

**LAS TRANSFERENCIAS NO AUTOMÁTICAS DEL GOBIERNO
NACIONAL A LAS PROVINCIAS
-EL CASO PARTICULAR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES-**

La Plata, febrero de 2024

Índice

INTRODUCCIÓN	3
1. CONTEXTO	3
2. INCIDENCIA DE LAS TNA	6
3. SITUACIÓN POR PROVINCIA EN 2023.....	6
4. TRANSFERENCIAS PER CÁPITA	8
5. ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS NO AUTOMÁTICAS (TNA)	10
REFLEXIONES FINALES.....	12

INTRODUCCIÓN

El presente informe, elaborado por la filial provincia de Buenos Aires de la ASAP, tiene por objeto analizar la naturaleza de las transferencias no automáticas (TNA) a las provincias por parte del Gobierno Nacional y en particular las realizadas a la provincia de Buenos Aires

1. CONTEXTO

Las provincias reciben recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos y mediante transferencias del Gobierno Nacional, según el siguiente esquema:

- a) Por un lado, las transferencias automáticas (TA) asociadas a la coparticipación federal de impuestos propiamente dicha, a ciertas leyes especiales (servicios transferidos, bienes personales, etc.) y, a partir de 2018, a fondos determinados por los consensos fiscales alcanzados¹.
- b) Por otro lado, las transferencias no automáticas (TNA), que son fondos que, en algunos casos surgen de cierta normativa que establece el destino de los mismos, y en otras ocasiones responden a criterios discrecionales que emplea el gobierno nacional para canalizar a las provincias asistencia financiera, fondos específicos, etc.

El Cuadro 1 muestra los montos transferidos por ambas modalidades a lo largo del período 2007-2023 al conjunto de las jurisdicciones provinciales. En particular, durante 2023 se giraron \$ 16.195.120 millones, donde \$ 14.356.845 correspondieron a TA y \$ 1.838.275 millones a TNA, con un aumento del +122,3% respecto a 2022, (+142,1% las TNA y +120,0% las TA).

¹ En la técnica presupuestaria, el Gobierno Nacional no las imputa como un gasto debido a que registra los recursos percibidos netos de las transferencias automáticas enviadas a los gobiernos subnacionales.

Cuadro 1
Transferencias Automáticas (TA) y No Automáticas (TNA) a las provincias

-en millones de pesos-

AÑO	TA	TNA	TOTAL	Var. i.a.
2007	55.225	10.992	66.218	
2008	69.268	13.259	82.527	24,6%
2009	75.671	20.652	96.324	16,7%
2010	101.435	26.909	128.343	33,2%
2011	134.132	28.395	162.527	26,6%
2012	170.235	29.459	199.694	22,9%
2013	221.620	40.920	262.541	31,5%
2014	303.951	55.821	359.773	37,0%
2015	415.423	73.763	489.186	36,0%
2016	563.139	138.061	701.200	43,3%
2017	754.625	165.743	920.367	31,3%
2018	1.076.749	140.762	1.217.511	32,3%
2019	1.630.516	162.337	1.792.853	47,3%
2020	2.240.665	379.271	2.619.937	46,1%
2021	3.555.741	521.725	4.077.466	55,6%
2022	6.527.242	759.461	7.286.703	78,7%
2023	14.356.845	1.838.275	16.195.120	122,3%

Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos con las Provincias y Ejecución del presupuesto E-SIDIF.

El Cuadro 2 presenta los datos mencionados expresados en valores constantes de diciembre 2023². Se observa que en promedio la Nación ha girado anualmente \$ 22.651.073 millones, situándose por debajo de dicho valor las transferencias del período 2007 a 2010 incluido, así como el año 2023. Si bien en el período 2011 a 2022 los montos anuales transferidos se ubicaron por encima del señalado promedio, es de destacar que, en términos interanuales, se produjeron caídas en los años 2012, 2014, 2018, 2019 y 2022. Puntualmente en el año 2023 se produjo una baja interanual del -29,8% (-30,5% para TA y -23,6% para TNA) que dio lugar al menor valor absoluto de la serie. El Gráfico 1 ilustra esta situación.

