

e estudios/Working Papers

(WP-2012-12)

Título

Políticas Sociales y Territorio: Una mirada desde el proceso de descentralización

Autor(es):

Agosto, Gabriela

Cargo/Adscripción:

PhD. Ciencias Políticas y Sociología/UBA. Directora Ejecutiva del Observatorio Social - Argentina

Recibido: 29/12/2011

Aceptado: 29/01/2012

Publicado: 01/03/2012



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Políticas Sociales y Territorio: Una mirada desde el proceso de descentralización

Agosto, Gabriela

Resumen/Abstract:

La hipótesis que guía el trabajo sostiene que el proceso de descentralización en la Argentina ha sido es el resultado de agendas circunstanciales y no ha constituido constituye en sí mismo una política de Estado consensuada entre los actores claves del sistema político ni forma parte de una estrategia integral de desarrollo. Con vista a esto, el trabajo se estructurará en cuatro momentos: en primer lugar se plantearán algunos aspectos teórico-conceptuales del proceso de descentralización; luego se presentarán algunas de las características político-institucionales de la Argentina que han influenciado el desarrollo de la descentralización en el país; a continuación se exponen los principales antecedentes del proceso de descentralización administrativa en Argentina, en particular, en términos de eficiencia y equidad, poniendo especial énfasis sobre los servicios públicos de educación y salud. Posteriormente, se describen las características actuales de los procesos de descentralización del Sistema Educativo y del Sistema de Salud. Por último, se sistematizarán algunas lecciones aprendidas.

Palabras clave/Keywords:

Descentralización, territorio, Argentina, Políticas Públicas

Extracto curricular/Author Information:

La autora es argentina. PhD en Ciencias Políticas y Sociología/ UBA, Directora Ejecutiva del Observatorio Social, miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Políticas Sociales y de la Cátedra UNESCO sobre las manifestaciones actuales de la cuestión social, Instituto Di Tella.

Email contacto: agosto@observatoriosocial.com.ar

Políticas Sociales y Territorio: Una mirada desde el proceso de descentralización

Agosto, Gabriela

Este trabajo presenta de manera esquemática aspectos relevantes del proceso de descentralización desarrollado en la República Argentina desde la década de los años 80' hasta la actualidad poniendo especial énfasis en rol de las políticas sociales.

Se entiende a la descentralización como el proceso conformado por el conjunto de políticas públicas que transfieren recursos, responsabilidades o autoridad en el ámbito nacional (o superior de gobierno) hacia los niveles subnacionales (o inferiores de gobierno)¹.

La descentralización debe analizarse como un proceso que procura distribuir territorialmente el poder, transfiriendo competencias decisorias, y la titularidad de ellas, desde el Gobierno Nacional hacia los gobiernos locales. Este proceso supone la creación de un ente distinto de aquel desde el cual se transfiere la capacidad decisoria y de recursos, otorgando a los ámbitos subnacionales una personalidad jurídica propia y la capacidad de tomar decisiones que pueden o no ser revocadas por el ámbito central.

Durante las décadas de los años 1980 y 1990, la transición democrática se combina con las reformas del Estado y la descentralización. Se percibe que el centralismo está agotado, se busca liberalizar las economías y reducir el gasto estatal, considerado ineficiente².

En general, los procesos de descentralización se justifican en tanto permiten lograr una mejor gestión pública. Las mejoras pueden producirse en cuatro aspectos principales: (1) Limitar el poder del Estado central, (2) Aumentar la supervisión de las políticas públicas por parte de los ciudadanos, (3) Lograr una mejor adecuación de los servicios públicos a las necesidades de la población, y (4) Favorecer la focalización de las políticas sociales sobre los grupos más

¹ Tulia G. Falleti. *Federalismo y descentralización en Argentina*, en *Descentralización, Políticas Sociales y participación democrática en Argentina*, IIED – Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2004.

² Bertrand Delanoë “*La descentralización y la democracia local en el mundo, Primer Informe Mundial*” Ciudades y Gobiernos Locales Unidos Ciudades y, 2008. http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_es.pdf

desfavorecidos³. Bajo esta lógica, los procesos de descentralización deberían generar una mayor eficiencia y equidad del gasto público.

La hipótesis que guía el trabajo sostiene que el proceso de descentralización en la Argentina ha sido es el resultado de agendas circunstanciales y no ha constituido constituye en sí mismo una política de Estado consensuada entre los actores claves del sistema político ni forma parte de una estrategia integral de desarrollo.

