

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas

El caso de la Argentina

Oscar Cetrángolo
Ariela Goldschmit



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas

El caso de la Argentina

Oscar Cetrángolo
Ariela Goldschmit



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit, consultores de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/GIZ: Servicios públicos y descentralización fiscal (GER/10/006).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.3740

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Distribución del ingreso personal y territorial en la Argentina	9
A. Distribución personal del ingreso.....	9
B. Distribución territorial.....	11
1. Restricciones a la correspondencia fiscal.....	12
2. Agrupamiento de provincias según IDH.....	15
II. Descentralización de programas sociales en la Argentina	19
A. La provisión descentralizada de salud y educación públicas.....	20
B. Desigualdad en los resultados de la provisión descentralizada.....	21
C. Disparidades intra-provincias.....	25
D. Cambios recientes en políticas públicas y descentralización.....	27
III. Papel de los diferentes niveles de gobierno en las políticas sociales para hacer frente a la crisis	31
A. Antecedentes de programas nacionales de transferencias de ingresos.....	32
B. El Programa de Asignación Universal por Hijo.....	33
C. Los programas de transferencias a nivel provincial.....	34
D. Clasificación de los programas sociales.....	36
1. Programas nacionales cumpliendo funciones propias.....	37
2. Programas nacionales cumpliendo funciones descentralizadas.....	37
3. Programas locales cumpliendo funciones propias.....	37
4. Programas locales cumpliendo funciones nacionales.....	37
IV. Financiamiento de servicios descentralizados y equidad	39
V. Conclusiones	45
Bibliografía	47
Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados	49

Índice de cuadros

CUADRO 1	INDICADORES DE PBG A NIVEL PROVINCIAL, 2005	12
CUADRO 2	POTESTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES POR PROVINCIA	13
CUADRO 3	PRESIÓN TRIBUTARIA Y PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS SEGÚN PROVINCIA, 2010	14
CUADRO 4	PRESIÓN TRIBUTARIA EN PROVINCIAS Y MUNICIPIOS, 2010	15
CUADRO 5	INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS A NIVEL PROVINCIAL	16
CUADRO 6	AÑOS POTENCIALES DE VIDA PERDIDOS POR GRUPOS DE CAUSAS SEGÚN PROVINCIAS, 2008	22
CUADRO 7	TASA DE REPITENCIA Y SOBREDAD POR NIVELES DE ENSEÑANZA SEGÚN PROVINCIAS, 2009	24
CUADRO 8	TASAS DE ANALFABETISMO (2010): BRECHAS A NIVEL LOCALIDADES SEGÚN PROVINCIAS	26
CUADRO 9	HOGARES SIN BAÑO (2010): BRECHAS A NIVEL LOCALIDADES SEGÚN PROVINCIAS	26
CUADRO 10	PRINCIPALES PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS PROVINCIALES SEGÚN EJES TEMÁTICOS	35
CUADRO 11	CLASIFICACIÓN DE PROGRAMAS	38

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI DEL IPCF EN LA ARGENTINA, 1974-2011	10
GRÁFICO 2	DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA Y OTROS PAÍSES, AÑOS SELECCIONADOS	10
GRÁFICO 3	EMPLEADOS PÚBLICOS CADA MIL HABITANTES SEGÚN PROVINCIA, 2009	15
GRÁFICO 4	AGRUPAMIENTO DE PROVINCIAS	17
GRÁFICO 5	TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL (2009) Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN SIN SEGURO DE SALUD (2010), SEGÚN PROVINCIAS	22
GRÁFICO 6	TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL Y GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN SALUD PER CÁPITA, 2009	23
GRÁFICO 7	TASAS DE SOBREDAD EN CICLO BÁSICO SECUNDARIO Y GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN EDUCACIÓN BÁSICA, PER CÁPITA, 2009	25
GRÁFICO 8	ESTRUCTURA DE GASTO PÚBLICO SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO Y FINALIDADES, 2009	29
GRÁFICO 9	BENEFICIARIOS DE DISTINTOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS NACIONALES, 2003-2012	33
GRÁFICO 10	ESTRUCTURA DE RECURSOS Y EROGACIONES POR NIVEL DE GOBIERNO, 1961 A 2009	40
GRÁFICO 11	PRESIÓN TRIBUTARIA DEL GOBIERNO NACIONAL Y PROVINCIAS, 1991-2011	40
GRÁFICO 12	ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA A NIVEL PROVINCIAL, 1991-2011	41
GRÁFICO 13	RECURSOS PROVINCIALES TRANSFERIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL, 1983-2010	42
GRÁFICO 14	ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS PROVINCIALES TRANSFERIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL SEGÚN JURISDICCIÓN, 2010	43

Resumen

El presente estudio realiza una reevaluación de los procesos de descentralización en la Argentina a partir de la introducción de importantes programas de transferencias condicionadas con posterioridad a la crisis de principios de siglo. De manera específica, estudia los cambios en las modalidades de descentralización durante los últimos diez años, y el papel de cada nivel de gobierno en el diseño, instrumentación y financiamiento de la política social.

La historia de la descentralización en Argentina se ha caracterizado por el predominio de la restricción fiscal sobre el diseño de políticas sectoriales y, en consecuencia, se ha observado la ausencia de instancias de coordinación de servicios sociales entre los diferentes niveles de gobierno. Ello ha revestido especial gravedad tratándose de la provisión de servicios con un fuerte impacto sobre la equidad en territorios desiguales. No se ha prestado suficiente atención a las capacidades institucionales y financieras de cada gobierno receptor de las responsabilidades ni se han desarrollado las necesarias políticas de coordinación y compensación entre territorios desde el nivel central.

En los últimos años, con menores problemas de solvencia, el gobierno central ha recuperado cierta iniciativa en materia de políticas sociales. Se han podido detectar algunos ejemplos interesantes de coordinación (como las reformas en el área de la salud) y se ha desarrollado un amplio programa de transferencias condicionadas a los hogares con mayores necesidades para enfrentar la emergencia. La oportunidad y modalidad de estas intervenciones muestran la necesidad de planificar con mayor cuidado la interrelación entre jurisdicciones en materia de política social.

Introducción

La organización federal que presenta Argentina ha sido fuente de múltiples conflictos políticos y financieros a lo largo de su historia. Desde el punto de vista fiscal, la profundización de los procesos de descentralización del gasto (es el país con mayor proporción del gasto subnacional dentro de América Latina) y la paulatina concentración de recaudación tributaria en el gobierno central (no obstante lo originalmente estipulado en la Constitución Nacional) ha derivado en un fuerte y creciente desequilibrio vertical.

A pesar de los fuertes argumentos en favor de la responsabilidad primaria del gobierno central para la atención de problemas distributivos (Atkinson y Stiglitz, 1980; Stiglitz, 1988, y Musgrave y Musgrave, 1993), las situaciones de emergencia no siempre encontraron a ese nivel de gobierno disponible para la atención de esas demandas. Como consecuencia, en comparación con otros países de la región, se ha registrado cierta demora en la adopción de programas de transferencias condicionadas a los hogares más pobres desde el nivel central. Ello agravó los desequilibrios verticales ya que, frente a esa “demora” muchos gobiernos subnacionales encararon diferentes acciones asistenciales para hacer frente a situaciones de emergencia, lo que ha derivado en una variedad de programas de este tipo. Teniendo en cuenta las diferentes capacidades (financieras y de gestión) a lo largo del territorio argentino, se pudieron haber profundizado las brechas de desarrollo (humano y productivo) entre jurisdicciones.

Adicionalmente, la última década (posterior a la crisis de principios de siglo) mostró cambios importantes en el nivel y estructura de ingresos y gastos de los gobiernos. De manera especial, se ha producido un incremento muy significativo en los recursos tributarios. Sin embargo, no se percibe un menor grado de conflictividad asociada al funcionamiento del federalismo.

El presente estudio tiene como objeto específico una reevaluación de los procesos de descentralización en la Argentina a partir de la introducción de importantes programas de transferencias condicionadas con posterioridad a la crisis de principios de siglo, teniendo en cuenta su alcance y financiamiento. De manera específica se propone estudiar los cambios en las modalidades de descentralización durante los últimos diez años (desde la salida de la crisis de principios del siglo), y el papel de cada nivel de gobierno en el diseño, instrumentación y financiamiento de la política social.

El documento se estructura de la siguiente manera. En el capítulo I, a modo de contexto, se presenta la situación distributiva del país y con el objeto de evaluar las disparidades existentes entre las

provincias argentinas, se revisa una serie de indicadores de la situación social, con especial referencia a nivel territorial. Esta mirada será necesaria para permitir una discusión posterior sobre el papel que debería desempeñar el gobierno nacional, mediante la implementación de políticas sociales destinadas a paliar las disparidades y mejorar las condiciones de inclusión social de la población.

El capítulo II presenta el análisis de los procesos de descentralización implementados en Argentina, con especial referencia a salud y educación. Se discute acerca del origen de los mismos, las motivaciones que los impulsaron y modalidad de implementación, entre otros aspectos. Asimismo, se evalúa una serie de indicadores sanitarios y educativos, y sus vínculos con la propia descentralización. La mirada, en este caso, se centra en las diferentes condiciones de provisión de servicios descentralizados que muestran las provincias argentinas y se presentan las principales reformas de los últimos años.

El capítulo III analiza la historia reciente de los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC) en Argentina, identificando las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno. Se presenta un detalle de los programas de transferencias ejecutados por el gobierno nacional y los resultados del relevamiento efectuado sobre los programas de transferencias implementados por los gobiernos provinciales.

El capítulo IV complementa el análisis de las secciones previas incorporando la problemática asociada al financiamiento de los diferentes niveles de gobierno, con especial referencia a los programas sociales descentralizados.

Por último, el capítulo V resume una serie de reflexiones finales sobre la temática abordada. Allí se destaca la ausencia de instancias de coordinación en los procesos de descentralización llevados a cabo en el país, lo que ha resultado de especial gravedad al tratarse de la provisión de servicios con un fuerte impacto sobre la equidad en territorios desiguales. Se ha favorecido la autonomía provincial sin mirar las instituciones, capacidades y recursos disponibles en cada caso. En los últimos años, con menores problemas de solvencia que en el pasado, si bien se encuentran algunos ejemplos interesantes en materia de coordinación y políticas compensatorias, aún queda mucho por recorrer. En materia de programas de transferencias condicionadas, de manera especial, si bien son una solución a problemas de la emergencia, no puede soslayarse la necesidad de planificar con mayor cuidado la interrelación entre jurisdicciones en materia de política social.

I. Distribución del ingreso personal y territorial en la Argentina

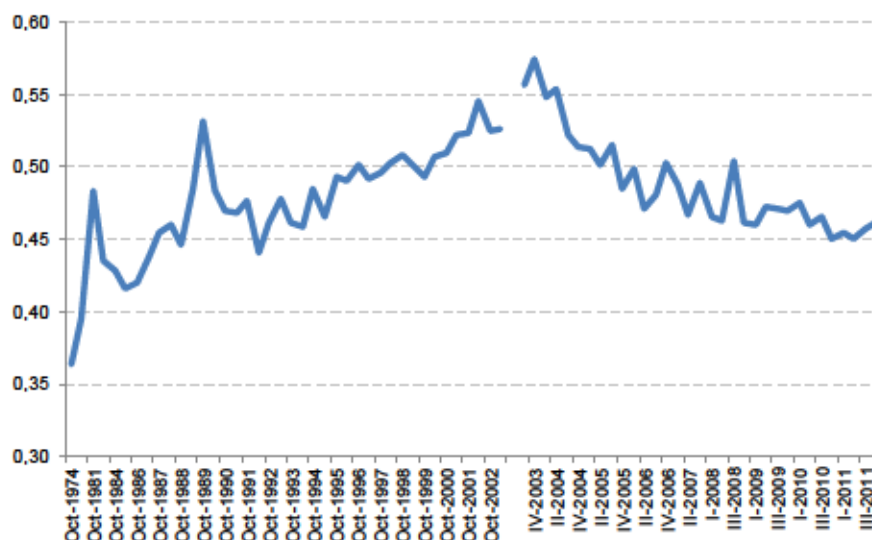
A. Distribución personal del ingreso

La distribución del ingreso y las condiciones sociales de la población argentina han mejorado desde la última crisis que atravesó el país a principios de siglo y distan de corresponderse con las peores condiciones de la región. Los datos disponibles para el coeficiente de Gini muestran la mejora que ha operado en las condiciones de desigualdad del país desde el punto más elevado registrado en el año 2002. No obstante, los niveles de desigualdad recién han logrado retrotraerse a los vigentes a comienzos de los años noventa, ubicándose aún por encima de los registros de mediados de los setenta. El gráfico 1 ilustra esta situación y muestra como la situación distributiva ha sufrido importantes retrocesos en cada una de las crisis macroeconómicas (1982, 1989-1990 y 2001-2002).

En forma esquemática, siguiendo a Beccaria y Gonzales (2006), es posible distinguir cuatro etapas con relación a la evolución del mercado laboral y la desigualdad, tomando como punto de partida el momento previo al deterioro de los indicadores respectivos:

- 1974-1980: caracterizado por una caída de las remuneraciones medias reales, crecimiento de la desigualdad y, en menor medida, de la incidencia de la pobreza;
- 1980-1991: deterioro de los salarios reales (la caída promedio fue de 33%) y crecimiento de la proporción de puestos de trabajo no registrados. La pobreza creció de manera significativa y en menor medida lo hizo el coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos familiares;
- 1991-2001: con la vigencia del plan de convertibilidad, se destaca el elevado nivel de desempleo abierto, aunque un nivel más estable de remuneraciones reales y un sendero creciente en la desigualdad,
- desde 2001: la etapa que se inicia con la salida del régimen de convertibilidad distingue entre los años de crisis (2001-2003) donde se observa un importante aumento de la desocupación y caída de los salarios reales de los años posteriores que muestran una recuperación de la mayoría de los indicadores aquí analizados.

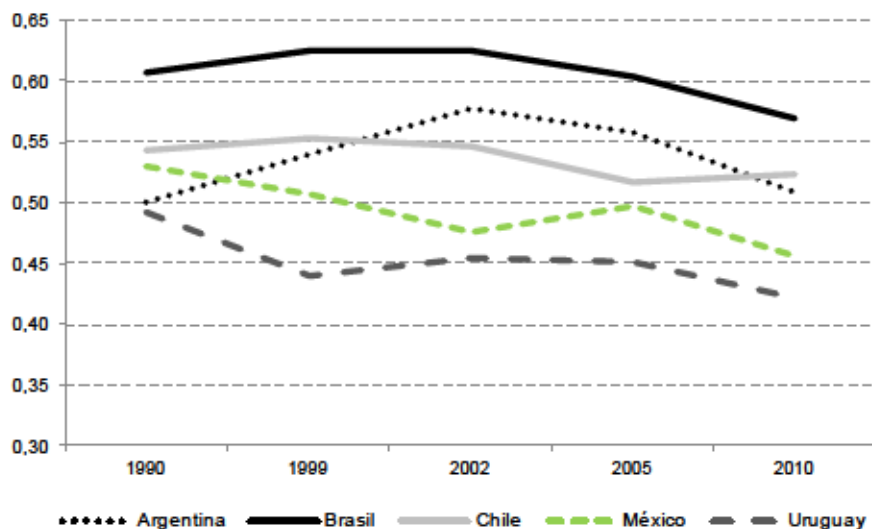
GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI DEL IPCF EN LA ARGENTINA, 1974-2011



Fuente: Beccaria y Maurizio (s/f).

En términos comparativos, los valores vigentes se ubican en una posición intermedia con relación a otros países de la región (véase el gráfico 2).

GRÁFICO 2
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA Y OTROS PAÍSES, AÑOS SELECCIONADOS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT.

Nota: Los datos consignados para cada año corresponden a las estadísticas disponibles más cercanas a esos años.