² Calculado en base al IPC publicado por el INDEC, a excepción de los años 2012 a 2015 que se utiliza la variación que surge del IPC elaborado por la Dirección General de Estadística y Censos de CABA

Cuadro 2
Transferencias Automáticas (TA) y No Automáticas (TNA) a las provincias

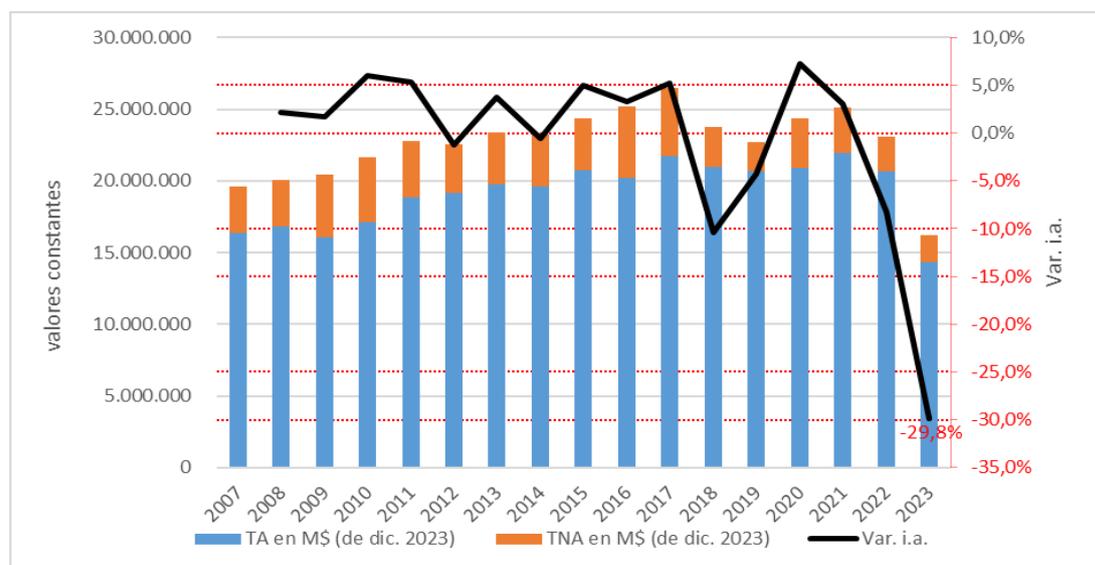
-en millones pesos de diciembre de 2023-

AÑO	TA en M\$ (de dic. 2023)	TNA en M\$ (de dic. 2023)	TOTAL en M\$ (de dic. 2023)	Var. i.a.
2007	16.382.928	3.260.943	19.643.871	
2008	16.839.103	3.223.307	20.062.410	2,1%
2009	16.037.166	4.376.932	20.414.098	1,8%
2010	17.113.317	4.539.849	21.653.166	6,1%
2011	18.822.694	3.984.584	22.807.278	5,3%
2012	19.193.739	3.321.477	22.515.216	-1,3%
2013	19.723.411	3.641.753	23.365.164	3,8%
2014	19.623.419	3.603.885	23.227.303	-0,6%
2015	20.717.593	3.678.658	24.396.251	5,0%
2016	20.235.268	4.960.925	25.196.193	3,3%
2017	21.728.255	4.772.299	26.500.554	5,2%
2018	20.998.472	2.745.104	23.743.576	-10,4%
2019	20.670.475	2.057.989	22.728.464	-4,3%
2020	20.860.739	3.531.042	24.391.781	7,3%
2021	21.932.359	3.218.080	25.150.440	3,1%
2022	20.672.106	2.405.251	23.077.357	-8,2%
2023	14.356.845	1.838.275	16.195.120	-29,8%

Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos con las Provincias y Ejecución del presupuesto E-SIDIF.