Con vista a esto, el trabajo se estructurará en cuatro momentos: en primer lugar se plantearán algunos aspectos teórico-conceptuales del proceso de descentralización; luego se presentarán algunas de las características político-institucionales de la Argentina que han influenciado el desarrollo de la descentralización en el país; a continuación se exponen los principales antecedentes del proceso de descentralización administrativa en Argentina, en particular, en términos de eficiencia y equidad, poniendo especial énfasis sobre los servicios públicos de educación y salud. Posteriormente, se describen las características actuales de los procesos de descentralización del Sistema Educativo y del Sistema de Salud. Por último, se sistematizarán algunas lecciones aprendidas.

1. Hacia un concepto de descentralización

La descentralización como propuesta democratizadora tiene una larga trayectoria tanto en el ámbito del pensamiento económico como político.

Desde la corriente económica, la descentralización cuenta con defensores en el pensamiento mercantil más conservador en la medida en que es asimilada a la idea de mercado. Así también, la teoría organizacional contemporánea postula estructuras horizontalizadas y cooperativas de gestión en lugar de estructuras jerarquizadas.⁴

En la esfera del pensamiento político, el pensamiento de liberalismo de Alexis de Tocqueville - quien sostenía la existencia de una estrecha relación entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad- enaltece, en reiteradas oportunidades, las virtudes del gobierno local en lo que respecta a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Por otra parte, la tradición socialdemócrata, como es el caso de Suecia o Alemania, también dio un notable impulso a la descentralización de los servicios del Estado de Bienestar; mientras que en las ideologías socialistas, la descentralización vinculada a la autogestión comunal y a la unidad de producción, conformaron propuestas de larga trayectoria, sobre todo en el marco de la crítica al modelo soviético.

³ Véase para más detalles: Besley Tim, Faguet Jean-Paul y Mariano Tommasi, "A Synoptic Guide to Decentralization", *Initiative for Policy Dialogue Decentralization Task Force*, Abril de 2003.

⁴ Claramunt, Adela. Descentralización y participación. Posibilidades y límites. En la Revista de Trabajo social año XV, número 21, Uruguay 2001.

Ahora bien, aunque la idea de descentralización desde sus diversas perspectivas se enraíza en la historia ya sea desde una perspectiva económica-organizacional, política-administrativa, democrática-participativa o simplemente como una tendencia cultural de autogestión, es en el siglo pasado que comienza a utilizarse como baluarte de la reforma de la administración pública.

En lo que concierne a América Latina y el Caribe, hacia finales de la década de 1970 y principio de la década de 1980, con el retorno de los regímenes democráticos, se produjeron los mayores reclamos de transparencia y participación ciudadana en la gestión pública; junto con la búsqueda de la eficiencia en la implementación de las políticas estatales. Estos procesos, han tenido características y alcances muy diferentes de acuerdo a la idiosincrasia de cada país, pero básicamente ponen en primer plano la eficacia y equidad de la intervención estatal en las agendas de los gobiernos.

Propiciado por los organismos internacionales durante la década de los noventa, especialmente a través del denominado Consenso de Washington, la descentralización pasó a considerarse como una herramienta para facilitar y articular los procesos que involucraran a instituciones públicas y privadas, a través de la gestión de los gobiernos locales. Asimismo, se enfatizó el hecho que descentralizar haría posibles formas de control ciudadano sobre los actos de gobierno al permitir formas de empoderamiento de la población mediante el acceso a la información, la inclusión, la participación, la responsabilización o rendición de cuentas y el incentivo a la capacidad local de organización.

Asimismo, en la lógica del Consenso de Washington, la descentralización aparece también como un instrumento de ordenamiento de las cuentas públicas, buscando coadyuvar al superávit fiscal primario del Estado central mediante transferencias de funciones y responsabilidades a unidades político-territoriales subnacionales: provincias, departamentos, municipios, u otras. Descentralización implica, desde este aspecto, reducción de las erogaciones fiscales del Estado nacional o central.

En muchos países de la región se impusieron reformas que implicaron un replanteo del papel del Estado, el mercado y los actores sociales emergentes. En el caso particular de los países procedentes de experiencias autoritarias, la descentralización ocupó un lugar privilegiado como aspecto esencial de la democratización.