La desigualdad de los ingresos familiares exhibió una tendencia creciente a lo largo de la década de los noventa. Mientras que al comienzo de este período la relación entre los ingresos per cápita familiares (IPCF) medios del primero y del último quintil era de 12 veces, ésta se elevó a 20 veces hacia el final del régimen de convertibilidad. Este empeoramiento distributivo se explicó, por un lado, por la

mayor concentración de las remuneraciones de los ocupados y, por el otro, por la creciente influencia del desempleo. En los 2000 el crecimiento de la desigualdad ha sido intensa durante los primeros años —hasta principios de 2005— para luego caer a un ritmo moderado, que tiende a estancarse luego de 2008. A este resultado parecen haber contribuido la disminución de la desigualdad de los ingresos laborales, la elevación de valor real de los haberes jubilatorios así como la ampliación de la cobertura previsional, desarrollos todos que tuvieron un impacto positivo especialmente en los grupos más vulnerables. Hacia el final del período debe también contemplarse el efecto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) de la que se benefician los hogares con niños, sin ningún ocupado en un puesto asalariado registrado y con bajos ingresos (inferiores al salario mínimo). No puede, finalmente, dejarse de mencionar los importantes subsidios generalizados a las tarifas de los principales servicios públicos (Beccaria y Maurizio, s/f). En tanto que la desaceleración de las mejoras alcanzadas y su paulatino estancamiento parecen responder a la declinación de la tasa de expansión del empleo combinada con un proceso de aceleración inflacionaria.

B. Distribución territorial

Los problemas distributivos de Argentina tienen otra manifestación en los mercados de equilibrios territoriales. Desde su origen, el país ha mostrado un elevado grado de disparidad (y conflicto) entre sus diferentes jurisdicciones¹. Así, se pueden encontrar escenarios territoriales propios de urbes relativamente desarrolladas con otros asimilables a situaciones de graves carencias. Estos contrastes tienen su correlato en diferentes indicadores sociales, productivos y fiscales y actúan a la vez como condicionantes de las posibilidades de desarrollo de cada territorio.

Una mirada simple sobre las últimas estimaciones disponibles de Producto Bruto Geográfico resalta la elevada concentración de la producción nacional en 4 o 5 provincias. Según esa información, en el año 2005 la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza concentran 75,8% del PBI del país. Asimismo, al interior de estas provincias también se vislumbran patrones similares de concentración con enclaves de mayor desarrollo productivo junto a otras áreas poco desarrolladas.

La brecha entre las provincias con mayor y menor PBG (Buenos Aires y La Rioja) alcanza grandes proporciones (el producto de la primera resulta ser más de 75 veces el de la segunda). Lamentablemente, se trata de un área de las estadísticas del país que han sido más descuidadas y no es posible tener un seguimiento adecuado de la evolución de estas diferencias y sus causas². Hasta donde puede ser considerada la información existente, pareciera tratarse de una matriz productiva que muestra muy pocos cambios en los últimos años³. Más allá del esfuerzo efectuado por distintas regiones por promover su desarrollo, así como los programas nacionales de desarrollo regional puestos en marcha durante las últimas décadas, no se identifican modificaciones sustantivas en la estructura productiva regional⁴.

La brecha del producto puede no ser una medida adecuada de diferencias en el bienestar de la población de cada región, ya que, entre otras cosas, no toma en cuenta la diferente densidad poblacional. Seguramente, un mejor indicador para evaluar los problemas de equidad territorial considera las brechas del producto per cápita. En Argentina, el ratio entre el producto per cápita de la provincia más rica (Santa Cruz) y la de menor desarrollo relativo (Formosa) asciende a 7,8. Ello estaría indicando la

¹ Véase, por ejemplo, Botana (1993) y Cortés Conde (2000).

² Los últimos datos disponibles corresponden a una proyección de la desagregación del Producto Nacional realizada sobre los datos del año base (1993) y corregidos parcialmente a partir de información de cuentas públicas provinciales y algunos sectores de actividad de los que se dispuso de estimaciones más recientes. Adicionalmente, cuando fue posible, se lo comparó con cálculos de PBG que desarrollan algunas provincias. Esta estimación fue realizada a través de un convenio entre la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y la Oficina en Buenos Aires de la CEPAL y la última información disponible, aunque incompleta, corresponde al año 2005.

³ El caso de la provincia de Catamarca constituye una excepción a esta tendencia general, donde el desarrollo de la actividad minera comienza a mostrar mayor incidencia a partir de 2002.

⁴ En el anexo estadístico se presenta la evolución del ranking de las provincias en su contribución al producto desde 1993.

complejidad de la tarea de mejorar la cohesión social y avanzar en una nueva agenda de reformas que promueva la igualdad de derechos para toda la población. Esto implica desafíos más complejos para los programas de descentralización de políticas sociales, como se verá más adelante. Esta situación contrasta con lo observado en países europeos como España, Francia e Italia donde las brechas entre jurisdicciones se ubican en torno a 2,0 (Cetrángolo, 2007).

CUADRO 1
INDICADORES DE PBG A NIVEL PROVINCIAL, 2005

Jurisdicción	Participación en el PBI (en porcentajes)	Ranking	PBG en relación al mínimo (La Rioja)	PBG per cápita en relación al mínimo (Formosa)
CABA	21,83	1	48,65	7,34
Buenos Aires	33,69	2	75,08	2,33
Catamarca	1,37	3	3,06	3,81
Córdoba	8,05	4	17,94	2,51
Corrientes	1,17	5	2,60	1,21
Chaco	1,18	6	2,63	1,17
Chubut	2,00	7	4,45	4,55
Entre Ríos	2,01	8	4,48	1,67
Formosa	0,51	9	1,14	1,00
Jujuy	0,82	10	1,83	1,27
La Pampa	0,91	11	2,03	2,88
La Rioja	0,45	12	1,00	1,42
Mendoza	4,18	13	9,32	2,53
Misiones	1,22	14	2,72	1,20
Neuquén	2,75	15	6,13	5,35
Río Negro	1,34	16	2,99	2,32
Salta	1,57	17	3,51	1,37
San Juan	0,85	18	1,89	1,29
San Luis	1,05	19	2,33	2,59
Santa Cruz	1,65	20	3,68	7,84
Santa Fe	8,10	21	18,06	2,59
Santiago del Estero	0,88	22	1,97	1,07
Tucumán	1,74	23	3,87	1,24
Tierra del Fuego	0,68	24	1,52	6,01
Total país	100,00			2,79

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones de la CEPAL para el año 2005.

1. Restricciones a la correspondencia fiscal

El desarrollo regional desequilibrado determina la concentración de bases tributarias en algunos territorios del país. Ello deriva necesariamente, en la imposibilidad de correspondencia fiscal plena y, en consecuencia, de conseguir procesos de descentralización virtuosos en los términos señalados por la teoría, como se verá más adelante. Ello no implica que los procesos de descentralización sean un obstáculo insalvable a la búsqueda de mayor cohesión social sino que marca la existencia de tensiones que deben contemplarse y llama la atención sobre la necesidad imperiosa de establecer mecanismos de coordinación de las políticas sectoriales que contemplen la compensación entre regiones, donde el papel de los esquemas de transferencias de recursos entre gobiernos adquiere relevancia.

En la Argentina, los gobiernos provinciales cuentan con la potestad para cobrar tanto impuestos directos como indirectos. Los tributos más utilizados son aquellos sobre la propiedad (impuestos

inmobiliarios o prediales y patente automotor); sobre el consumo de bienes y servicios (ingresos brutos) y sellos. En tanto que los gobiernos municipales se financian mayormente con recursos no tributarios (tasa de alumbrado, barrido y limpieza; de habilitación y publicidad; seguridad e higiene). No obstante, en algunas provincias se ha delegado la potestad tributaria en los municipios, como se muestra en el cuadro 2. Un caso particular lo constituye Chubut donde los municipios tienen la potestad tributaria de los impuestos patrimoniales (automotor e inmobiliario urbano y rural) y la administración de ingresos brutos.

CUADRO 2
POTESTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES POR PROVINCIA

Jurisdicción	Inmobiliario urbano	Inmobiliario rural	Automotores	Ingresos brutos	Otros
Buenos Aires ^a					
Catamarca					x
Córdoba			x		
Corrientes					x
Chaco	x	x	x		
Chubut	x	x	x	x	
Entre Ríos ^a					
Formosa	x		x		
Jujuy			x		
La Pampa ^a					
La Rioja ^a					
Mendoza ^a					
Misiones					x
Neuquén			x		
Río Negro ^a					
Salta	x		x		
San Juan ^a					
San Luis					
Santa Cruz	x		x		
Santa Fe ^a					
Santiago del Estero ^a					
Tucumán ^a					
Tierra del Fuego	x		x		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008).

^a Provincias que no delegan ninguna potestad tributaria a nivel municipal.

Como se desprende del cuadro que sigue, la presión tributaria a nivel provincial varía entre 6,8% (Tucumán) y 1,6% (Catamarca) de su respectivo PBG. Adicionalmente, se incorpora allí una columna que ilustra sobre la dependencia de recursos nacionales en las distintas jurisdicciones: la proporción que alcanzan los recursos propios en los recursos totales. En la mayoría de las provincias este ratio es reducido, ubicándose en promedio en torno al 28,4%, siendo en Formosa, La Rioja, Chaco, Jujuy y Santiago del Estero inferior al 10%. Es decir, en estas provincias los esfuerzos de recaudación junto con otros recursos no tributarios resultan muy insuficientes para financiar en forma independiente las políticas públicas. Por su parte, en Neuquén, Chubut —donde existen rentas petroleras— y, especialmente, la Ciudad de Buenos Aires, los recursos se ubican por encima del promedio señalado.

CUADRO 3
PRESIÓN TRIBUTARIA Y PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS
PROPIOS SEGÚN PROVINCIA, 2010
(Como porcentaje del correspondiente PBG)

Jurisdicción	Presión tributaria	Recursos propios/ recursos totales
CABA	5,2	87,8
Buenos Aires	5,4	40,7
Catamarca	1,6	23,3
Córdoba	4,5	27,0
Corrientes	3,2	11,5
Chaco	4,2	9,2
Chubut	3,1	56,4
Entre Ríos	4,8	18,2
Formosa	3,2	5,8
Jujuy	3,1	8,9
La Pampa	4,2	29,5
La Rioja	2,5	7,8
Mendoza	3,3	40,6
Misiones	5,2	18,1
Neuquén	3,5	56,9
Río Negro	4,4	29,8
Salta	4,4	23,5
San Juan	5,1	22,1
San Luis	4,3	23,9
Santa Cruz	2,9	44,8
Santa Fe	4,3	28,3
Sgo. del Estero	3,6	9,1
Tucumán	6,8	22,7
Tierra del Fuego	4,0	36,0
Total	4,8	28,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Nota: Los últimos datos disponibles de PBG corresponden a estimaciones para 2005 de la CEPAL. Para proyectar los niveles correspondientes a 2010 se tomó la última estructura disponible y se aplicó la misma a los valores del PIB según datos de INDEC.

Para completar la presentación de la tributación subnacional, a estos datos debe añadirse la presión tributaria ejercida a nivel municipal. Si bien no se cuenta con esa información desagregada por provincia (y mucho menos a nivel municipal), según estimaciones de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias la presión municipal asciende a \$1.056 millones en 2010, representando apenas 0,1% del PIB.

CUADRO 4
PRESIÓN TRIBUTARIA EN PROVINCIAS Y MUNICIPIOS, 2010

	Millones de pesos	Porcentajes del PIB
Provincias	68 720	4,8
Municipios	1 056	0,1
Total	69 776	4,8

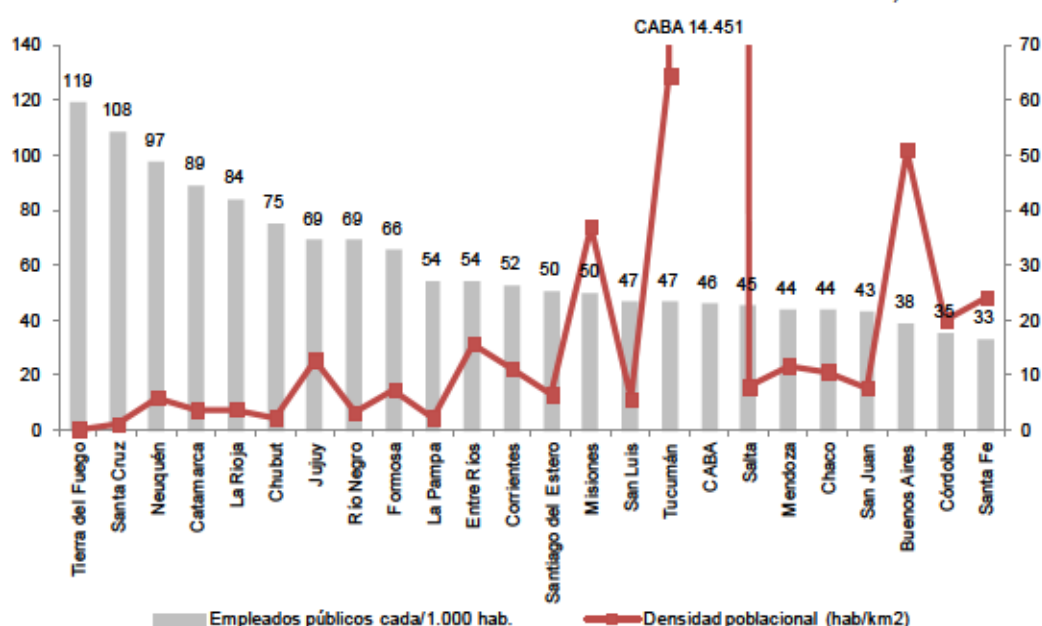
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

2. Agrupamiento de provincias según IDH

Los desequilibrios productivos regionales tienen una clara correlación con la situación social. Como se desprende del cuadro que sigue, las tasas de pobreza, indigencia, empleo, desempleo y actividad así como los indicadores disponibles sobre formalidad laboral dan cuenta de fuertes discrepancias entre distritos, lo que marca la necesidad de una variedad de intervenciones estatales destinadas a paliar las condiciones de la población más vulnerable en algunas regiones del país. Ello llama la atención sobre la relevancia de las acciones del gobierno nacional en aquellas zonas más postergadas del país.

En algunas jurisdicciones, el papel desempeñado por los gobiernos como demandantes de empleo resulta de suma relevancia, adquiriendo en algunas provincias un papel más importante que el propio sector privado. En efecto, en provincias como Santa Cruz y Tierra del Fuego la cantidad de empleados públicos cada mil habitantes se ubica por encima de 100, mientras que por el contrario en Santa Fe y Córdoba se registran valores muy inferiores (véase el gráfico 3). No debe dejar de mencionarse la rigidez a la baja de la cantidad de empleados públicos necesarios para atender los servicios en jurisdicciones con baja densidad poblacional. El mismo gráfico ilustra sobre la relación inversa entre empleados públicos y densidad.