Gráfico 1
Transferencias Automáticas (TA) y No Automáticas (TNA) a las provincias

-en millones pesos de diciembre de 2023 y variación interanual-

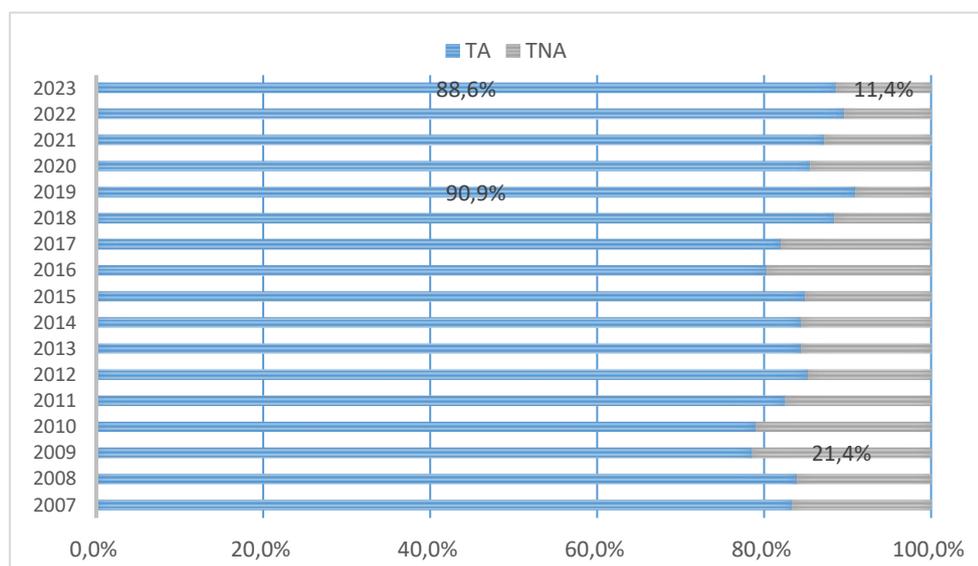


2. INCIDENCIA DE LAS TNA

En la serie bajo análisis, se observa que en el año 2009 se registró el mayor peso relativo de las TNA que representaron el 21,4% del total transferido a las provincias. Su incidencia fue en general disminuyendo, hasta el año 2019, donde se da la menor participación de las TNA con el 9,1% del total transferido. En 2020 se eleva su participación, producto del impacto de la pandemia y la necesidad del gobierno nacional de acompañar a las provincias en la provisión de insumos, así como de amortiguar el impacto de la caída de la recaudación. Con posterioridad se retoma el sendero descendente de la participación relativa de las TNA, y si bien en 2023 hay una leve recuperación, ello se da en el contexto del menor valor absoluto (en moneda constante) de las transferencias totales en la serie considerada, que se visualiza en el Gráfico 2

En el trienio 2021-2023, en promedio las TNA representaron el 11,5% de las transferencias totales, que se compara con una participación relativa promedio del 15,4% para la totalidad de la serie.

Gráfico 2
Participación de las TA y TNA en el total de transferencias



3. SITUACIÓN POR PROVINCIA EN 2023

Al analizar las transferencias por destino, la provincia de Buenos Aires (PBA), debido a su peso relativo, es la que más recibe tanto de TA como de TNA, quedando en la primera posición del

ranking total. En 2023 la provincia concentró el 24,8 % del total de fondos transferidos (22,5% en el caso de las TA y 42,8% de las TNA).

En orden de magnitudes de TA, siguen a la PBA las provincias de Santa Fe, Córdoba y Chaco, mientras que en el extremo opuesto quienes menos reciben nominalmente son Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut. Respecto de las TNA, a continuación de la PBA se encuentran CABA, Santa Fe y La Rioja, mientras que las jurisdicciones que menos reciben son Chubut, Tierra del Fuego y San Juan.