Siguiendo esta lógica, la descentralización de las políticas públicas puede ser encarada desde tres niveles análogos:

- **Descentralización administrativa:** se refiere al conjunto de reformas que transfieren la administración y provisión de servicios sociales desde niveles altos de gobierno a otros más bajos. En otras palabras, se trata de una descentralización del gasto social en manos de un nivel superior de gobierno a niveles más cercanos a los destinatarios de ese servicio social. Dentro de la descentralización administrativa se encuentran las transferencias de los servicios sociales tales como el Sistema Educativo, El Sistema de Salud y los programas alimentarios y de vivienda.

- **Descentralización fiscal:** es el conjunto de medidas tendientes a aumentar los recursos fiscales disponibles en los niveles subnacionales de gobierno. Esto puede hacerse aumentando la proporción de transferencias de niveles altos de gobierno a otros más bajos, acrecentando la capacidad de recolección de ingresos de los niveles subnacionales -ya sea por mayor autonomía para fijar sus bases y tasas impositivas o para contraer deuda- o delegando, a los gobiernos subnacionales, impuestos que eran previamente nacionales.
- **Descentralización política:** es un conjunto de medidas de reforma de los sistemas electorales o constitucionales que devuelve capacidades y autonomía electoral o política a los niveles o actores políticos subnacionales.

Para referirnos a la descentralización, es necesario pensarla como un proceso que procura distribuir territorialmente el poder transfiriendo competencias decisorias, y la titularidad de ellas, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales. Este proceso supone la creación de un ente distinto de aquel desde el cual se transfiere la capacidad decisoria y de recursos, otorgando a los niveles subnacionales una personalidad jurídica propia y la capacidad de tomar decisiones que pueden o no ser revocadas en el ámbito central. Así expresado, se diferencia claramente de la desconcentración de funciones, en la cual los niveles subnacionales no son más que meros ejecutores de las decisiones del ámbito central. Este último concepto, sin embargo, no fue tan delimitado en lo concerniente a América Latina, ya que algunas políticas que en un principio fueron planteadas como parte de un proceso de descentralización terminaron formando parte de una desconcentración funcional.

En términos de Tulia Falletti, en el proceso de descentralización, las relaciones intergubernamentales se ubican en algún punto del continuo que va de una situación de autonomía absoluta del gobierno central respecto de los niveles subnacionales de gobierno, a otra de autonomía absoluta de los gobiernos subnacionales respecto del poder central.

En la práctica, encontramos, en un extremo, gobiernos subnacionales que son meros representantes del centro en la periferia y no desempeñan más funciones que la aplicación de las directivas que define ese nivel de gobierno y, en el otro extremo, una confederación de Estados en la que de existir un órgano supra-estatal, éste no es más que una instancia para la coordinación y colaboración entre Estados miembros absolutamente soberanos e independientes. En el primer caso la definición de las políticas está en manos del gobierno central y en el segundo caso son los estados subnacionales los que definen sus propias políticas.

2. Características político-institucionales de la Argentina

En la Argentina, el proceso de descentralización estuvo directamente influenciado por las características político-institucionales que rigen al país. En la Confederación Argentina las

provincias preexisten a la Nación, entendiendo esto como el hecho de que el Estado Nacional solo posee las atribuciones que las provincias deleguen de manera explícita. A pesar de ser planteada desde su constitución como un Estado Federal, articulado en tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), el país experimentó a lo largo de la mayor parte de su historia, la presencia de un gobierno centralista.

El artículo primero de la Constitución Nacional Argentina (CN) establece que *“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal”*. Como república, la Constitución establece, entre otras características, una clara división de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Como forma de Estado, se establece un federalismo, en el cual coexisten el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De esta manera, el país resulta conformado por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La división territorial y administrativa interna de cada provincia argentina se basa en la figura del municipio. Sin embargo, cada provincia posee autonomía política para definir su constitución.

La subdivisión del territorio nacional arroja un resultado 2.252 gobiernos locales, de los cuales 1.148 constituyen municipios.⁵ Los restantes 1.104 son entidades gubernamentales que no están técnicamente definidas como municipalidades sino como comunas, comisiones vecinales, juntas de gobierno o comisiones.

En este marco, bajo la forma federal de Estado, es que se planteó en la Argentina el sistema de coparticipación federal de recursos. La relación entre el gobierno central y las provincias se desarrolló -fundamentalmente a partir del año 1935- por intermedio de la distribución de recursos tributarios, siendo escasos, por otro lado, los esfuerzos de coordinación en los restantes componentes del sector público (gasto y endeudamiento de las diferentes jurisdicciones).