GRÁFICO 3
EMPLEADOS PÚBLICOS CADA MIL HABITANTES SEGÚN PROVINCIA, 2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

CUADRO 5
INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS A NIVEL PROVINCIAL

Jurisdicción	Actividad I 2012	Empleo I 2012	Desocupación I 2012	Informalidad I 2012	Pobreza I sem 2011	Indigencia I sem 2011
CABA	52,3	50,2	4,1	22,8	2,3	1,5
Buenos Aires	44,7	41,4	6,1	38,0	6,9	1,4
Catamarca	41,9	38,1	9,1	34,1	10,0	1,7
Córdoba	46,2	42,0	9,0	33,9	6,3	1,7
Corrientes	42,6	41,3	3,8	42,7	13,4	4,1
Chaco	34,3	33,8	2,2	44,7	14,2	2,3
Chubut	45,3	43,1	4,8	29,4	4,1	1,0
Entre Ríos	42,7	39,2	7,5	32,9	5,8	1,5
Formosa	34,4	34,0	2,4	35,6	7,7	2,1
Jujuy	42,6	39,1	7,4	40,0	8,0	1,1
La Pampa	44,8	44,0	1,8	21,5	3,5	0,6
La Rioja	42,0	39,9	5,1	39,7	4,4	0,5
Mendoza	43,4	41,4	4,8	32,2	3,9	1,6
Misiones	37,9	37,3	1,7	38,6	12,5	3,4
Neuquén	44,9	41,5	7,4	26,2	5,5	2,2
Río Negro	42,1	39,5	6,3	30,3	5,9	1,9
Salta	42,4	37,8	11,2	42,2	7,3	1,3
San Juan	38,9	37,0	4,8	37,4	11,1	2,4
San Luis	40,0	39,0	2,4	38,9	5,2	1,8
Santa Cruz	47,9	46,8	4,4	15,6	1,1	0,7
Santa Fe	46,9	42,7	8,8	35,4	7,0	1,8
Santiago del Estero	39,3	36,4	7,4	48,7	8,1	1,4
Tucumán	44,0	42,0	4,4	42,3	7,2	0,9
Tierra del Fuego	44,1	40,9	7,1	12,0	2,1	1,3
Total País	45,5	42,3	7,1	34,2	6,5	1,7

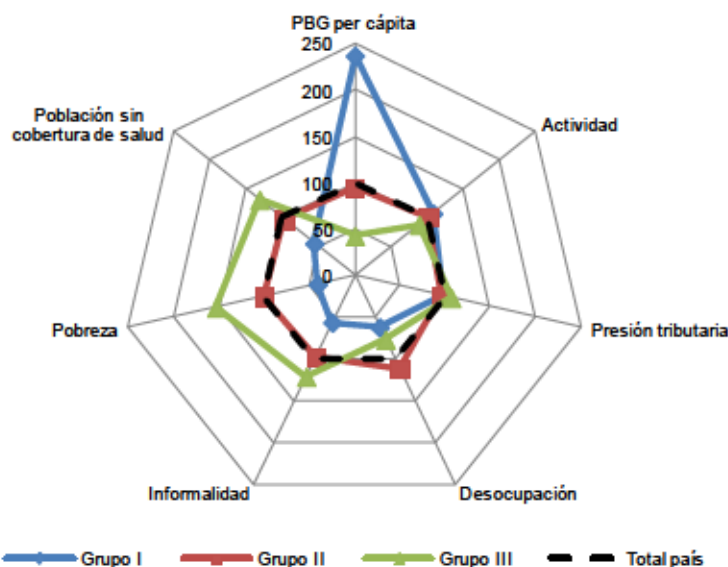
Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.

El análisis conjunto de los indicadores comentados permite identificar un agrupamiento de provincias con características comunes y a la vez apreciar las diferencias estructurales entre jurisdicciones. De este modo, es sencillo comprobar, la asociación fuertemente positiva que existe entre mayor desarrollo económico (mayor producto por habitante), mayor presión tributaria y mejores indicadores sociales. Así es posible identificar los siguientes tres grupos de jurisdicciones, en línea con el agrupamiento de provincias que presenta Cetrángolo et al (2011), y tomando como referencia el Índice de Desarrollo Humano de las jurisdicciones que elabora el PNUD y la posición de cada una de ellas en el ranking nacional:

- De elevado IDH, producto por habitante y mejores indicadores sociales. Aquí se encuentran, la Ciudad de Buenos Aires y las provincias patagónicas de Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén con muy baja densidad poblacional.
- De niveles medios de IDH y valores promedio para los indicadores presentados. En este grupo se reúnen cuatro provincias que explican la mitad de la generación del producto y cerca del 60% de la población del país (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) junto con las provincias de San Luis, Río Negro, La Pampa, Chubut, Entre Ríos, La Rioja y Catamarca.
- De reducido IDH, menor desarrollo relativo y peor performance para la mayoría de los indicadores sociales relevados. Integran este grupo de mayores problemas Jujuy, San Juan, Tucumán, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Salta.

GRÁFICO 4
AGRUPAMIENTO DE PROVINCIAS

(Base 100=total país)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y CEPAL.

Nota: Grupo I: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y CABA; Grupo II: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Río Negro, San Luis, La Pampa, Santa Fe, Chubut, Catamarca, Entre Ríos y La Rioja; y Grupo III: Jujuy, San Juan, Tucumán, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Salta.

Resumiendo, en el país conviven situaciones de extrema disparidad, una ciudad capital de gran desarrollo y concentración poblacional, regiones más aisladas de escasa población y elevado producto, frecuentemente asociado a la disponibilidad de recursos no tributarios provenientes de la explotación de algún recurso natural —como el petróleo⁵— y localidades dispersas de escasa población y bajo desarrollo. Estos factores, como se ha dicho, se traducen en diferencias a nivel social (en términos de pobreza y mercado de trabajo) y de acceso a los servicios públicos de cada región. Adicionalmente, ello se vio agravado como consecuencia de la implementación de un proceso de descentralización de servicios a los gobiernos provinciales desde el gobierno nacional donde prevaleció una lógica fiscal por sobre los beneficios de acercar los servicios a la comunidad⁶. Este tema será desarrollado en la sección siguiente.

⁵ Como factor adicional que explica las diferencias de recursos entre jurisdicciones, debe mencionarse que las provincias con menor densidad poblacional son, adicionalmente, las que cuentan con mayores ingresos no tributarios provenientes de regalías por explotación de recursos no renovables, en especial las patagónicas.

⁶ Véase Bisang y Cetrángolo (1998) y Carciofi (1996).

II. Descentralización de programas sociales en la Argentina

Los procesos de descentralización han significado un nuevo tipo de desafío para las sociedades que optan por seguir un camino hacia una efectiva igualdad de derechos y la construcción de sociedades con mayor grado de cohesión. Cuando la provisión de servicios públicos se encuentra descentralizada se requerirán intervenciones que, simultáneamente, atiendan los desafíos de las políticas públicas en materia de igualdad de derechos económicos, sociales y culturales entre los ciudadanos así como la convergencia entre los diferentes territorios donde el gasto social es objeto de descentralización (Hopenhayn, 2007).

En consecuencia, se requiere avanzar en la plena titularidad de derechos que se ejercen en calidad de ciudadanos y no en función de condiciones de vulnerabilidad social particulares. De esta forma, el sentido de pertenencia a la sociedad se juega en la condición de ser “un igual” en cuanto a derechos, por el hecho de ser parte de la misma sociedad. Dado que en América Latina las disparidades territoriales son un gran obstáculo al sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a una misma Nación, el desafío de los países con mayor grado de descentralización fiscal es lograr que los procesos de reforma no empeoren y, en su lugar, signifiquen una mejora en términos de igualdad territorial (Cetrángolo y Goldschmit, 2012).

Debe tenerse en cuenta que la justificación teórica de la descentralización se vincula fundamentalmente con la necesidad de mejorar la eficiencia asignativa de los recursos públicos. En cambio, aplicada a políticas públicas con un alto impacto en la equidad (en especial cuando no es posible la correspondencia fiscal plena) ha derivado en tensiones que, en muchos casos, han colocado una restricción adicional al objetivo de estabilización macroeconómica. Es así que las funciones distributiva y de estabilización macroeconómica, usualmente, asociadas a los objetivos de las políticas públicas de los gobiernos centrales, comienzan a jugarse en el terreno de los gobiernos subnacionales. Para algunos, ello es suficiente motivo para que los gobiernos subnacionales tomen a su cargo responsabilidades estabilizadoras, mediante la imposición de reglas de comportamiento fiscal que permitan atacar los efectos macroeconómicos de la descentralización. Para otros, en cambio, la respuesta debe centrarse exclusivamente en resolver los problemas distributivos mediante sistemas de transferencias, tanto a las familias como a los territorios, instrumentados a nivel central.

Ciertamente, las políticas del gobierno central pueden tener impactos diferenciados sobre cada territorio, cuando sea necesario, siempre y cuando se tenga una visión consistente con la economía nacional en su conjunto (Musgrave, 1999). En este documento se hace hincapié en la relevancia de contemplar la compleja trama de relaciones cruzadas entre objetivos de políticas y, en ese sentido, poner el acento en una nueva ola de reformas centrada en la redefinición de las políticas sectoriales y el involucramiento conjunto de distintos niveles de gobierno, como modo de mejorar la cohesión social en los países de la región y alcanzar resultados concretos en materia de igualdad.

A. La provisión descentralizada de salud y educación públicas

En Argentina, el proceso de descentralización fiscal ha dominado las reformas en las áreas educativa y sanitaria fundamentalmente, pero también ha involucrado otras esferas como los gastos de infraestructura (en vivienda y saneamiento⁷). La motivación de estos procesos puede resumirse como primordialmente de tipo fiscal e impulsada por decisión excluyente del gobierno nacional. Tanto la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria hacia fines de los años setenta como la de hospitales y escuelas secundarias de principios de los años noventa tuvieron como motivación explícita la modificación del reparto efectivo de la recaudación impositiva. Más aún, no han existido transferencias de recursos específicas para atender el financiamiento de los servicios transferidos ni se han diseñado mecanismos compensatorios con anterioridad a las transferencias (Carciofi et al, 1996, Cetrángolo y Bisang, 1998 y Cetrángolo y Jiménez, 2003).

Además, se ha tratado de un proceso muy extendido en el tiempo, en donde las motivaciones, alternativas y reformas efectivamente adoptadas no han resultado de un diseño único y ordenado de esta política de reforma del gasto social. Por el contrario, se trata de una reforma en donde los avances han estado relacionados, muchas veces, con elementos que poco tienen que ver con los factores que usualmente son considerados para recomendar este tipo de reformas. No se orientó a mejorar la eficiencia en la producción y la equidad de la cobertura de la salud y educación, incorporando elementos de su financiamiento, sino que la decisión de cambios en el financiamiento indujo posteriores modificaciones en su provisión y acceso (Cetrángolo y Gatto, 2002).

Los procesos de descentralización han incluido sectores con problemáticas muy diferentes. En cuanto a la salud, la provisión pública está en manos de las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional de carácter meramente indicativo. De este modo, el sistema de salud argentino se ha conformado de manera fragmentada, con la yuxtaposición de 24 sistemas públicos de salud (a los que en algunos casos se adicionan los servicios a cargo de los gobiernos municipales), con significativas diferencias entre los mismos y donde se combinan diferentes grados de autonomía hospitalaria, niveles de integración de las redes de atención y recursos disponibles. Esta diversidad determina la ausencia de un nivel único básico de cobertura asegurada por la atención pública de la salud a todos los habitantes del país. Adicionalmente, la localización de cada individuo dentro de cada jurisdicción lo coloca en una posición diferencial frente al acceso a cada unidad pública proveedora de servicios de salud. A este cuadro se suma la organización centralizada y altamente fragmentada que existe al interior de la seguridad social, de la que participan los trabajadores del sector privado formal y del sector público nacional en el caso de las obras sociales nacionales. Adicionalmente, la cobertura para adultos mayores es provista por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP)⁸. En cambio, prevalece la organización descentralizada de los seguros para empleados de las administraciones provinciales y municipales, a través de las obras sociales provinciales.

⁷ Véase Acuña y Cetrángolo (2006).

⁸ Un análisis detallado del sistema de salud argentino y sus componentes se presenta en Cetrángolo et al (2011).

En cambio, la potestad en materia educativa es concurrente entre ambos niveles de gobierno. Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deben garantizar el acceso a la educación en todos los ciclos y niveles a toda la población en forma gratuita, con excepción de la educación universitaria cuya provisión recae sobre el gobierno nacional. Las provincias retienen autonomía en la fijación de los salarios básicos y adicionales⁹, mientras que, al estado nacional le corresponde la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa.

Tanto en el campo sanitario como en la provisión de educación se pueden identificar una multiplicidad de respuestas locales, en lo referido a la forma que adopta el proceso de descentralización como a sus resultados en términos de equidad y eficiencia. La ausencia de coordinación desde el nivel central permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal que responde, a grandes rasgos, a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar, como respuesta al propio proceso descentralizador. Estas respuestas, a su vez, están estrechamente condicionadas por la restricción financiera que opera de manera muy diversa en cada lugar. De esta manera, las posibilidades de mejorar los servicios sociales descentralizados están delimitadas por el grado de desarrollo económico-social, productivo y la capacidad de financiamiento de cada jurisdicción. A su vez, las potencialidades de desarrollo de cada una de ellas están determinadas, en buena parte, por el estado y nivel de su capital humano y cultural, lo cual está directamente vinculado con las posibilidades que tenga su población de acceder a buenos niveles de educación y sanitarios (Bisang y Cetrángolo, 1998).

B. Desigualdad en los resultados de la provisión descentralizada

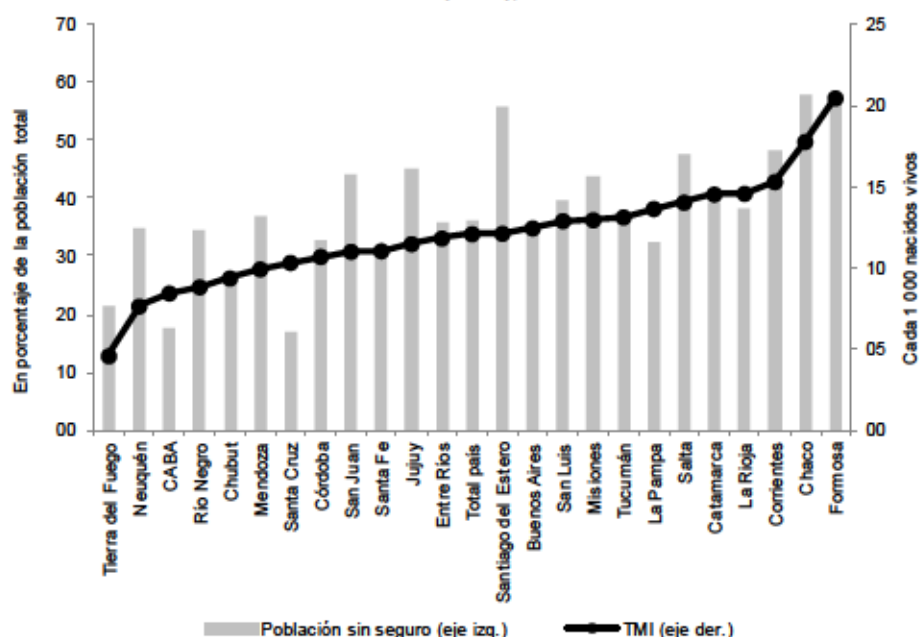
Los cuadros que siguen intentan mostrar la gran dispersión de resultados en materia educativa y sanitaria que conviven al interior del país. Las brechas crecientes en esta materia señalan la necesidad de instrumentar algún tipo de política compensatoria, y dan cuenta de que, los procesos de descentralización en territorios desiguales tienden a agravar las disparidades existentes (Cetrángolo y Goldschmit, 2012).

En materia de salud, los indicadores de mortalidad infantil muestran una dispersión importante, detrás del promedio para el total país de 12,1 por mil nacidos vivos, se esconden situaciones diversas. Mientras que en Tierra del Fuego el indicador se ubica en apenas 4,6 por mil nacidos vivos, en Formosa asciende a 20,5 por mil. Ello a su vez, tiene cierta correlación con el porcentaje de población sin cobertura de salud (véase el gráfico 5). A lo largo de los años, las principales causas de muerte de los niños se han mantenido relativamente estables: trastornos relacionados con la duración de los embarazos, dificultades respiratorias en los recién nacidos, malformaciones congénitas del corazón, desnutrición y diarrea.

Como señalan Cetrángolo et al (2011), al medir el impacto de la mortalidad y morbilidad según los años potenciales de vida perdidos (APVP), se observa que las provincias del noreste son las más afectadas. Esto se encuentra directamente relacionado con la situación de desarrollo relativo provincial. En los extremos se encuentran los casos de Formosa con 888,71 APVP cada 10.000 habitantes y la CABA con 537,48. Adicionalmente, en las provincias del noreste se constata que las enfermedades infecciosas tienen un mayor peso como causa de APVP, ocupando el tercer lugar entre las causas (véase el cuadro 6).

⁹ Como se verá, este aspecto fue parcialmente reformado en los últimos años.

GRÁFICO 5
TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL (2009) Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN SIN SEGURO DE SALUD (2010), SEGÚN PROVINCIAS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC y DEIS-Ministerio de Salud.