Dado que las TA representan cerca del 90% de las transferencias totales, esta modalidad resulta determinante en la ubicación que provincia alcanza en el ranking global de transferencias (TA+TNA), con poco margen en las TNA para modificar la ubicación de una provincia en el total.

Cuadro 3
Transferencias Automáticas (TA) y No Automáticas (TNA)
Ranking y participación.
Año 2023

Provincia	TA			TNA			TOTAL		
	en M\$	Participación	Ranking	en M\$	Participación	Ranking	en M\$	Participación	Ranking
Buenos Aires	3.237.189	22,5%	1	786.330	42,8%	1	4.023.519	24,8%	1
CABA	312.122	2,2%	17	156.725	8,5%	2	468.847	2,9%	14
Catamarca	367.783	2,6%	15	30.527	1,7%	17	398.310	2,5%	16
Córdoba	1.211.378	8,4%	3	63.921	3,5%	6	1.275.299	7,9%	3
Corrientes	515.662	3,6%	10	37.831	2,1%	14	553.493	3,4%	10
Chaco	684.239	4,8%	4	69.604	3,8%	5	753.844	4,7%	4
Chubut	218.237	1,5%	22	13.244	0,7%	24	231.481	1,4%	23
Entre Ríos	665.770	4,6%	5	50.274	2,7%	9	716.044	4,4%	5
Formosa	494.631	3,4%	11	44.670	2,4%	11	539.301	3,3%	11
Jujuy	385.565	2,7%	14	22.689	1,2%	20	408.254	2,5%	15
La Pampa	257.678	1,8%	20	26.571	1,4%	19	284.249	1,8%	20
La Rioja	278.344	1,9%	19	71.096	3,9%	4	349.440	2,2%	18
Mendoza	565.166	3,9%	7	33.050	1,8%	16	598.215	3,7%	8
Misiones	458.465	3,2%	12	47.015	2,6%	10	505.479	3,1%	12
Neuquén	239.127	1,7%	21	38.659	2,1%	13	277.786	1,7%	21
Río Negro	340.777	2,4%	16	27.101	1,5%	18	367.877	2,3%	17
Salta	530.319	3,7%	9	44.545	2,4%	12	574.864	3,5%	9
San Juan	454.112	3,2%	13	21.575	1,2%	22	475.686	2,9%	13
San Luis	304.525	2,1%	18	22.598	1,2%	21	327.123	2,0%	19
Santa Cruz	216.091	1,5%	23	36.778	2,0%	15	252.869	1,6%	22
Santa Fe	1.245.283	8,7%	2	77.667	4,2%	3	1.322.950	8,2%	2
Stgo. del Estero	561.594	3,9%	8	51.314	2,8%	7	612.909	3,8%	7
T. del Fuego	165.995	1,2%	24	13.974	0,8%	23	179.969	1,1%	24
Tucumán	646.792	4,5%	6	50.390	2,7%	8	697.182	4,3%	6
TOTAL	14.356.845	100,0%		1.838.145	100,0%		16.194.990	100,0%	

Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos con las Provincias y Ejecución del presupuesto E-SIDIF.

4. TRANSFERENCIAS PER CÁPITA

En promedio, durante el 2023 las provincias argentinas percibieron per cápita \$ 311.802 vía TA y \$ 39.921 por TNA, alcanzando en total una asignación per cápita de \$ 351.273.

Sin embargo, la situación planteada en el apartado anterior en cuanto a la participación de cada provincia cambia de manera sustancial cuando el análisis se aborda en términos por habitante. Bajo esta perspectiva, la PBA, que lideraba el ranking de transferencias nominales, se sitúa en la posición 23 considerando el total de transferencias (TA+TNA), básicamente por el lugar que ocupa en el ranking en función de las TA.

En términos nominales, la PBA percibió en total \$ 229.012 por habitante, lo que implica aproximadamente un 47% por debajo del promedio nacional excluyendo a Buenos Aires (TNA per cápita del resto de las 23 jurisdicciones sobre el total de la población de dicho subconjunto), sólo por encima de CABA (\$ 150.242).