Con respecto a los recursos tributarios, originalmente la Nación concentró los derechos de importación y exportación y los impuestos indirectos, además de los ingresos por la venta y locación de tierras públicas, la renta de correos y los empréstitos. Con las reformas fiscales introducidas a partir del año 1932 la Nación absorbió también los impuestos directos, que constitucionalmente eran provinciales, y le coparticipó a las provincias parte de lo recaudado. Por esta vía se fue generando una enorme dependencia de las provincias con relación al tesoro nacional, siendo este un ámbito de enfrentamiento político permanente.

⁵ El número de municipios varía dependiendo de la fuente de consulta.

Tabla N°1: Potestades funcionales de los niveles de gobierno

Funciones	Niveles de Gobierno con Potestades Funcionales		
	Nacional	Provincial	Municipal
Defensa	X		
Relaciones Exteriores	X		
Regulación del Comercio Exterior, Correo, Telecomunicaciones y Servicios Públicos	X		
Justicia Federal	X		
Rutas Nacionales	X		
Educación Básica	X	X	X
Educación Polimodal	X	X	X
Educación Superior no Universitaria (Técnica y Formación Docente)	X	X	X
Educación Superior Universitaria	X		
Previsión Social	X	X	X
Salud	X	X	X
Infraestructura Regional y Desarrollo Económico	X	X	
Vivienda	X	X	
Rutas Provinciales	X	X	
Justicia Civil y Comercial	X	X	
Protección Social	X	X	X
Saneamiento		X	X
Defensa Civil		X	X
Vialidad Urbana			X
Aseo Urbano			X
Alumbrado Público			X
Drenajes			X
Áreas Verdes			X
Ordenamiento Urbano			X

Fuente: Cetrángolo. CEPAL. 2006.

3. Antecedentes del proceso de descentralización administrativa en la República Argentina: El Sistema Educativo y el Sistema de Salud.

El marco constitucional argentino no es muy preciso en lo que se refiere a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, lo cual posibilitó distintos procesos de reasignación de funciones durante las últimas décadas. Los mismos, no siempre ordenados y transparentes, han hecho más compleja la relación Nación – provincias - municipios.⁶

Es a partir de la Constitución Nacional del año 1853, que la Educación se atribuye como una responsabilidad de las provincias. Sin embargo, es recién en el año de 1960 que comienza a desarrollarse paulatinamente un proceso de descentralización, a partir de la transferencia de 680 escuelas primarias a las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja. Sin embargo, es en el año 1978 que se transfieren la totalidad de las escuelas preprimarias y primarias a las provincias. Cabe destacar, que este proceso no fue desarrollado bajo una dirección o planificación. Asimismo, se llevó a cabo sin ningún mecanismo de compensación económica. De este modo se traslada la responsabilidad financiera de la educación primaria a las provincias.

⁶ Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo. *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Buenos Aires. 2004.

En lo referente a la situación de la salud, es en la década de los años 1950 que comienza a producirse una progresiva desconcentración de los centros de planificación y decisión de los servicios de salud. Sin embargo, el proceso de transferencia de los hospitales a las provincias se inicia recién en el año 1978 y se completa en la década de los años 1990. Este proceso fue desarrollado bajo tres modalidades: a) la transferencia de los últimos hospitales a las provincias, b) algunos casos de descentralización de las provincias a los municipios y c) el inicio de cierta descentralización microeconómica impulsada por el gobierno nacional hacia el nivel de los hospitales (“hospitales de autogestión”).

El proceso de descentralización de la Salud, como para el caso de la Educación tuvo como motivación principal la reducción de la presión fiscal en el ámbito nacional y de igual modo, se realizó sin una contrapartida de nuevos recursos. No se implementaron tampoco mecanismos de coordinación y políticas de salud que hubieran permitido elevar sus niveles⁷.

En el año 1988 el régimen de Coparticipación Federal⁸ es legalizado por la Constitución Nacional y por la Ley 23.548. El mismo establece el régimen de coparticipación vigente en la actualidad con la finalidad de coordinar los ingresos entre el gobierno federal y las provincias. Esta ley preveía una reforma que nunca llegó a realizarse, y actualmente el sistema funciona mediante acuerdos transitorios entre la nación y las provincias.