CUADRO 6
AÑOS POTENCIALES DE VIDA PERDIDOS POR GRUPOS DE CAUSAS SEGÚN PROVINCIAS, 2008
(Cada 10.000 habitantes)

	APVP	CV	TUM	INF	CE	TLD
Total país	685,34	80,03	105,50	61,03	151,14	287,64
Grupo I						
CABA	537,48	85,01	128,89	55,22	82,47	185,89
Neuquén	564,63	41,96	96,23	26,89	183,91	215,64
Santa Cruz	813,98	88,20	128,02	73,72	233,17	290,87
Tierra del Fuego	543,18	52,05	100,06	36,66	136,47	217,94
Grupo II						
Buenos Aires	698,92	94,91	109,22	71,16	148,30	275,33
Córdoba	620,54	78,14	98,28	31,64	134,78	277,70
Mendoza	626,95	78,93	98,32	33,07	175,62	241,01
Río Negro	650,66	51,87	106,14	35,27	163,43	293,95
San Luis	644,19	92,57	107,87	52,15	147,87	243,73
La Pampa	630,32	71,37	111,71	36,81	157,98	252,45
Santa Fe	683,22	65,29	115,41	44,62	179,88	278,02
Chubut	746,60	61,00	104,92	58,99	232,00	289,69
Catamarca	647,63	69,83	71,84	29,39	156,42	320,15
Entre Ríos	699,11	73,61	116,16	39,79	156,99	312,56
La Rioja	690,68	61,29	80,14	66,21	160,87	322,17
Grupo III						
Jujuy	702,23	40,95	71,62	66,63	183,89	339,14
San Juan	654,18	60,78	92,90	50,01	144,95	305,54
Tucumán	632,68	58,94	77,17	44,56	127,74	324,27

Cuadro 6 (conclusión)

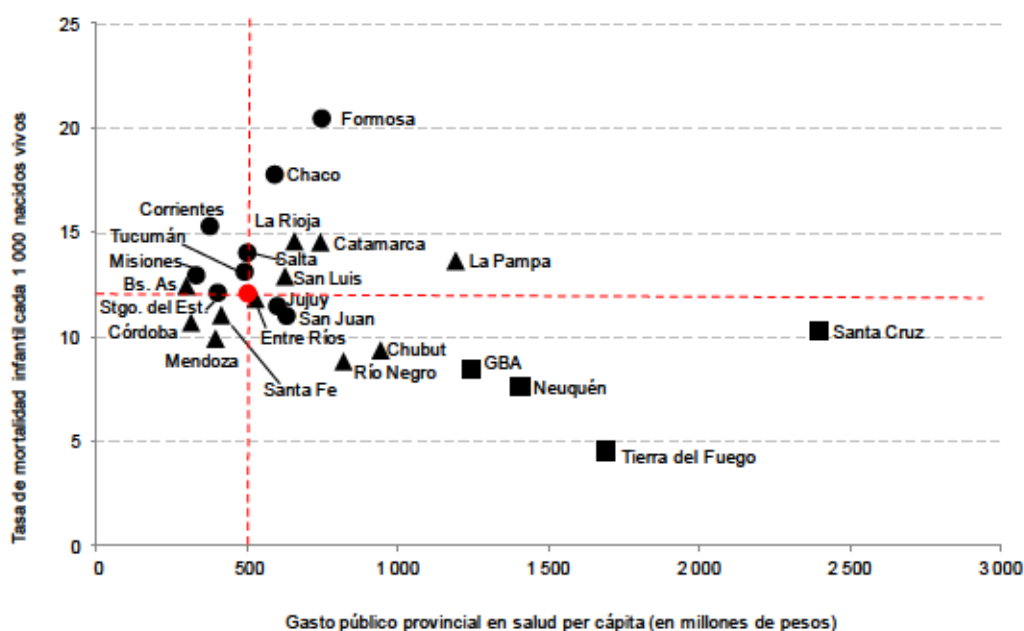
	APVP	CV	TUM	INF	CE	TLD
Misiones	762,21	88,60	92,93	74,70	180,40	325,58
Corrientes	769,71	59,88	113,52	68,73	144,57	383,01
Chaco	854,86	68,15	112,38	89,28	159,50	425,55
Formosa	888,71	74,15	103,95	102,40	158,45	449,76
Santiago del Estero	605,44	57,83	74,80	66,36	114,87	291,58
Salta	770,97	65,05	82,98	122,91	153,78	346,25

Fuente: Estadísticas vitales 2010.

Nota: APVP: Años Potenciales de Vida Perdidos; CV: Cardiovasculares; TUM: Tumores; INF: Infecciosas; CE: Causas externas; TLD: Todas las demás.

Como imagen de los determinantes socioeconómicos de la salud, en el gráfico 6 se presenta la correlación entre el gasto público provincial en salud (atención médica) y la tasa de mortalidad infantil. La línea punteada color rojo representa los valores promedio para ambos indicadores. Considerando los grupos de provincias definidos en la sección anterior, puede observarse que las que conforman el grupo I, de mayor IDH (marcadas con un cuadrado en el gráfico) se concentran en el cuadrante inferior derecho con menores niveles de mortalidad infantil y mayor gasto per cápita en salud. En contraposición, las provincias del grupo III, de menor IDH (marcadas con un círculo) se ubican en mayor medida en el cuadrante opuesto (superior izquierdo) con mayores tasas de mortalidad infantil y menor gasto. Mientras que las provincias del grupo II, intermedias (marcadas con un triángulo) se ubican cercanas a los valores promedio.

GRÁFICO 6
TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL Y GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN SALUD
PER CÁPITA, 2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y DEIS-Ministerio de Salud.

Con relación a los servicios educativos, se observa que si bien la cobertura es bastante homogénea y elevada en todo el país (alcanzando en términos netos 99% en la Primaria y 82% en la Secundaria según los últimos datos disponibles en UNESCO (2012), la información disponible sobre indicadores de eficiencia interna del sistema (como las tasas de repitencia y sobreedad) y los resultados de calidad de los operativos de evaluación dan cuenta de resultados disímiles entre provincias. Como se desprende de los cuadros que siguen la problemática de la repitencia se agudiza en el ciclo secundario básico, alcanzando un promedio de 12,45% a nivel país, con un máximo que asciende a 18% en Santa Cruz. Lo mismo se observa en la tasa de sobreedad, que en promedio para el ciclo básico secundario se ubica en 38,55%, llegando a 66,68% en la provincia de Santiago del Estero. Por su parte, los resultados de evaluación señalan mayores dificultades en matemática de secundario, con resultados variables en cada jurisdicción¹⁰.

CUADRO 7
TASA DE REPITENCIA Y SOBREEDAD POR NIVELES DE ENSEÑANZA SEGÚN PROVINCIAS, 2009
(En porcentaje de alumnos)

División político territorial	Repitencia			Sobreedad		
	Primaria	Secundaria Ciclo Básico	Secundaria Ciclo Orientado	Primaria	Secundaria Ciclo Básico	Secundaria Ciclo Orientado
Total país	4,69	12,45	7,41	21,37	38,55	38,06
Grupo I						
Ciudad de Buenos Aires	1,89	9,86	6,49	11,63	28,08	31,85
Neuquén	4,90	15,81	12,09	21,54	41,11	44,48
Santa Cruz	7,04	18,00	9,78	25,06	47,40	45,77
Tierra del Fuego	3,86	17,30	7,14	13,87	38,33	35,14
Grupo II						
Buenos Aires	3,68	13,59	8,63	15,02	34,51	37,37
Córdoba	3,38	12,67	5,19	17,37	33,72	28,20
Mendoza	4,82	12,09	9,27	20,77	33,64	38,50
Río Negro	3,18	11,23	6,63	21,73	40,34	41,87
San Luis	7,65	13,26	5,26	30,59	43,18	37,44
La Pampa	3,85	13,98	8,55	20,71	35,77	33,05
Santa Fe	3,79	12,27	8,09	20,47	36,09	37,90
Chubut	3,20	15,54	9,34	22,84	44,95	43,11
Catamarca	3,97	6,87	3,41	21,06	38,25	36,90
Entre Ríos	5,62	15,38	6,63	24,70	45,91	37,17
La Rioja	5,32	10,13	3,21	29,41	47,99	42,27
Grupo III						
Jujuy	3,13	9,89	8,42	15,52	35,34	41,87
San Juan	3,95	9,00	4,08	29,81	47,55	40,55
Tucuman	3,29	9,77	3,57	17,26	36,02	29,96
Misiones	7,71	8,11	4,96	34,07	45,47	39,09
Corrientes	13,34	12,03	5,93	44,49	53,54	41,03
Chaco	6,04	13,72	6,34	30,40	46,51	46,00
Formosa	8,93	11,50	5,01	35,41	51,60	43,16
Santiago del Estero	8,84	8,62	5,15	47,62	66,68	71,94
Salta	6,66	12,37	8,33	29,39	50,64	49,70

Fuente: Relevamientos Anuales 2009 y 2010, DINIECE, Ministerio de Educación.

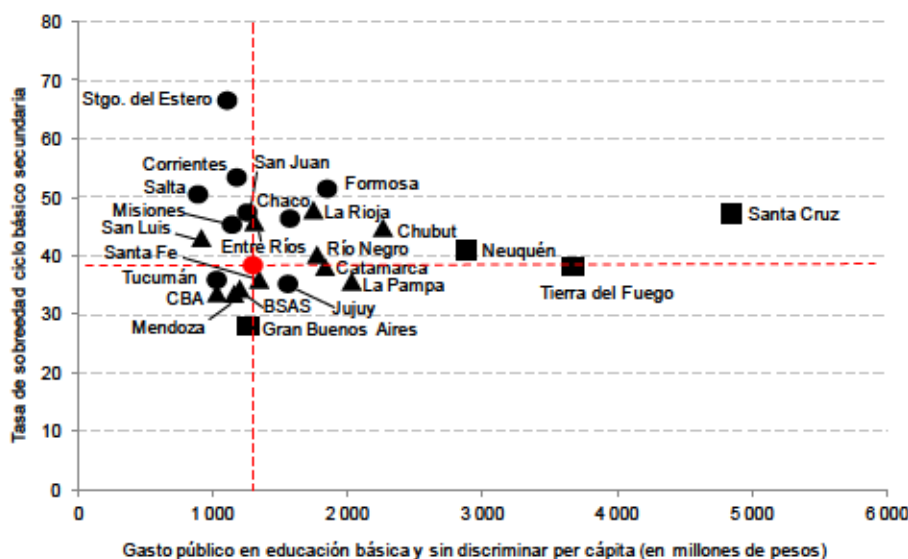
Nota: Tasa de repitencia corresponde al porcentaje de alumnos que se matriculan como alumnos repitentes en el ciclo lectivo siguiente. Tasa de sobreedad corresponde al porcentaje de alumnos con edad mayor a la teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados.

En el gráfico 7 se puede comprobar que no existe una correlación clara y directa entre nivel de gasto público en educación básica y algunos indicadores de desempeño (tasa de sobreedad en secundario). Ello en parte responde a que en muchas jurisdicciones el mayor gasto per cápita se vincula mayormente con la existencia de un menor denominador (la población) que con una mayor calidad de los servicios prestados. En el citado gráfico la línea punteada de color rojo delimita los cuadrantes que

¹⁰ Los datos de los resultados de calidad por provincial pueden consultarse en el cuadro 2 del anexo.

corresponden a los valores promedios del país. Las provincias del Grupo I (con la excepción de Ciudad de Buenos Aires debido a su elevada densidad poblacional) se ubican en el cuadrante superior derecho con mayor gasto per cápita en educación pero también con un nivel por encima del promedio para la tasa de sobreedad. En tanto que las provincias del grupo III (marcadas con un círculo) se corresponden con situaciones de menor gasto y peores resultados (cuadrante superior izquierdo).

GRÁFICO 7
TASAS DE SOBREEDAD EN CICLO BÁSICO SECUNDARIO Y GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN EDUCACIÓN BÁSICA, PER CÁPITA, 2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y DINIECE-Ministerio de Educación.

C. Disparidades intra-provincias

El análisis de las disparidades territoriales quedaría incompleto si no se incorporan los problemas derivados de las grandes diferencias hacia el interior de cada jurisdicción provincial. En los cuadros 8 y 9 se ilustran esas disparidades con las brechas en algunos indicadores locales disponibles (tasa de analfabetismo y disponibilidad de baños en los hogares). Se puede constatar allí que los promedios provinciales esconden situaciones sumamente diversas, con regiones donde las brechas entre las localidades peor y mejor posicionadas de acuerdo con esos indicadores pueden superar las veinte veces. Incluso la complejidad de situaciones puede ser aún mayor, y no logran ser captadas adecuadamente por los indicadores disponibles.

Como advierten Steinberg et al (2011), en su estudio sobre los resultados educativos, hay casos en que localidades y pueblos rurales de distintas jurisdicciones comparten configuraciones análogas, aunque pertenecer a una u otra jurisdicción le agrega una especificidad adicional. De modo que es posible identificar niveles de desarrollo muy diferenciados en contextos territoriales y poblacionales muy diversos y obliga a repensar si las políticas públicas efectivamente logran intervenir sobre este nivel de heterogeneidad.

CUADRO 8
TASAS DE ANALFABETISMO (2010): BRECHAS A NIVEL LOCALIDADES SEGÚN PROVINCIAS

Provincia	Porcentaje de analfabetismo	Máximo		Mínimo		Brecha
		Departamento	Porcentaje de analfabetismo	Departamento	Porcentaje de analfabetismo	
CABA	0,5	Comuna 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios, y Nueva Pompeya)	0,8	Comuna 14 (Palermo)	0,2	3,8
Buenos Aires	1,4	Villarino	2,6	Vicente López	0,4	6,1
Catamarca	2,0	Antofagasta de la Sierra	6,1	Fray Mamerto Esquiú	1,0	5,9
Córdoba	1,5	Sobremonte	4,8	Córdoba	1,0	4,7
Corrientes	4,3	Concepción	9,4	Corrientes	2,2	4,4
Chaco	5,5	General Güemes	10,9	San Fernando	2,4	4,5
Chubut	2,0	Gastre	17,9	Escalante	1,0	17,3
Entre Ríos	2,1	Federal	4,8	Colón	1,3	3,8
Formosa	4,1	Ramón Lista	13,5	Formosa	2,1	6,3
Jujuy	3,1	Santa Catalina	9,1	Dr. Manuel Belgrano	1,8	5,0
La Pampa	1,9	Chical Co	12,2	Santa Rosa	1,1	10,8
La Rioja	1,8	Vinchina	3,6	Castro Barros	1,1	3,3
Mendoza	2,2	Malargue	5,6	Godoy Cruz	0,9	6,0
Misiones	4,1	San Pedro	8,3	Posadas	2,1	4,1
Neuquén	2,3	Catán Lil	12,6	Los Lagos	1,3	10,1
Río Negro	2,5	Norquinco	14,9	Bariloche	1,5	10,1
Salta	3,1	Santa Victoria	14,5	Salta	1,3	10,8
San Juan	2,1	25 de Mayo	5,5	San Juan	0,8	6,9
San Luis	1,8	Gobernador Dupuy	5,7	Junín	1,4	4,2
Santa Cruz	1,1	Río Chico	2,2	Lago Argentino	0,8	2,7
Santa Fe	1,8	9 de Julio	5,5	Las Colonias	1,1	5,1
Santiago del Estero	4,0	Figueroa	8,3	Santiago del Estero	1,9	4,3
Tucumán	2,5	Burrucacú	6,1	Yerba Buena	1,4	4,3
Tierra del Fuego	0,7	Río Grande	0,8	Ushuaia	0,6	1,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.

CUADRO 9
HOGARES SIN BAÑO (2010): BRECHAS A NIVEL LOCALIDADES SEGÚN PROVINCIAS

Provincia	Porcentajes de hogares sin baño	Máximo		Mínimo		Brecha
		Departamento	Porcentajes de hogares sin baño	Departamento	Porcentajes de hogares sin baño	
CABA	0,9	Comuna 1 (Retiro, San Nicolás, Pto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución)	2,5	Comuna 14 (Palermo)	0,3	8,7
Buenos Aires	1,7	Villarino	3,7	Salliqueló	0,3	10,7
Catamarca	4,9	Ancasti	19,7	Catamarca	2,5	7,8
Córdoba	1,7	Pocho	19,8	Tercero arriba	0,9	23,0
Corrientes	4,7	Lavalle	14,7	Corrientes	2,8	5,3
Chaco	8,1	General Güemes	19,6	San Fernando	4,0	4,9
Chubut	2,4	Languiñeo	8,4	Biedma	1,4	5,8
Entre Ríos	2,0	Feliciano	4,8	Gualedguaychú	1,1	4,3
Formosa	8,4	Ramón Lista	43,5	Formosa	4,2	10,4

Cuadro 9 (conclusión)

Provincia	Porcentajes de hogares sin baño	Máximo		Mínimo		Brecha
		Departamento	Porcentajes de hogares sin baño	Departamento	Porcentajes de hogares sin baño	
Jujuy	5,3	Valle Grande	18,1	Palpalá	3,0	6,1
La Pampa	0,9	Chical Co	8,6	Atreucó	0,4	20,7
La Rioja	4,1	Gral Juan F Quiroga	14,1	Castro Barros	2,0	6,9
Mendoza	2,8	Lavalle	11,1	Godoy Cruz	0,8	13,1
Misiones	5,9	San Pedro	10,6	Posadas	3,2	3,3
Neuquén	3,0	Ñorquín	11,5	Confluencia	2,0	5,7
Río Negro	2,9	9 de Julio	10,1	San Antonio	1,2	8,7
Salta	6,5	Rosario de la Frontera	30,4	Salta	3,1	9,9
San Juan	3,7	Sarmiento	9,3	San Juan	1,2	8,0
San Luis	2,5	Ldor Gral San Martín	28,6	Gral Pedernera	1,5	19,1
Santa Cruz	1,9	Lago Buenos Aires	3,0	Güer Aike	1,4	2,1
Santa Fe	1,7	9 de Julio	6,8	Caseros	0,9	8,0
Santiago del Estero	9,4	Figueroa	26,1	Santiago del Estero	3,5	7,5
Tucumán	4,5	Trancas	10,1	Yerba Buena	2,6	3,9
Tierra del Fuego	1,4	Río Grande	1,4	Ushuaia	1,3	1,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.

En suma, los indicadores relevados sobre el estado de salud y educación de la población a nivel provincial y según localidades permiten aseverar que no existen niveles homogéneos de provisión de servicios en todo el país. La causalidad de las relaciones resulta difícil de establecer, aunque no caben dudas de que la manera de implementación de los distintas etapas de los procesos de descentralización en las esferas de la salud y la educación pública, entre otras, ha tenido una cuota importante de responsabilidad en estos resultados y sigue siendo una restricción a políticas compensadoras, salvo excepciones muy específicas.

Como señalan Cetrángolo y Gatto (2002), la descentralización de los servicios sociales, especialmente cuando concierne a los niveles básicos de atención sanitaria y educativa requiere una cuidadosa política de armonización entre los diferentes niveles de gobierno. Se trata de aumentar la eficacia de la provisión a nivel local pero sin que ello implique una desintegración del sistema. En Argentina, la coordinación fue totalmente inexistente en el caso de la salud y parcial en el sector educativo y en ninguno de los casos se observó una transformación concomitante de los ministerios provinciales ni de las áreas de planificación de las provincias. De modo que se favoreció la autonomía provincial sin mirar las instituciones, capacidades y recursos disponibles en cada caso y ante la ausencia de políticas de coordinación y compensación entre territorios a nivel central.

D. Cambios recientes en políticas públicas y descentralización

Durante los años recientes, posteriores a la crisis, se han desarrollado importantes reformas en las políticas públicas con efectos significativos sobre la provisión de servicios descentralizados y el financiamiento de los diferentes niveles de gobierno.

En primer lugar, en relación con el gasto educativo, la situación pega un giro durante los últimos años, con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075). Allí no solo se establece el compromiso de incrementar el presupuesto educativo consolidado hasta alcanzar 6% del PIB sino que, simultáneamente, se establece un cronograma de incrementos y se define un compromiso explícito de

gasto para cada gobierno (nacional y de las provincias) y cada año. Para ello, la propia ley establece la asignación específica a educación de recursos coparticipados. El mecanismo de asignación establecido desnuda, una vez más, la brecha entre los recursos que requiere cada provincia para atender sus servicios y los que dispone, ya que la ley establece las obligaciones de cada jurisdicción en base a una fórmula polinómica que considera la matrícula educativa (80%), la incidencia de ruralidad (10%) y la participación de población no escolarizada (10%), mientras que la distribución de recursos mantiene los porcentajes establecidos en la Ley N° 23.548 (de Coparticipación Federal de Impuestos). Como resultado de ello, algunas provincias (en especial la provincia de Buenos Aires) resultan responsables de un porcentaje de incremento en el gasto mucho mayor que la asignación por coparticipación, mientras que otras están en una situación más ventajosa en este sentido.

Además, debe notarse que la citada ley tuvo vigencia durante el período requerido para alcanzar la meta de gasto, hasta el año 2010. A partir de 2011 ha dejado de tener vigencia la asignación específica de recursos para la educación con un efecto colateral sobre el presupuesto de las provincias. Estas han mantenido su compromiso de gasto en educación, pero, teniendo en cuenta que los recursos afectados eran sustraídos de la masa de recursos coparticipados entre cada provincia y sus municipios, a partir de 2011 los recursos vuelven a repartirse con los municipios, lo que ha determinado una necesidad de incrementar los presupuestos provinciales para mantener el gasto en educación.

Por último, la Ley N° 26.075 también estableció que las negociaciones salariales docentes dieran comienzo a partir de paritarias nacionales. Ello derivó en una nueva dinámica del proceso presupuestario y en una mayor dependencia del presupuesto provincial con relación a decisiones tomadas en el ámbito nacional. De esta manera, la primer negociación salarial de cada año se realiza entre dos partes (Nación y gremios) que no afrontan los costos de lo que se acuerde, generándose un esquema de “tercer pagador” propio de los seguros en el ámbito de la política educativa, con efectos inciertos sobre las cuentas públicas de las provincias. Esta negociación, a su vez, suele definir los límites de los futuros acuerdos con los restantes gremios estatales.

Muy diferentes son los efectos de las reformas en el área de la salud para mitigar los efectos de la crisis. Nuevas iniciativas han tenido como prioridad garantizar el acceso de los grupos más vulnerables o de mayor riesgo a servicios y medicamentos y, en consecuencia, han actuado modificando la presencia del gasto nacional en funciones descentralizadas con mayor impacto en la compensación de diferencias entre sectores sociales y territorios. La política nacional de medicamentos, que incluye la Ley de Prescripción de Medicamentos por Nombre Genérico y el programa Remediar, fueron acciones que dieron cumplimiento a los objetivos planteados y, en especial el último, logro mejorar la oferta de medicamentos en los centros de atención primaria de todo el territorio de la Nación. Por su parte, el Plan Nacer, es una innovadora iniciativa en la política de salud, ya que combina elementos de política compensatoria, expansión de cobertura e incentivos por resultados en un sistema altamente descentralizado. Se trata de un esquema de transferencias condicionadas con contraparte (“matching grant”) donde las provincias reciben una transferencia financiera por cada integrante de la población materno infantil sin seguro de salud que se incorpore al programa y realice los controles y prestaciones establecidas.

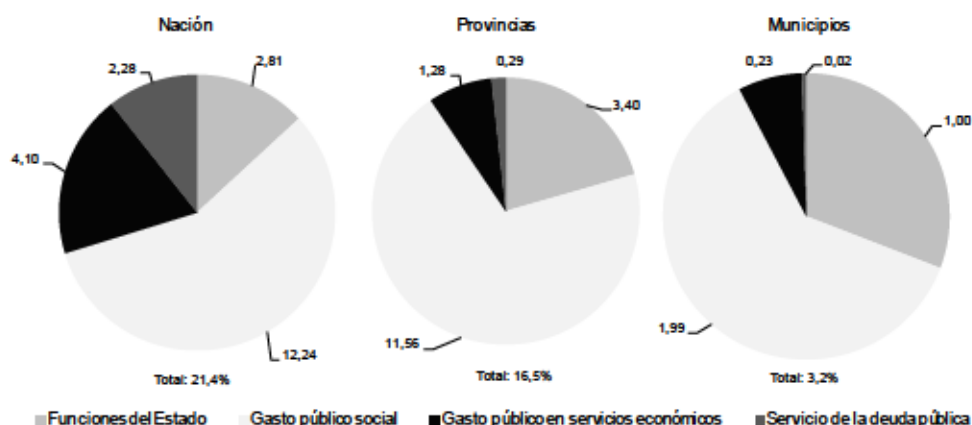
Aunque no se trate de un servicio descentralizado, un área que ha registrado importantes cambios ha sido el sistema previsional. Desde mediados de los años noventa se había desarrollado un sistema de capitalización privado que, al coincidir con la decisión de reducir costos laborales, significó la pérdida de contribuciones sobre la nómina salarial y su reemplazo por parte de tributación que debía ser coparticipada entre Nación y provincias. Ello afectó seriamente las relaciones financieras entre esos dos niveles¹¹. Recientemente, con la vuelta al sistema público de reparto los recursos de la seguridad social han mostrado un crecimiento muy significativo. No obstante, la Nación mantiene la afectación de los recursos tributarios con la excusa de que debe atender el financiamiento de prestaciones no contributivas. De hecho, una de las reformas más significativas en las políticas públicas de Argentina en los últimos años es el desarrollo de un nuevo programa de transferencias condicionadas a los hogares

¹¹ De hecho, resulta imposible comprender la conflictividad de esas relaciones financieras sin tomar en consideración los efectos de la crisis previsional argentina. Véase Cetrángolo y Jiménez (2003) y Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanovas (2011).

más necesitados, que afecta la estructura de gasto y responsabilidades entre los niveles de gobierno. Ello obliga a reflexionar sobre su impacto sobre el nivel de descentralización del gasto, lo que será tratado en la sección que sigue.

A modo de resumen, el gráfico 8 presenta la estructura del gasto público para los tres niveles de gobierno (nación, provincias y municipios) según finalidades para el año 2009 (última información disponible) medidos en porcentaje del PIB. Allí puede observarse que el gobierno nacional absorbe 52% del gasto consolidado, correspondiendo a las provincias el 40% y a los municipios el 8% restante. La Nación concentra sus erogaciones en gastos sociales (57% del total), que corresponden mayormente a prestaciones previsionales, aunque también registra una elevada proporción de gasto en servicios económicos y servicios de la deuda pública (19% y 11% del gasto total nacional respectivamente). En tanto que los gobiernos provinciales muestran una participación del gasto social más elevada aún a la del gobierno nacional (70%), debido al peso que detentan los gastos en salud y educación descentralizados y, en menor medida, las prestaciones previsionales de las cajas no transferidas a la Nación. Finalmente los municipios, centran sus erogaciones en la provisión de servicios urbanos y algunos programas de promoción y asistencia social de menor magnitud.

GRÁFICO 8
ESTRUCTURA DE GASTO PÚBLICO SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO Y FINALIDADES, 2009
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

III. Papel de los diferentes niveles de gobierno en las políticas sociales para hacer frente a la crisis

Durante el último cuarto de siglo, América Latina ha sido escenario de importantes reformas en políticas sociales, en especial salud, educación y previsión social. A partir de los años noventa, adicionalmente, algunos países han introducido importantes innovaciones en los programas para atender las situaciones de ingresos de los sectores más afectados. Estos han tenido rasgos comunes al tratarse de programas que, para hacer frente a situaciones de emergencia en las que los tradicionales programas de seguridad social contributiva no eran efectivos, respondieron a la necesidad de contar con respuestas basadas en el enfoque de derechos (Hopenhayn, 2007), financiadas con recursos de rentas generales e incorporaran una visión de largo plazo. Es por esto último que se caracterizan por transferir efectivo a hogares pobres, con la condición de que esos hogares realicen inversiones, previamente especificadas, en el capital humano de sus niños. Se trata, en consecuencia, de acciones que tienden, simultáneamente, las consecuencias y causas de la pobreza, intentando interrumpir su reproducción intergeneracional (Villatoro, 2007).

En general, las condiciones impuestas por estos programas en relación con la salud y nutrición, implican controles periódicos, seguimiento del crecimiento y vacunaciones para niños menores de cinco años de edad, atención perinatal para las madres y asistencia de las madres a charlas periódicas que ofrecen información sobre la salud. Las condiciones relativas a la educación suelen incluir la matrícula escolar, una asistencia de entre el 80% y el 85% de los días de clase y, ocasionalmente, algún indicador de desempeño (Fiszbein y Schady, 2009). En algunos casos este tipo de programas ha adquirido magnitudes muy importantes, tanto en términos de la población cubierta como de los recursos involucrados (como es el caso de Brasil y México), mientras que en otras situaciones detentan una relevancia menor.

Resulta de especial interés señalar aquí que en la medida en que se trate de programas para atender situaciones de emergencia distributiva es el gobierno central el más indicado para su implementación y, en especial, financiamiento; en cambio, no puede obviarse que las condicionalidades remiten a funciones de gobierno que en Argentina (y en muchos otros casos de la región) están a cargo de los niveles subnacionales.

A. Antecedentes de programas nacionales de transferencias de ingresos

Como en el resto de la región, en Argentina, el sistema de protección social había estado históricamente vinculado estrechamente con el mundo del trabajo y, en particular, al empleo formal a través de esquemas contributivos. Desde allí, se articulaba el acceso a beneficios previsionales (jubilaciones), asignaciones familiares y a la cobertura de seguros de salud. En un contexto caracterizado por una baja tasa de desempleo y un elevado porcentaje del empleo formal este esquema implicaba cubrir a un porcentaje elevado de la población. Ello coexistía, a su vez, con una amplia red de escuelas y centros de salud públicos (Maurizio, 2008).

No obstante, la creciente desocupación y precarización laboral dejó en evidencia las fallas del sistema contributivo para brindar cobertura a un amplio sector de la población. De este modo, a mediados de la década de 1990 comenzaron a implementarse algunos programas de transferencias de ingresos. El antecedente más relevante fue el programa Trabajar, que se implementó desde 1996 en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dependiente del gobierno nacional, hasta finales de 2001. Si bien el alcance de este programa en términos de gasto y población cubierta era muy reducido en relación con las necesidades de asistencia, el mismo mostró cierta eficacia en términos de focalización, siendo que el 80% de los beneficiarios del Trabajar provenían del 20% más pobre de la población del país (Galasso y Ravallion, 2004).

Luego de las consecuencias de la grave crisis socioeconómica experimentada hacia el final del siglo anterior y comienzos del presente, a principios de 2002 esa misma cartera ministerial diseñó y puso en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), con el objeto de paliar las dificultades relacionadas con el ingreso de las familias más pobres, que fueron afectadas en ese marco. Consiste en una transferencia de un monto fijo (\$150¹²) para los jefes de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años de edad. Los beneficiarios deben realizar una contraprestación laboral (del tipo comunitaria o productiva) o capacitación y cumplimentar los controles de salud y educación. Los recursos destinados a este programa marcaron un cambio importante en las políticas de promoción social del país, ya que alcanzaron una magnitud inusual hasta ese momento y cercana al 1% del PIB. El plan no estableció restricciones iniciales para que se incorporaran todos los que reunieran las condiciones y presentaran las solicitudes, hasta que cerró el ingreso a mediados de mayo de 2002, beneficiando a alrededor de 2 millones de beneficiarios.

Luego, se ha desarrollado una serie de acciones de transferencias monetarias directas (de carácter no contributivo) enmarcadas en el esquema de protección social implementado por el gobierno nacional. Hasta finales del año 2009 entre esas iniciativas era posible destacar a los siguientes programas: Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS), Pensiones no Contributivas, Programa de Empleo Comunitario y Seguro de Capacitación y Empleo (SCE), entre otros (Beccaria y Curcio, 2011). El PFIS y SCE aparecen como esquemas más permanentes de ayuda a grupos vulnerables, en función de las condiciones de empleabilidad que registren los beneficiarios (a partir de la sanción del Decreto N° 1506/2004). El PFIS, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, está dirigido a beneficiarios jefes de hogar con nivel educativo bajo (secundario completo o menos) y con dos o más hijos menores de 19 años que deben cumplimentar los controles de salud y asistencia educativa. La prestación contempla un monto fijo y adicional por hijo y es compatible con otros ingresos en el hogar siempre y cuando no superen el salario mínimo, vital y móvil (SMVM). En tanto que el SCE, bajo la órbita del MTEySS, está dirigido a aquellos con mejores condiciones de empleabilidad, para lo cual se brindan servicios destinados a apoyar la búsqueda activa de empleo, la actualización y formación profesional. Este programa no exige ningún tipo de condicionalidad a sus beneficiarios pero impone la realización de contraprestaciones laborales y de capacitación y cuenta con una duración limitada de 2 años.