En contraposición, Tierra del Fuego, Catamarca y Formosa recibieron más de \$ 800.000 por habitante, casi triplicando la asignación promedio.

Cuadro 4
Transferencias Automáticas (TA) y No Automáticas (TNA), per cápita
Relación respecto al promedio y Ranking. Año 2023.

Provincia	TA			TNA			TOTAL		
	en \$	TA per cápita provincial sobre promedio	Ranking	en \$	TNA per cápita provincial sobre promedio	Ranking	en \$	TA+TNA per cápita provincial sobre promedio	Ranking
Buenos Aires	184.255	59,1%	23	44.757	112,1%	11	229.012	65,1%	23
CABA	100.019	32,1%	24	50.223	125,8%	9	150.242	42,7%	24
Catamarca	856.193	274,6%	2	71.067	178,0%	6	927.260	263,6%	2
Córdoba	304.444	97,6%	21	16.065	40,2%	24	320.509	91,1%	21
Corrientes	430.596	138,1%	14	31.590	79,1%	16	462.186	131,4%	14
Chaco	598.654	192,0%	7	60.898	152,5%	7	659.552	187,5%	7
Chubut	361.848	116,1%	17	21.959	55,0%	21	383.806	109,1%	18
Entre Ríos	466.740	149,7%	12	35.245	88,3%	15	501.985	142,7%	12
Formosa	816.168	261,8%	3	73.707	184,6%	3	889.876	253,0%	4
Jujuy	483.191	155,0%	11	28.434	71,2%	19	511.625	145,5%	11
La Pampa	703.995	225,8%	5	72.594	181,8%	5	776.589	220,8%	5
La Rioja	723.711	232,1%	4	184.854	463,0%	1	908.565	258,3%	3
Mendoza	280.544	90,0%	22	16.406	41,1%	23	296.950	84,4%	22
Misiones	357.907	114,8%	18	36.703	91,9%	13	394.610	112,2%	17
Neuquén	329.109	105,6%	20	53.207	133,3%	8	382.315	108,7%	19
Río Negro	447.174	143,4%	13	35.562	89,1%	14	482.736	137,2%	13
Salta	368.106	118,1%	16	30.919	77,5%	17	399.025	113,4%	16
San Juan	554.990	178,0%	9	26.367	66,0%	20	581.357	165,3%	10
San Luis	562.992	180,6%	8	41.778	104,7%	12	604.769	171,9%	8
Santa Cruz	648.001	207,8%	6	110.288	276,3%	2	758.288	215,6%	6
Santa Fe	350.141	112,3%	19	21.838	54,7%	22	371.978	105,8%	20
Stgo. del Estero	532.808	170,9%	10	48.684	122,0%	10	581.492	165,3%	9
T. del Fuego	870.722	279,3%	1	73.300	183,6%	4	944.023	268,4%	1
Tucumán	379.754	121,8%	15	29.586	74,1%	18	409.340	116,4%	15
PROMEDIO	311.802	100,0%		39.921	100,0%		351.723	100,0%	

Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos con las Provincias y Ejecución del presupuesto E-SIDIF. Censo Nacional 2022.

En el Cuadro 5, que se presenta a continuación, se expone la posición de cada provincia en el ranking nominal y per cápita para las TA, las TNA y para la totalidad de las transferencias, donde se expone la ubicación relativa que cada jurisdicción representa sobre el total. Asimismo, se muestra cómo varía la ubicación al pasar del valor nominal al valor per cápita.

Los casos señalados en rojo corresponden a aquellas provincias que experimentan los mayores descensos al ser medida su participación en términos per cápita. De esta forma, puede verse que la PBA pierde 22 puestos, Córdoba 18 al igual que Santa Fe y Mendoza 14. En contraposición Tierra del Fuego sube 23 puestos, seguido de Santa Cruz que asciende 16 lugares y La Pampa y La Rioja, que avanzan 15 posiciones.

Cuadro 5
Ranking por provincia.
Variación en el ranking.
Año 2023.