El procedimiento para la determinación del monto a ser coparticipado y la proporción a distribuir a cada provincia se cumplimenta en tres grandes pasos: en primer lugar, se determina cuál será la masa coparticipable de recursos, es decir, el monto de recursos de origen nacional sobre el cual las provincias tendrán derechos. En segundo lugar, se distribuye la masa participable (distribución primaria) entre las provincias y el gobierno de la nación (el gobierno federal retiene el 42 por ciento de los ingresos de los impuestos, mientras que el 57 por ciento es distribuido entre las provincias). En tercer lugar, se realiza una distribución secundaria de los recursos entre todas las provincias a partir de negociaciones políticas, muchas veces poco transparentes y poco objetivas. Esta última característica determina que el sistema sea conocido comúnmente con la expresión de “laberinto de la coparticipación” (Tommasi, 2002).

En materia de descentralización de los servicios educativos mediante la implementación de la Ley 24.049 dictada el 6 de diciembre del año 1991 se transfiere a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la administración de todas las escuelas nacionales secundarias y para adultos y la supervisión de las escuelas privadas. Esta ley tampoco previó la transferencia de recursos específicos para administrar dichos servicios, sino que estos dependen directamente del aumento general de los fondos coparticipables.

⁷ CEPAL, *La descentralización de la Educación y la Salud: Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana*, Agosto del 1998.

⁸ Para más información sobre el Sistema Federal Fiscal, ver por ejemplo Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo, “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”, Serie Gestión Pública No 47, CEPAL, Octubre de 2004; Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo, “Política Fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, CEPAL, 2003

Es en el año 1993 que se promulga la Ley Federal de Educación N° 24.195 la cual establece un nuevo marco general de regulación del sistema educativo argentino. A partir de dicha Ley se dispone que al traspaso de las escuelas hacia las provincias le debía corresponder la transferencia de recursos económicos nacionales. Sin embargo, ante el aumento de la matrícula registrada durante el resto de la década, aquellos recursos resultaron insuficientes. Es así que las provincias tuvieron que responsabilizarse para sostener la estructura ampliada de los sistemas educativos, en particular en términos del aumento de los cargos docentes⁹.

Según bases estadísticas del año 1994, de un total de 25.646 establecimientos de educación de nivel básico, un 93.7 por ciento ya estaba en manos de las provincias, un 4.7 por ciento de los municipios y solo el 0.3 por ciento conservaba del Estado federal. En el nivel medio, la situación es muy parecida: el 88.5 por ciento de los establecimientos pertenecía a las provincias, el 8.4 por ciento a los municipios y solamente el 1.8 por ciento a la Nación.¹⁰

En cuanto al traslado de competencias en materia de salud, el gobierno nacional se reservó el diseño de las políticas públicas en el ámbito central y otorgó a los gobiernos provinciales las atribuciones de gestores del sistema. De esta forma, se generó una descentralización en la administración cotidiana de los hospitales contribuyendo a la autonomía de dichas instituciones. Cabe destacar que dicho proceso derivó en importantes diferencias de acuerdo a las situaciones particulares de cada unidad hospitalaria, fomentando un progresivo aumento del grado de inequidad entre los territorios.

Por otro lado, tanto en educación como en salud, poco se hizo en materia de control de estas nuevas competencias locales. La descentralización administrativa se realizó sin una adecuada planificación de evaluación y monitoreo. Decididamente, la provisión y calidad de las mismas tenderá a resultar excesivamente dependiente de la disponibilidad de recursos económicos y fiscales de las diferentes jurisdicciones.¹¹

En este marco, la reforma constitucional del año 1994, acordada entre los dos partidos políticos (la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista), pareció encaminarse hacia el afianzamiento de la forma de Estado Federal, contribuyendo al proceso de descentralización administrativa recientemente iniciado en dicha década. Es así que se incorpora, entre otros temas, el principio de autonomía municipal, expresamente contemplado en el nuevo artículo 123 de la Constitución Nacional: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*. Si bien los municipios tienen la condición de *autónomos*, reconocida por la misma Constitución Nacional según se señala en el artículo citado, los esquemas varían ampliamente de provincia a

⁹ CIPPEC y UNICEF, *Gasto Público Social en Infancia y Adolescencia, Un Análisis Presupuestario para la Provincia de Tucumán*, 2010.

¹⁰ Vilas, Carlos M. *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990*. Dirección de Estudios e Información. