreso extraordinario. Sirven para responder a las demandas que históricamente se acumulaban en el municipio.

Pregunta 9: ¿Cómo se complementan las obras del FRH con otras obras llevadas a cabo por el municipio o la provincia? ¿Cuáles son administradas por el Gobierno Provincial y cuáles por el Municipio?

En Mosconi hay una serie de obras que realiza el municipio con fondos transferidos de la provincia. Por ejemplo, en el marco del programa “Vos conocés, vos elegís”, se están construyendo dos playones deportivos en la localidad de Cornejo, con un costo de \$ 150.000 cada uno; la mejora en el acceso a Cornejo, por un monto de \$ 480.000; y la pavimentación de dos cuadras en General Mosconi, por \$ 150.000 cada una.

Con fondos provenientes del Fondo Federal Solidario, se estuvieron realizando obras cloacales por \$ 250.000.

En cuanto a las obras llevadas a cabo por el gobierno provincial, se destaca la construcción de una escuela en una comunidad Wichi, por un total de \$ 4 millones.

En Ballivián la ampliación de la red cloacal ejecutada en el marco del FRH viene a concluir las obras de extensión que la provincia viene realizando hace un tiempo en el municipio. De hecho, los 700 metros que restan y se harán vía el FRH, completan los 10 mil metros que se construyeron recientemente.

Por otro lado, las obras comprometidas por el FRH, se destinan a mejorar la educación, el agua potable, el gas, y la infraestructura general, áreas en las que no se estaban realizando obras con anterioridad.

Pregunta 10: ¿Hay obras llevadas a cabo directamente por el gobierno nacional? ¿Hay buena coordinación en la selección de obras administradas por cada nivel de gobierno?

En Tartagal hay obras que se han realizado por iniciativa nacional, principalmente destinadas a agua y saneamiento y a vivienda. Pero el Estado Nacional fracasa ya que aunque realiza las obras, después no acompaña con los costos de mantenimiento.

Hay buena complementariedad, ya que tres de las cuatro obras que el FRH asignó al sector de agua y saneamiento en Tartagal se destinan a la mejora y optimización de las redes existentes y de la actual planta depuradora. Por otro lado, el FRH no asigna fondos para viviendas.

En Mosconi, por su parte, el gobierno nacional avanza en un proyecto para explotar 200 pozos “petisos” – que producen menos de 10m³ por día – que fueron mal abandonados por YPF y están derramando gas al medio ambiente. El proyecto consiste en la formación de PyMEs apoyadas por la Nación que emplearán habitantes de General Mosconi. El volumen de producción es bajo, pero al menos permite a los habitantes contar con puestos estables de trabajo. Por otro lado, en 2013 YPF perforará cuatro pozos nuevos en la zona.

Pregunta 11: ¿A qué se destinan los recursos del Fondo Federal Solidario (fondo de la soja)?

En la mayoría de los municipios que respondieron a esta pregunta los recursos del Fondo Federal Solidario se destinan a financiar obras de infraestructura, aunque los montos son muy chicos como para hacer obras de gran envergadura.

Hubo un caso en el cual el cambio de autoridades de 2011 generó un aumento significativo en la cantidad de empleados públicos, y el aumento de los gastos corrientes hizo que los fondos del Fondo Federal Solidario debieran ser desviados para atender los crecientes gastos.

Evaluación general

¿Qué cosas funcionaron muy bien y que cosas se podrían mejorar? Si el año que viene se diseñara un nuevo fondo de reparación, ¿qué sugerencias haría?

Uno de los entrevistados sostuvo que en el futuro sería deseable poder enfocarse en la capacitación de la gente. Por ejemplo, capacitando a los habitantes en electricidad, plomería, albañilería y pinturería por ejemplo, y así fomentar la actividad productiva.

Esto se enfoca en las necesidades de mantenimiento que van a surgir una vez que se concluyan las obras.

Además consideró que hay algunas obras que actualmente son administradas por la provincia y sería bueno que fueran administradas por el municipio. Alguno sostuvo que habría que comprar maquinaria, de manera tal de dejar capacidad instalada en el municipio para continuar haciendo obras.

Una sugerencia para un próximo fondo de reparación podría ser la de realizar la canalización del Río Bermejo, de manera tal de asegurar su cauce y volver a hacer que sea navegable. Esto traería ventajas en el comercio, la comunicación y el desarrollo productivo del chaco salteño. El costo se estima en US\$ 3000 millones, monto que no resulta tan alto si se piensa en las ventajas que puede traer para el chaco salteño.

Respecto al desmonte, se lleva a cabo de manera irresponsable. Un punto importante para tratar es la necesidad de conservar la geografía local.

Otra recomendación fue la de fomentar la actividad económica del municipio. No hay microemprendimientos: dar ayuda a los artesanos, por ejemplo, que requieren insumos y capacitación para desarrollar su actividad.

Otro punto que se puede desarrollar es la capacitación en el trabajo de curtiembre. Una de las actividades principales en algunos de estos municipios es la ganadería, pero actualmente el cuero no se trabaja.

Se puede también fomentar la capacitación en comercialización.

Otro de los entrevistados sostuvo que el FRH genera empleo pero solo cuando se desarrollan las obras. Para sostener la creación de empleo a largo plazo es necesario invertir en acciones que ayuden al desarrollo industrial y al fomento de la actividad productiva. Es necesario atraer fábricas textiles, potenciar la formación de cooperativas de todo tipo de actividad e inclusive intentar recuperar la producción petrolera que alguna vez hubo en la zona.

Otro actor mencionó que un punto muy destacable del FRH es que se asegura la entrega de fondos para obras y no depende del estado financiero del gobierno, que siempre puede decidir reasignar partidas con más facilidad.

Sin embargo, el envío de fondos está condicionado a la certificación de las obras, y si esta se demora o sufre cambios su proceso, se producen importantes atrasos en la cadena de pagos. Se podría agilizar el proceso.

Parte de los desafíos de cara al futuro es reducir la penetración de los subsidios que la población recibe actualmente (no solo por planes sociales sino por ser ahora YPF una empresa estatal). “En ocasiones las familias viven de estos fondos y es difícil que tengan arraigada una cultura del trabajo”.

Asimismo sería bueno construir un parque industrial en donde puedan radicarse las fábricas y se fomente la atracción de empresas.

Además, sería interesante contar con un plan para desarrollo de viviendas.