Provincia	Transferencias Automáticas			Transferencias No Automáticas			Transferencias Totales		
	Ranking en M\$ 1	Ranking per cápita 2	Posiciones ganadas o perdidas 3=1-2	Ranking en M\$ 4	Ranking per cápita 5	Posiciones ganadas o perdidas 6=4-5	Ranking en M\$ 7	Ranking per cápita 8	Posiciones ganadas o perdidas 9=7-8
Buenos Aires	1	23	-22	1	11	-10	1	23	-22
CABA	17	24	-7	2	9	-7	14	24	-10
Catamarca	15	2	13	17	6	11	16	2	14
Córdoba	3	21	-18	6	24	-18	3	21	-18
Corrientes	10	14	-4	14	16	-2	10	14	-4
Chaco	4	7	-3	5	7	-2	4	7	-3
Chubut	22	17	5	24	21	3	23	18	5
Entre Ríos	5	12	-7	9	15	-6	5	12	-7
Formosa	11	3	8	11	3	8	11	4	7
Jujuy	14	11	3	20	19	1	15	11	4
La Pampa	20	5	15	19	5	14	20	5	15
La Rioja	19	4	15	4	1	3	18	3	15
Mendoza	7	22	-15	16	23	-7	8	22	-14
Misiones	12	18	-6	10	13	-3	12	17	-5
Neuquén	21	20	1	13	8	5	21	19	2
Río Negro	16	13	3	18	14	4	17	13	4
Salta	9	16	-7	12	17	-5	9	16	-7
San Juan	13	9	4	22	20	2	13	10	3
San Luis	18	8	10	21	12	9	19	8	11
Santa Cruz	23	6	17	15	2	13	22	6	16
Santa Fe	2	19	-17	3	22	-19	2	20	-18
Stgo. del Estero	8	10	-2	7	10	-3	7	9	-2
T. del Fuego	24	1	23	23	4	19	24	1	23
Tucumán	6	15	-9	8	18	-10	6	15	-9

Fuente: elaboración propia.

Si bien no existe una correlación lineal entre población y transferencias, se evidencia en general, que a mayor cantidad de habitantes las transferencias per cápita son menores.

5. ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS NO AUTOMÁTICAS (TNA)

En cuanto a la composición y naturaleza de las TNA, el Cuadro 6 muestra que del total de las TNA, el 18,0% corresponde al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), plus salarial que la Nación paga complementando los ingresos de los docentes de las provincias, establecido por la Ley N° 25.053 y que se ha prorrogado inalterablemente desde 1999, el 13,2% corresponde al Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la PBA, creado por Decreto del PEN para compensar puntos de coparticipación perdidos históricamente por esta provincia, el 12,4% en calidad de Asistencia Financiera, el 10,4% son fondos para Relaciones y Desarrollo Regional, y el 9,3% son recursos para los sistemas previsionales provinciales. Ese conjunto de transferencias explica más del 60% de las TNA y constituyen (salvo el FONID) asistencia a las provincias para equilibrar sus finanzas.

Con una participación menor, también se realizan transferencias para salud, políticas socioeducativas, obras viales, envíos de fondos a CABA para financiar la policía metropolitana (reglamento de la Ley N° 27.606), políticas alimentarias y obras de saneamiento.

Cuadro 6
TNA por Entidad y Programa
Año 2023

Entidad	Programa	TNA	Participación
Ministerio de Educación	Fondo Nacional de Incentivo Docente (1)	331.247	18,0%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires	242.526	13,2%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	Asistencia Financiera a Provincias y Municipios	228.500	12,4%
Ministerio del Interior	Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional	191.315	10,4%
Administración Nacional de la Seguridad Social	Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social y Organismos Descentralizados	170.354	9,3%
Ministerio de Salud	Transferencias Varias	115.793	6,3%
Ministerio de Educación	Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	91.407	5,0%

Entidad	Programa	TNA	Participación
Dirección Nacional de Vialidad	Construcciones de Obras Viales fuera de la Red Vial Nacional	67.844	3,7%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	Reglamentación Ley N° 27.606 (financiamiento por el traspaso de la policía metropolitana)	65.383	3,6%
Ministerio de Desarrollo Social	Políticas Alimentarias	46.240	2,5%
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento	Asistencia Técnico - Financiera y Desarrollo de Infraestructura para el Saneamiento	33.961	1,8%
Varias	Otras	253.707	13,8%
TOTAL		1.838.275	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Ejecución del presupuesto E-SIDIF.