¹² Originalmente, equivalían a algo menos de 50 dólares estadounidenses, pero la no actualización por inflación determinó una paulatina caída del valor real de estas prestaciones.

B. El Programa de Asignación Universal por Hijo

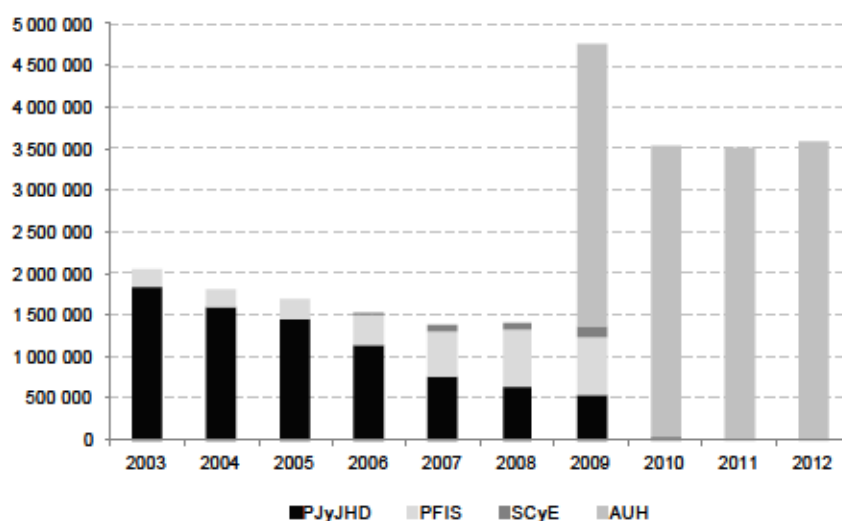
A partir de 2009 se implementa el Programa de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) (Decreto 1602/2009). Este programa implicó la unificación de las políticas de transferencias condicionadas más relevantes. Los beneficiarios y destinatarios son menores de 18 años residentes en el país, que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley N° 24.714 o que pertenezcan a grupos familiares cuyos miembros activos se encuentren desocupados o trabajen pero en condiciones de no registración o bajo el régimen de servicio doméstico. De esta forma, la prestación es variable por hogar de acuerdo a la cantidad de menores. El Artículo 2 del Decreto excluye del beneficio a los hijos de trabajadores informales que superen un ingreso mayor al salario mínimo, vital y móvil. Tampoco se incluyen a los hijos de monotributistas, excepción hecha de quienes abonan el monotributo social. Desde 2011 se incorporó la Asignación por embarazo que ofrece protección social a mujeres embarazadas (de más de 12 semanas), que no tengan asignación familiar, trabajo formal o que trabajen en el mercado informal o en el servicio doméstico (percibiendo remuneración menor al Salario Mínimo Vital y Móvil) o sean monotributistas sociales (Decreto 446/2011).

La AUH consiste en una prestación equivalente a la que reciben los hijos de los trabajadores formales, los beneficiarios del seguro de desempleo o los jubilados. El valor de las prestaciones de la AUH a octubre de 2012 es de \$340 mensuales en el caso de la asignación por hijo (inicialmente de \$180 pero posteriormente elevada a partir de sucesivos decretos) y de \$1.200 en el caso de discapacidad sin límite de edad.

El programa impone una serie de condicionalidades en salud y asistencia escolar (asistencia escolar, cumplimiento del calendario de vacunaciones y chequeos médicos). Los beneficiarios perciben como beneficio monetario el 80% del importe fijado en forma mensual. El resto es depositado en una caja de ahorro del Banco Nación, el que podrá ser cobrado una vez que se acrediten los controles sanitarios y el plan de vacunación para los menores de 5 años, y el cumplimiento del ciclo lectivo para los que se encuentren en edad escolar. Sin esta presentación los beneficiarios del programa quedan desafectados del mismo.

Según los últimos datos disponibles el total de niños beneficiarios de la AUH ascendió a 3,6 millones en febrero de 2012 (1,9 millones de titulares), lo que implica una cobertura de 29% de la población menor de 18 años. En tanto que términos de los recursos involucrados el gasto del programa absorbe un total de 0,6% del PIB.

GRÁFICO 9
BENEFICIARIOS DE DISTINTOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS NACIONALES, 2003-2012



Fuente: Repetto y Díaz Langou (2010) y Boletín de la Seguridad Social-ANSES.

Nota: 2012 corresponde al dato al mes de febrero.

Como se mencionó, la implementación de la AUH, como muchos otros PTC de la región, apuntaba a resolver simultáneamente problemas de pobreza e ingresos en el corto plazo y objetivos de formación de recursos humanos de largo plazo. Precisamente, este tipo de políticas se había difundido ampliamente en la región a comienzos de los noventa (Brasil, Honduras, México, Ecuador, entre otros), debido a las innovaciones que plantean en los siguientes aspectos: i) sus mecanismos de focalización, en muchos casos favorecidos por la utilización de nuevas tecnologías de la información y comunicación; ii) las formas de provisión (los beneficiarios reciben beneficios en efectivo en lugar de en especie) y iii) la existencia de condicionalidades (Hailu y Veras Soares, 2009). En este sentido, los resultados esperados de este programa involucraban aspectos vinculados con la matrícula escolar, la problemática de la deserción, el trabajo infantil y el acceso a los sistemas de salud, así como la mejora en las condiciones de pobreza e indigencia de los niños y niñas.

Según Bertranou (2010), la focalización de la AUH es elevada, ya que aproximadamente el 70% de los niños y adolescentes que la reciben se ubican en los dos primeros deciles del ingreso per cápita familiar y el 60% son pobres. La AUH se instrumentó a los fines de atender los problemas más severos de pobreza e indigencia en los hogares con presencia de menores de 18 años. Diversos ejercicios de simulación (Bertranou y Maurizio 2012; Maurizio 2011) realizados a partir de estimar la cobertura teórica de la AUH para aquellos niños y adolescentes no alcanzados por el componente contributivo ni por el crédito fiscal (deducción del impuesto a las ganancias), sugieren un elevado impacto sobre la indigencia y otro de menor cuantía, pero también significativo, sobre la pobreza. En particular, se estima que la indigencia se habría reducido en alrededor del 65% mientras que la pobreza lo habría hecho en un 18%.

En cuanto al impacto en educación, Ministerio de Educación (2011) a partir de una serie de encuestas encuentra que para la mayoría de los actores la condicionalidad educativa constituye un acierto, al revalorizar la educación pública y a pesar de las críticas por parte de algunas voces de directores y docentes, hay un reconocimiento mayoritario de cambios importantes en la escolarización como: el mayor nivel de presentismo, a partir de una recuperación de la concurrencia de aquellos estudiantes que por sus condiciones económicas precarias solían no sostener la asistencia a la escuela, y la mejora de las condiciones de vida y la resolución de algunas necesidades en el ámbito del hogar.

Con relación a la condicionalidad de salud, los niños beneficiarios de la AUH menores a 6 años, deben inscribirse en el Plan Nacer y cumplir con el esquema de vacunación. El objetivo del plan es disminuir el componente sanitario de la morbimortalidad materno infantil y en ese sentido, la condicionalidad de la AUH ha servido como impulso adicional a los objetivos del Plan. A ello se suman los efectos positivos que provocó la incorporación en 2011 de la Asignación por embarazo, ante el mayor seguimiento y control de embarazo en los sectores de menores recursos y la obligatoriedad de inscripción de los recién nacidos en el Plan Nacer.

Finalmente, como se anticipó, es muy importante resaltar la vinculación entre este programa nacional y las demandas que genera el cumplimiento de condicionalidades en las áreas de salud y educación a cargo de las provincias. En muchos casos la oferta de salud y educación disponible no es factible de modificarse de manera sustancial en el corto plazo, de modo que la instrumentación de requerimientos de terminalidad educativa y de control de salud en muchos programas debiera ser acompañada de políticas de ampliación de la oferta disponible a nivel subnacional, que contemplen las características y las problemáticas que enfrentan estos servicios en cada lugar.

C. Los programas de transferencias a nivel provincial

En el ámbito provincial han sido diversas las acciones encaradas por cada estado a lo largo de los últimos veinte años y en todos los casos las respuestas adoptadas han estado estrechamente vinculadas con dos factores: i) la disponibilidad de recursos para su financiamiento y ii) las problemáticas locales identificadas como prioritarias.

A mediados de los años noventa y como consecuencia del aumento de los índices de desocupación se observó que muchos gobiernos provinciales comenzaron a ejecutar programas de empleo de diseño diverso y de diferente magnitud y cobertura. Estos programas solían financiarse con

recursos propios aunque en algunos casos contaron con esquemas de financiamiento compartido con el gobierno nacional. Recién en 2002, a partir de la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el gobierno nacional comienza a tener un rol más relevante en la política social, aunque durante los años siguientes no se logró diseñar un esquema efectivo de entrada y salida de ese programa. No obstante, frente a la aparición del PJyJHD, muchas de las iniciativas existentes a nivel provincial en materia de programas de empleo perdieron relevancia e incluso desaparecieron¹³.

No obstante, la persistencia de la problemática social y situaciones que no podían ser resueltas exclusivamente con políticas de empleo mostró a los gobiernos provinciales reasumiendo responsabilidades de políticas distributivas ante la ausencia de programas nacionales. Nuevamente, recién cuando aparece en escena el programa AUH, los gobiernos subnacionales debieron revisar su tipo de intervención en políticas de atención de situaciones vulnerables. Teniendo en cuenta que algunas jurisdicciones se habían anticipado con iniciativas propias, la aparición del programa nacional encuentra a los gobiernos provinciales ante la disyuntiva de utilizar los recursos destinados al área a complementar al programa nacional, utilizar los recursos para mejorar la provisión de servicios que son condicionalidades del plan, utilizar los fondos para otros fines o, simplemente, ahorrar los recursos frente a una situación fiscal complicada. Este debate es el que se presenta en la actualidad en muchas jurisdicciones.

El cuadro que sigue presenta un resumen del relevamiento realizado sobre programas provinciales de transferencias existentes, clasificados según los principales ejes temáticos que abordan (apoyo a hogares vulnerables, programas de empleo y asistencia a la vejez e invalidez y pensiones no contributivas). Si bien la información puede no ser completa, brinda una idea abarcada acerca del tipo de acciones que llevan adelante las provincias en este ámbito¹⁴. Hay provincias en las que la escasez de recursos (tanto humanos como financieros y de gestión) impiden la puesta en marcha de iniciativas de gran envergadura, a pesar de que las condiciones de la población requerirían de algún tipo de acciones en este sentido (tal es el caso de Chaco). Inversamente, hay otros distritos donde los programas ejecutados abarcan diferentes ámbitos de la política social, superponiéndose en muchos casos con iniciativas implementadas a nivel nacional (como ocurre en San Luis).

CUADRO 10
PRINCIPALES PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS PROVINCIALES SEGÚN EJES TEMÁTICOS

Eje	Programas/Provincias
Apoyo a hogares vulnerables	Nuestras familias (CABA)
	Ciudadanía porteña (CABA)
	Vivir mejor (Catamarca)
	Subsidios embarazadas en estado de indigencia (Chubut)
	Programa ingreso familiar mínimo integrado (Chubut)
	Programa de protección y asistencia a los niños/as, adolescentes y ancianos en situación de vulnerabilidad social (Corrientes)
	Atención de urgencias sociales (Entre Ríos)
	Subsidios (Jujuy)
	Programa de atención directa (La Pampa)
	Familias riojanas (La Rioja)
	Asistencia a carenciados (Neuquén)
	Asistencia social a la zona rural (Neuquén)
	Programa provincial de ayuda solidaria (Santa Fe)
	Programa madres solteras (Santiago del Estero)
	Subsidios (Santiago del Estero)
	Fortalecimiento a mujeres jefas de familia (Tucumán)

¹³ El efecto que ha tenido el PJyJHD en los programas provinciales de empleo en términos de gasto y beneficiarios puede consultarse en Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2006).

¹⁴ El cuadro 3 del anexo detalla los objetivos de cada uno de los programas relevados.

Cuadro 10 (conclusión)

Eje	Programas/Provincias
Programas de empleo	Barrios bonaerenses (Buenos Aires)
	Familia joven (Córdoba)
	Igualdad de oportunidades (Córdoba)
	Trabajo para todos (Córdoba)
	Programa provincial de empleo (Mendoza)
	Focao y Plan provincial para la atención a la desocupación laboral (Neuquén)
	Fondo solidario de asistencia al desocupado (Río Negro)
	Salta trabaja y Salta solidaria (Salta)
	Plan de inclusión social trabajo por San Luis (San Luis)
PEL (Tierra del Fuego)	
Asistencia a la vejez e invalidez	Pensiones graciables (Chubut)
	Auxilio a la vejez e invalidez (Córdoba)
	Pensiones a la vejez, invalidez y graciables (Corrientes)
	Pensiones asistenciales por vejez o discapacidad (La Pampa)
	Honrar la vida (La Rioja)
	Pensiones graciables por invalidez y vejez (Misiones)
Pensiones no contributivas	Pensiones Islas Malvinas (Chubut)
	Pensiones no contributivas (Chubut)
	Pensiones no contributivas (San Juan)
	Pensiones no contributivas (Santa Fe)
	Pensiones a la vejez, discapacidad y especiales (Neuquén)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de relevamientos de información provincial.

Si bien no se cuenta con datos de cobertura es posible aseverar que la misma es sumamente dispar en distintas provincias y el alcance de los programas es diverso, aunque en algunas localidades la relevancia de las intervenciones locales es significativa, a pesar de los escasos recursos presupuestarios que movilizan.

Sin duda, esta situación deviene de la tardía implementación los programas a nivel nacional (con la implementación del PJyJHD y luego la AUH), teniendo en consideración las condiciones sociales de la población y la dinámica de la política social de otros países de la región, lo que dio por resultado una fuerte fragmentación y superposición de programas sociales en relación a las prestaciones, la cobertura geográfica y la población beneficiaria atendida.

Adicionalmente, la ausencia de una planificación en forma articulada de las acciones implementadas por parte de los diferentes niveles de gobierno y organismos involucrados en la política social dan cuenta de la falta de coordinación. A ello se suma el hecho de que es aún acotado el desarrollo de mecanismos y sistemas de información que brinden información verdaderamente integrada y consistente sobre beneficiarios y prestaciones; lo que dificulta la coordinación e impide una correcta asignación de los beneficios.

D. Clasificación de los programas sociales

Para finalizar esta presentación, se ofrece a continuación una clasificación de los programas para la atención de situaciones de pobreza en la Argentina elaborada sobre la base de Cetrángolo (2007), en la que se distingue los programas nacionales y provinciales y, dentro de cada uno de ellos se diferencia de acuerdo con la función que persiguen, sea ésta propia del nivel de gobierno que lo ejecuta, del otro o situaciones ambiguas¹⁵. Adicionalmente, el cruce que surge de esta clasificación permite evaluar el

¹⁵ Debido a la escasa información disponible sobre las políticas sociales en los municipios no se incorpora en este análisis el nivel municipal de gobierno.

grado de articulación y coordinación existente entre niveles de gobierno cuando, como se ha visto, por diferentes razones, son varios los que se ocupan de una misma función.

1. Programas nacionales cumpliendo funciones propias

El programa típico a cargo de los gobiernos centrales dirigido a atender situaciones de pobreza en la búsqueda de una mayor cohesión se refiere a aquellos destinados a efectuar transferencias de ingresos a los hogares más necesitados, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y la AUH. También existen casos en donde la transferencia está implícita en el abaratamiento de bienes de primera necesidad para los hogares pobres, como sucede con el precio del gas licuado mediante el Plan Nacional de Garrafa Social de Argentina.

Un segundo grupo de programas tiene como objetivo fundamental cubrir las necesidades alimenticias de los hogares más necesitados. Tal el caso de los programas alimentarios como el Programa de Emergencia Alimentaria o Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. También propios de los gobiernos nacionales y fundamentales en la consecución de una sociedad cohesionada, se encuentran los programas de empleo destinados a los hogares más pobres. Aquí se pueden citar como ejemplo el Programa Manos a la Obra, el Seguro de Capacitación Laboral y Empleo y el Programa de Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja).