(1) Cumplimiento Ley 25.053 prorrogable desde 1999 por ley o DNU (última vigencia hasta 31-12-23).

La PBA, en particular, recibió en 2023 TNA por \$ 786.330 millones (un 42,8% del total), entre las cuales se destacan el FONID (32,4% del total), el 100% del Fondo de Fortalecimiento, el 66,6% de la Asistencia Financiera, el 68,8% de los fondos para Sistemas Previsionales, el 51,7% de las transferencias para Políticas Alimentarias, el 50,8% de las transferencias para Salud, el 38,5% para Políticas Socioeducativas. En el resto de los conceptos, tal como se puede ver el en Cuadro 7, la participación de la PBA es poco significativo.

Cuadro 7
TNA Totales y a la PBA
Año 2023

Programa	TNA En millones de \$	TNA a la PBA En millones de \$	Estructura porcentual de las TNA a la PBA	Participación de PBA respecto Total del Programa
Fondo Nacional de Incentivo Docente	331.247	107.427	13,7%	32,4%
Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires	242.526	242.526	30,8%	100,0%
Asistencia Financiera a Provincias y Municipios	228.500	152.187	19,4%	66,6%
Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional	191.315	20.031	2,5%	10,5%

Programa	TNA En millones de \$	TNA a la PBA En millones de \$	Estructura porcentual de las TNA a la PBA	Participación de PBA respecto Total del Programa
Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social y Organismos Descentralizados	170.354	117.167	14,9%	68,8%
Transferencias Varias Salud	115.793	58.831	7,5%	50,8%
Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	91.407	35.149	4,5%	38,5%
Construcciones de Obras Viales fuera de la Red Vial Nacional	67.844	11	0,0%	0,0%
Reglamentación Ley N° 27.606	65.383	0	0,0%	0,0%
Políticas Alimentarias	46.240	23.883	3,0%	51,7%
Asistencia Técnico - Financiera y Desarrollo de Infraestructura para el Saneamiento	33.961	841	0,1%	2,5%
Otras	253.707	28.277	3,6%	11,1%
TOTAL	1.838.275	786.330	100,0%	42,8%

Fuente: elaboración propia en base a Ejecución del presupuesto E-SIDIF.

REFLEXIONES FINALES

La existencia de un conjunto de transferencias no automáticas o discrecionales de la Nación (TNA) hacia las jurisdicciones provinciales debe ser evaluada en el contexto del incumplimiento de la manda constitucional que estableció que debería sancionarse un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc.2 del artículo 75 antes de la finalización del año 1996.

Al no estar resuelto el problema central de la asignación de recursos a las provincias, la eliminación de las transferencias no automáticas por parte del Gobierno Nacional implicaría un retroceso de la posición fiscal de las finanzas subnacionales, que verían disminuir sus recursos de origen nacional, en promedio, en más del 11%, teniendo en cuenta lo girado en 2023.

Más allá del efecto general del deterioro fiscal de las provincias con casos emblemáticos como el Fondo de Fortalecimiento Fiscal para la PBA, la asignación a CABA por el traspaso de la Policía Federal (Ley N° 27.606), el aporte a los sistemas previsionales que no fueron absorbidos por la ANSES o la asistencia financiera a las provincias con necesidades puntuales, se procedería a desfinanciar en principio áreas o políticas beneficiarias de la afectación específica de esos

fondos, como el salario docente, las políticas alimentarias, socioeducativas, obras viales urbanas e interurbanas, obras de saneamiento hidráulico, etc.