2. Programas nacionales cumpliendo funciones descentralizadas

Como se ha visto, un dilema que plantean los procesos de descentralización se vincula con la necesidad de implementar políticas compensadoras e igualadoras a nivel federal ante la existencia de fuertes desequilibrios regionales y carencias financieras y de gestión a nivel local. Es por ello que muchas veces las iniciativas buscan cuidar una necesaria coordinación con los programas locales. Otras veces se intenta articular los programas subnacionales con otros de mayor alcance y multifuncionales que lleva adelante el gobierno federal. Es importante diferenciar algunas iniciativas que, desde el gobierno central, tratan de cubrir las falencias de las políticas locales. Allí se cuentan la distribución de bienes complementarios de funciones descentralizadas, como por ejemplo los programas de Distribución de Medicamentos Argentina (Programa Remediar). En otros casos, la necesidad de compensación se resuelve mediante el apoyo a las capacidades locales frente a procesos de descentralización.

3. Programas locales cumpliendo funciones propias

Más allá de los problemas de financiamiento y capacidades locales, los gobiernos locales presentan innumerables ejemplos de programas que intentan brindar servicios a los hogares más necesitados como los programas de salud y otros destinados a la atención de niños en situación de calle y una serie de programas alimentarios implementados a nivel provincial.

4. Programas locales cumpliendo funciones nacionales

Asimismo, existen programas a cargo de gobiernos locales que intentan suplir las falencias de gobiernos centrales en algún área que debiera ser, en teoría, de incumbencia nacional. A modo de ejemplo, puede citarse el caso de los programas de empleo o capacitación laboral, que tradicionalmente se entiende debieran encontrarse a cargo de los gobiernos centrales. Tal es el caso de los programas detallados en el cuadro 10 de la sección anterior.

El cuadro que sigue presenta un resumen de la clasificación presentada con ejemplos de programas nacionales y provinciales.

CUADRO 11
CLASIFICACIÓN DE PROGRAMAS

Programas	A cargo del Gobierno Nacional	A cargo de las provincias
Tradicionalmente centralizados	Transferencia de ingresos: PJyJHD, AUH Programas alimentarios: Programa de emergencia alimentaria Fomento del empleo: Seguro de Capacitación y Empleo	Transferencia de ingresos: Plan de Inclusión Social Trabajo por San Luis (San Luis), Ciudadanía Porteña (Ciudad de Buenos Aires) Programas alimentarios: Programa de Asistencia Integral Córdoba (PAICOR) (Córdoba) Fomento del empleo: Barrios Bonaerenses (Buenos Aires)
Tradicionalmente descentralizados	Distribución de remedios: Remediar	Programas Asistenciales: Programa Envi3n (Buenos Aires), Chau Calle (Catamarca)
Iniciativas integrales	Plan Nacer	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cetrángolo (2007).

En suma, del cuadro 11 se desprende de manera esquemática la existencia de programas a cargo del gobierno nacional que atienden problemas descentralizados y, casos de programas provinciales atendiendo problemas propios de la política centralizada. En algunos casos, fue posible detectar intentos de políticas integrales que articulan iniciativas de diferentes niveles de gobierno, como sucede con el Plan Nacer, pero no siempre ha sido el caso.

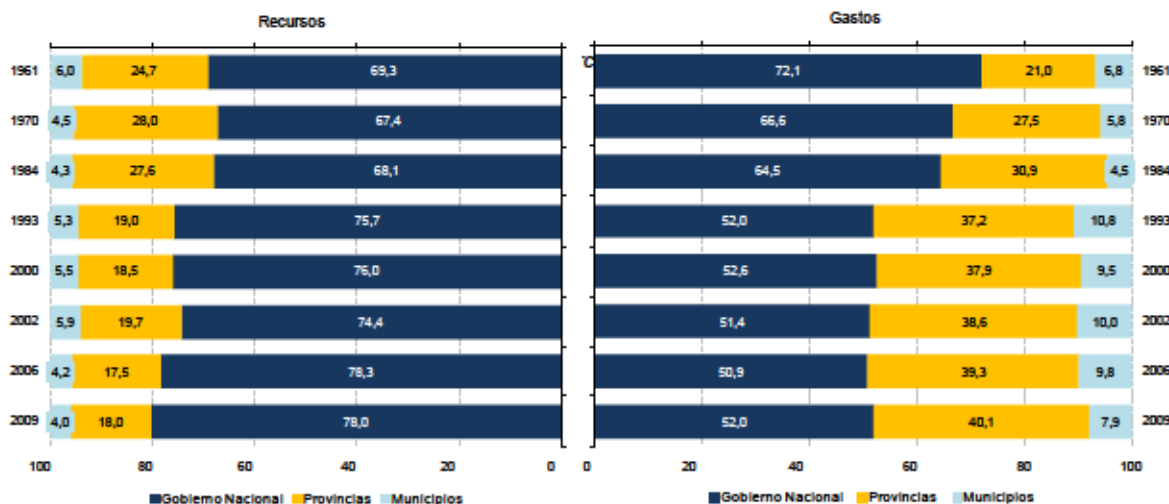
IV. Financiamiento de servicios descentralizados y equidad

En teoría, para que el proceso de descentralización sea completo, los gobiernos subnacionales deben ser autónomos, lo que involucra tener los recursos financieros para poder decidir la mejor asignación del gasto acorde a las preferencias locales. A su vez, los ciudadanos, bajo ese esquema, pueden exigir rendición de cuentas al gobierno que les cobra los impuestos. No obstante, en el caso argentino no se observa una importante tributación a nivel local.

Como señalan Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007), países como la Argentina, presentan una elevada concentración de los recursos en manos del gobierno central. Ello sucede no tanto por la definición constitucional de las potestades tributarias de cada nivel de gobierno sino, fundamentalmente, por las ventajas derivadas de la administración tributaria centralizada y la presión que el gobierno nacional ejerció sobre las provincias para lograr financiamiento frente a situaciones de emergencia. Esta situación acrecienta el desbalance entre recursos y necesidades de financiamiento entre niveles de gobierno (disparidad vertical), perjudicando la provisión pública de bienes y servicios a nivel descentralizado, que demanda mayores recursos por parte de los gobiernos provinciales. De esta forma, y como se desprende del gráfico que sigue, resulta cada vez mayor la dependencia de los gobiernos provinciales de las transferencias de recursos provenientes del gobierno nacional y cobra relevancia la existencia de mecanismos de financiamiento que acompañen el proceso de descentralización (Cetrángolo y Goldschmit, 2012).

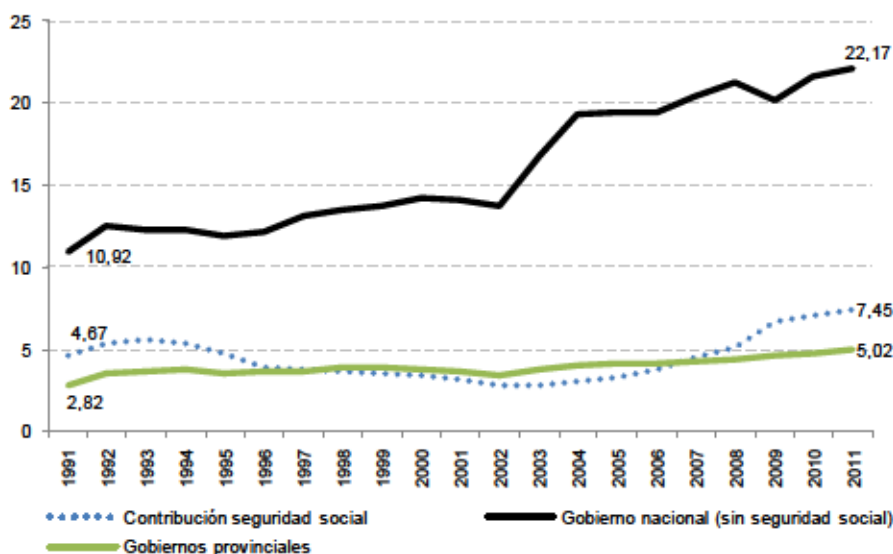
Adicionalmente, como se observa en el gráfico 11, la evolución en los últimos veinte años mostró un mayor dinamismo de los recursos tributarios nacionales (sin considerar los aportes y contribuciones a la Seguridad Social), que crecieron 11,2 p.p punta a punta desde 1991 a 2011, en tanto que los recaudación tributaria a nivel provincial apenas ascendió 2,2 p.p en el mismo período.

GRÁFICO 10
ESTRUCTURA DE RECURSOS Y EROGACIONES POR NIVEL DE GOBIERNO, 1961 A 2009
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

GRÁFICO 11
PRESIÓN TRIBUTARIA DEL GOBIERNO NACIONAL Y PROVINCIAS, 1991-2011
(En porcentajes del PIB)

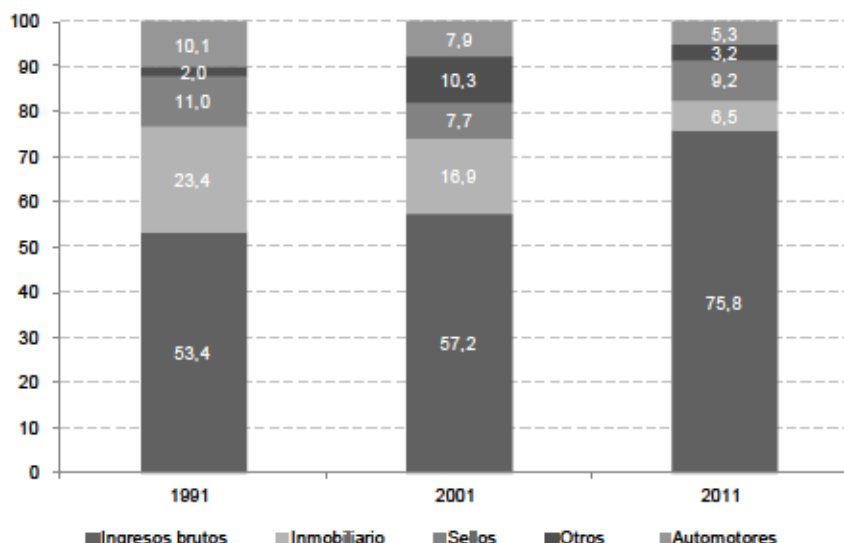


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección de Investigación y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Como se ha visto en el primer capítulo, los impuestos que recaudan los gobiernos provinciales son básicamente sobre los consumos de bienes y servicios (impuesto a los ingresos brutos) y sobre los patrimonios (impuesto a la propiedad inmueble y a las patentes de vehículos automotores). En los últimos años, han ganado participación en la estructura tributaria provincial los recursos provenientes de ingresos brutos y perdido relevancia la recaudación proveniente del inmobiliario (ante el avance del

gobierno nacional sobre las mismas bases impositivas y la deficiente actualización por precios de las mismas¹⁶) y automotores (gráfico 12).

GRÁFICO 12
ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA A NIVEL PROVINCIAL, 1991-2011
(En porcentajes)



Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaini (2012) sobre la base de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Considerando que las motivaciones y la lógica que han predominado en los procesos de asignación territorial de funciones son diferentes a las que han definido la distribución de potestades tributarias, existe un fuerte desbalance entre ingresos y egresos a nivel provincial, que se manifiesta también en las diferentes capacidades fiscales que detentan las distintas provincias (desbalance horizontal). Estos desbalances debieran ser cubiertos mediante transferencias financieras y distintos mecanismos de coordinación de las políticas sectoriales que contemplen la compensación hacia las regiones más necesitadas (Cetrángolo et al, 2009).

Habida cuenta de la elevada centralización de la recaudación, la necesidad de transferencias básicas para cubrir el financiamiento de las actividades en manos de gobiernos provinciales es ineludible. De modo que resulta imposible evaluar los procesos de descentralización y las posibilidades de los gobiernos locales de cumplir con sus funciones sin atender a los esquemas de transferencias financieras entre jurisdicciones.

Aunque no es objeto específico de estudio aquí, debe señalarse que el financiamiento de los gobiernos subnacionales se completa con un complejo y no siempre claro esquema de transferencia de recursos desde la Nación hacia las provincias y de éstas a los municipios. En el caso de las provincias, la recaudación provincial, representa el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento. Ese promedio esconde grandes diferencias entre algunas provincias que se financian casi exclusivamente con recursos propios (CABA) y otras en donde los recursos transferidos por la Nación representan más del 90% de sus ingresos (Santiago del Estero, La

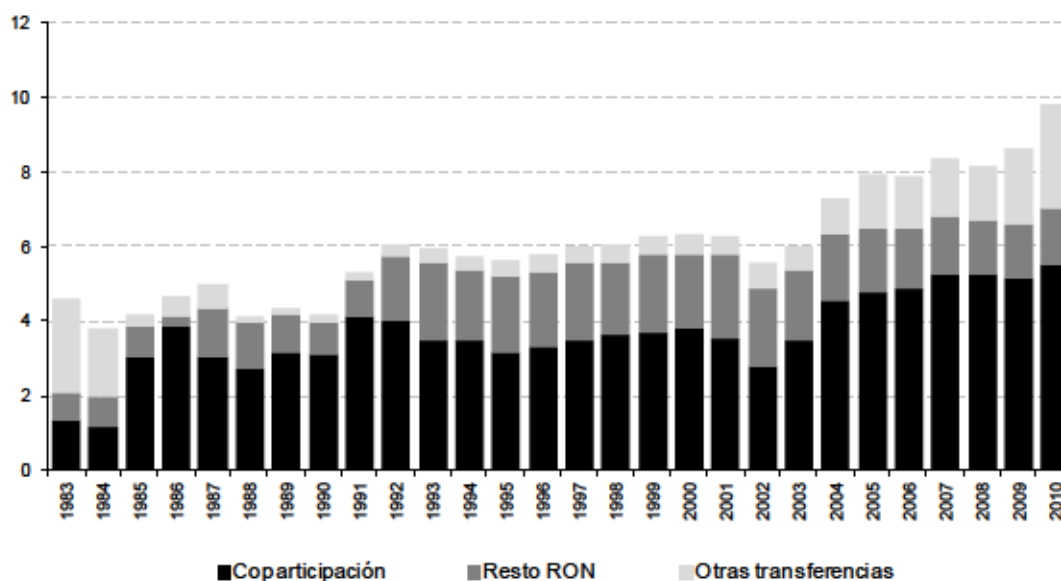
¹⁶ A partir de 2012 muchos distritos provinciales avanzaron en la actualización de los valores fiscales de las propiedades, lo que redundaría en cierta recuperación de la participación del impuesto inmobiliario en la estructura de recursos tributarios provinciales en los próximos años.

Rioja y Formosa, por ejemplo). Este desbalance financiero interjurisdiccional es un elemento que agregó conflictividad a las relaciones entre la Nación y las provincias.

Como resultado de los aspectos antes señalados el financiamiento de las diferentes provincias es altamente dependiente del sistema de transferencias de recursos desde la Nación. A partir de la sanción de la ley 23.548 (norma transitoria que, sancionada en 1987 sigue aún vigente), el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos fue haciéndose crecientemente complejo debido a la presión que han ejercido las demandas de financiamiento de la Nación —en especial motivadas por el sistema previsional—, derivando en numerosas modificaciones de los mecanismos de distribución y multiplicándose así los canales por los cuales los recursos son derivados a sus destinos finales en las provincias¹⁷.

Durante los últimos años, el rasgo que ha caracterizado las relaciones financieras entre niveles de gobierno ha sido la pérdida de importancia relativa de las transferencias automáticas establecidas por ley. El gráfico 13 muestra que, desde 2004, estas transferencias (que corresponden a la Coparticipación Federal y otros Recursos de Origen Nacional (RON) transferidos en virtud a normas complementarias a ese régimen) han permanecido relativamente constantes como proporción al PIB a pesar de que la recaudación nacional creció más de 8% del PIB. En cambio, se ha incrementado la participación de otras transferencias de tipo discrecional desde la Nación a las Provincias. Adicionalmente, en el gráfico 14 se presentan la estructura de transferencias por provincia.

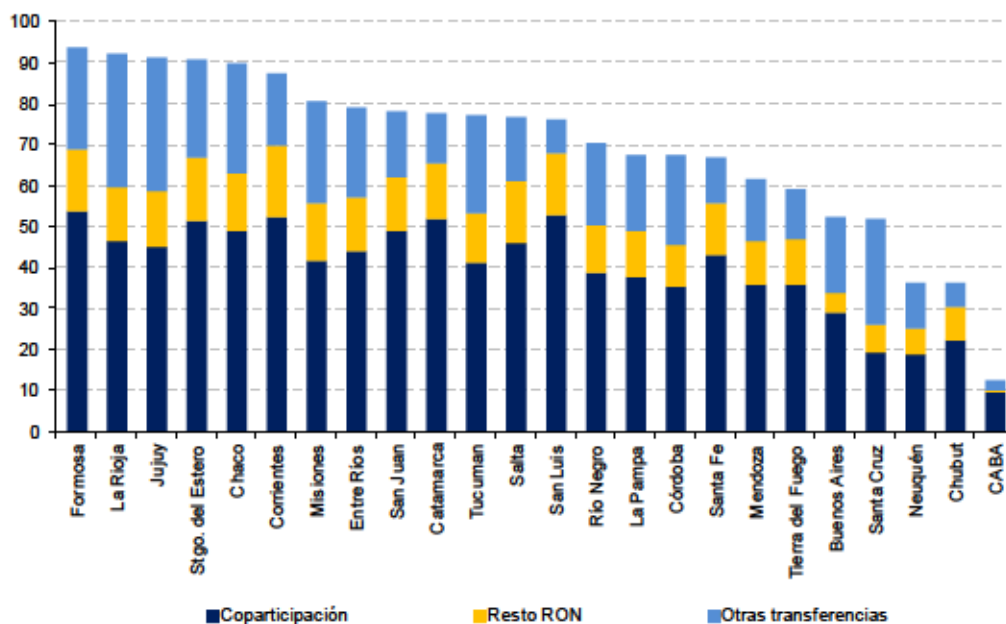
GRÁFICO 13
RECURSOS PROVINCIALES TRANSFERIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL, 1983-2010
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

¹⁷ Para una revisión de estos aspectos, véase Cetrángolo y Jiménez (2004) y Cetrángolo y Gómez Sabaini (2012).

GRÁFICO 14
ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS PROVINCIALES TRANSFERIDOS POR
EL GOBIERNO NACIONAL SEGÚN JURISDICCIÓN, 2010
(En porcentajes de los ingresos totales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

V. Conclusiones

El presente documento se ha propuesto reevaluar el proceso de descentralización en la Argentina a partir de la introducción de importantes programas de transferencias condicionadas con posterioridad a la crisis de principios de siglo. Si bien la historia previa de descentralización había sido objeto de varios estudios, las reformas de la última década, sin estar destinadas específicamente a modificar el funcionamiento del federalismo fiscal, han tenido un impacto significativo. Se introducirán en esta sección algunas reflexiones finales del estudio.

- Si bien los estudios destinados a revisar el proceso previo de descentralización debían balancear sus argumentos entre los problemas de eficiencia y equidad, los cambios de la última etapa han estado mayormente destinados a atender cuestiones distributivas. Ello involucra cambios sobre la descentralización de servicios ya realizada o la redefinición de funciones nuevas de los gobiernos. En este sentido no podemos dejar de señalar que la distribución del ingreso y las condiciones sociales de la población argentina han mejorado desde la última crisis que atravesó el país a principios de siglo pero sigue siendo un problema central de las políticas públicas.
- Debe enfatizarse que los problemas distributivos de Argentina tienen una manifestación muy clara y dramática en los marcados desequilibrios territoriales. Este aspecto es especialmente importante para los fines del estudio aquí realizado. Desde su origen como Nación, Argentina ha mostrado un elevado grado de disparidad (y conflicto) entre sus diferentes jurisdicciones. El proceso de descentralización de educación, salud, provisión de agua y desagües, entre otros servicios públicos, no ha hecho más que agravar la situación de partida.
- Los procesos de descentralización han incluido sectores con problemáticas muy diferentes donde, adicionalmente, deben tenerse en cuenta los problemas derivados de las grandes diferencias hacia el interior de cada jurisdicción provincial, así como similitudes entre situaciones de diferentes provincias que no suelen ser tenidas en cuenta por las políticas sectoriales. Existen casos en donde localidades y pueblos rurales de distintas jurisdicciones comparten configuraciones análogas, aunque pertenecer a una u otra jurisdicción le agrega una especificidad adicional.
- Durante los años recientes, posteriores a la crisis, se han desarrollado importantes reformas en las políticas públicas con efectos significativos sobre la provisión de servicios descentralizados y el financiamiento de los diferentes niveles de gobierno.

- En relación con el gasto educativo, la prioridad ha estado puesta en el aumento del gasto, acompañando significativos incrementos en la cobertura y el gasto salarial. En cambio no se han percibido mejoras sustantivas en la calidad ni en mecanismos para mejorar la coordinación interjurisdiccional y reducir las brechas. Adicionalmente, se ha visto que en algunas jurisdicciones la Ley de Financiamiento Educativo ha tenido efectos importantes sobre la solvencia fiscal de las provincias. En este sentido, un elemento novedoso ha sido la incorporación de negociaciones salariales centralizadas, motivando cierta dependencia de los presupuestos provinciales con relación a decisiones tomadas en el ámbito nacional.
- En cambio, son diferentes los efectos de las reformas en el área de la salud orientados a mitigar los efectos de la crisis. Las nuevas iniciativas han tenido como prioridad garantizar el acceso de los grupos más vulnerables o de mayor riesgo a servicios y medicamentos y, en consecuencia, han actuado modificando la presencia del gasto nacional en funciones descentralizadas con mayor impacto en la compensación de diferencias entre sectores sociales y territorios. De manera especial, se ha incorporado un esquema de transferencias condicionadas con contraparte (Plan Nacer) que resulta novedoso para el esquema federal argentino.
- Luego de varios intentos que quedaron truncos, recién en 2009 se implementó en Argentina un programa de transferencias condicionadas a familias con menores recursos. La AUH consiste en una prestación monetaria que impone una serie de condicionalidades en salud y educación (asistencia escolar, cumplimiento del calendario de vacunaciones y chequeos médicos).
- En el ámbito provincial, desde antes de la implementación de la AUH, han sido diversas las acciones encaradas por cada estado y en todos los casos las respuestas adoptadas han estado estrechamente vinculadas con dos factores: i) la disponibilidad de recursos para su financiamiento y ii) las problemáticas locales identificadas como prioritarias.
- Teniendo en cuenta las brechas de desarrollo regional y la concentración de recaudación tributaria en manos del gobierno nacional, el financiamiento de las diferentes provincias es altamente dependiente del sistema de transferencias de recursos desde la Nación. El sistema vigente (definido como de emergencia) ha sido tan cuestionado como difícil de cambiar. Es un esquema sumamente complejo y con incentivos difusos que ha sufrido la presión de variados factores, entre los que sobresale la crisis previsional.
- No obstante, a pesar de que el régimen previsional ha sido reformado y no presenta los desequilibrios del pasado, se mantiene la afectación de numerosos recursos potencialmente coparticipables al sistema de pensiones, generando conflictos adicionales.
- Durante los últimos años, a pesar del notable incremento de la recaudación de impuestos, el rasgo que ha caracterizado las relaciones financieras entre niveles de gobierno ha sido la pérdida de importancia relativa de las transferencias automáticas establecidas por ley en favor de otras de tipo más discrecional para el financiamiento de gastos determinados en el presupuesto de la Nación.

Para concluir, un rasgo que ha caracterizado la historia de la descentralización en Argentina ha sido el descuido por instancias de coordinación de servicios sociales entre los diferentes niveles de gobierno, lo que ha revestido especial gravedad tratándose de la provisión de servicios con un fuerte impacto sobre la equidad en territorios desiguales. Se ha favorecido la autonomía provincial sin mirar las instituciones, capacidades y recursos disponibles en cada caso y ante la ausencia de políticas de coordinación y compensación entre territorios a nivel central. A ello se suma el hecho de que es aún acotado el desarrollo de mecanismos y sistemas de información que brinden información verdaderamente integrada y consistente sobre beneficiarios y prestaciones; lo que dificulta la coordinación e impide una correcta asignación de los beneficios. En los últimos años, con menores problemas de solvencia que en el pasado, si bien se encuentran algunos ejemplos interesantes de coordinación y políticas compensatorias, aún queda mucho por recorrer. En materia de programas de transferencias condicionadas, de manera especial, si bien son una solución a problemas de la emergencia, no debe dejar de señalarse la necesidad de planificar con mayor cuidado la interrelación entre jurisdicciones en materia de política social.

Bibliografía

- Acuña, C. y Cetrángolo, O. (2006), "Análisis y propuesta de mejoramiento de la institucionalidad y lógica de financiamiento que enmarcan la provisión de agua para los pobres en la Argentina", informe realizado en el marco del Proyecto *Infrastructure for the poor in Latin America*, Banco Mundial, Washington.
- Atkinson, A. y Stiglitz, J. (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill.
- Beccaria y Maurizio (s/f) *Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina desde los noventa hasta el presente*, mimeo.
- Beccaria, A. y Curcio, J. (2011), "Análisis del impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) sobre la situación de la niñez y sus familias", Congreso Nacional de Ciencia Política. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, julio de 2011).
- Bertranou, F. (2010), "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares". Oficina de la OIT en Argentina, primera edición, Buenos Aires.
- Bertranou, F. y R. Maurizio (2012), "Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina", *International Social Security Review*, vol. 65, January. ISSN: 0020-871X.
- Bertranou, F.; Cetrángolo, O.; Grushka, C. y Casanova, L. (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, CEPAL y OIT, Buenos Aires.
- Bisang, R. y O. Cetrángolo (1998), "Descentralización de los Servicios de Salud en Argentina", *Serie Reformas de Política Pública* N° 47, CEPAL, Santiago de Chile.
- Botana, N. (1993), "El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930", en Carmagnani, M. obra citada.
- Carciofi, R. (ed.) (1996), *Desafíos de la descentralización: educación y salud en Argentina y Chile*, LC/L.950, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. (1996), *Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2008), *Panorama Gráfico Fiscal*, Oficina de CEPAL en Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. (2007), "Financiamiento municipal y combate contra la pobreza: ejes de análisis", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 134, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A. y Jiménez, J. P. (2009), *El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina*. Comisión Europea: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB AL. Bruselas.

- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002) "Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado", documento presentado en el seminario "Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores", organizado por ILPES y el Gobierno de la Provincia de Pichincha, Ecuador, entre el 10 y el 12 de julio de 2002.
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2012) "Fiscal decentralization in Latin America: increasing social cohesion among highly unequal territorial units" in Jiménez, J.P y Brosio, G. (ed.) *Decentralization and reform in Latin America: Improving intergovernmental relations*.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. (2007) "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Gomez Sabaini, J. C. (2012) "Evolución reciente, raíces pasadas y principales problemas de las cuentas públicas argentinas", Boletín Informativo Techint 338, Mayo-Agosto, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2003) "Las Política Fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad", *Serie gestión pública N° 35*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004) "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes", *Serie Gestión Pública 47*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A. Lima Quintana, L., San Martín, M. y Aprile, M. (2011) *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*, Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina, OPS, CEPAL y PNUD.
- Cortés Conde, R. (2000) "Finanzas Públicas, moneda y bancos (1810-1899)", en Academia Nacional de la Historia, Nueva Historia de la Nación Argentina. Tomo V – Tercera Parte: La configuración de la República independiente 1810 – c. 1914, Ed. Planeta, Buenos Aires.
- DAGPyPS (2006) Informe sobre los programas de empleo provinciales 2005, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009) *Transferencias Monetarias Condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Galasso, E. y M. Ravallion (2004) "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, vol. 18(3).
- Hailu D. y F. Veras Soares (2009) "Transferencias Monetarias en África y América Latina: una sinopsis", *Poverty in focus N° 15*, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD.
- Hopenhayn, M. (2007), "Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración", *Colección Documentos de Proyecto, CEPAL*, Santiago de Chile.
- Mauricio, R. (2008) "Políticas de transferencias monetarias en Argentina: Una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos", Universidad de General Sarmiento-CONICET.
- Maurizio, R. (2011) Las transferencias monetarias a los hogares y el comportamiento en el mercado de trabajo: el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Informe de consultoría. Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2001) La autonomía en los municipios argentinos, *Cuadernos de Economía N° 56*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Ministerio de Educación (2011) Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo, Ministerio de Educación, Buenos Aires.
- Musgrave, R. (1999) "Fiscal Federalism", en Buchanan, J. y Musgrave, R. *Public Finance and Public Choice. Two Constrasting Visions of the State*, The MIT Press, Londres.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1993) *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, Quinta edición, McGrawHill, Madrid.
- Repetto, F. y Díaz Langou, G. (2010) "El papel de la asignación universal en la construcción de un sistema de protección social integral", *Documento de Trabajo N° 55*, Programa de Protección Social, CIPECC.
- Stiglitz, J. (1988) *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona.
- UNESCO (2012) sitio web, www.unesco.org, septiembre de 2012.
- Villatoro, P. (2007) "Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras", Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

144. La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina, Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit (LC/L.3740), 2013.
143. Análisis de la reforma tributaria en el Ecuador, 2001-2012, Luis Castro, Víctor Aguiar y Mayra Sáenz, (LC/L.3739), 2013.
142. Política monetaria, cambiaria y macroprudencial para el desarrollo. Volatilidad y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2011, Ramón E. Pineda-Salazar y Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.3733), 2013.
141. Política tributaria y protección del medioambiente. Imposición sobre vehículos en América Latina, Juan C. Gómez Sabaini y Dalmiro Morán (LC/L.3732), 2013.
140. El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica, Claudio Aravena y Juan Alberto Fuentes (LC/L.3725), 2013.
139. Generating inclusive and sustainable growth. The role of policy and multilevel fiscal institutions, Ehtisham Ahmad (LC/L.3718), 2013.
138. Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad, Ricardo Martner, Andrea Podestá e Ivonne González (LC/L.3716), 2013.
137. Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y Perú, Miryam Saade (LC/L.3706), 2013.
136. Rasgos estilizados de la relación entre inversión y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2012, Luis Felipe Jiménez y Sandra Manuelito (LC/L.3704), 2013.
135. Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución de los ingresos. El caso de Perú, Andrés Escalante (LC/L.3699), 2013.
134. Política fiscal y crecimiento económico. Consideraciones microeconómicas y relaciones macroeconómicas, José Félix Sanz-Sanz e Ismael Sanz Labrador (LC/L.3638), 2013.
133. Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas, Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán (LC/L.3632), 2013.
132. Descentralización, inversión pública y consolidación fiscal: hacia una nueva geometría del triángulo, Roberto Fernández Llera (LC/L.3622), 2013.
131. La arquitectura financiera mundial y regional a la luz de la crisis, José Antonio Ocampo (LC/L.3584), 2013.
130. Política tributaria para mejorar la inversión en América Latina, Claudio Agostini y Michel Jorratt (LC/L.3589), 2013.
129. La inversión y el ahorro en América Latina: nuevos rasgos estilizados, requerimientos para el crecimiento y elementos de una estrategia para fortalecer su financiamiento, Sandra Manuelito y Luis Felipe Jiménez (LC/L.3603), 2013.
128. Interacciones intergubernamentales entre los impuestos sobre el petróleo y el gas y la protección ambiental, Giorgio Brosio (LC/L.3583), 2013.
127. Política fiscal e inversión: Un enfoque sistémico y de crecimiento inclusivo, José María Fanelli (LC/L.3556), 2013.
126. Elites económicas, desigualdad y tributación, Juan Pablo Jiménez y Andrés Solimano (LC/L.3552), 2012.
125. La reforma tributaria uruguayana de 2006: algunas consideraciones de economía política y comportamental, Andrés Rius (LC/L.3550), 2012.
124. Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad, Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán (LC/L.3534), 2012.
123. Clase media y política fiscal en América Latina, Diego Avanzini (LC/L.3527), 2012.
122. Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina, Jürgen Weller (LC/L.3516), 2012.
121. Revenue sharing: the case of Brazil's ICMS, José Manuel Arroyo, Juan Pablo Jiménez and Carlos Mussi (LC/L.3489), 2012.
120. Estimación de la recaudación potencial del impuesto a la renta en América Latina, Darío Rossignolo (LC/L.3484), 2012.
119. Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos, J. C. Gómez Sabaini, J. Pablo Jiménez y Darío Rossignolo (LC/L.3477), 2012.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org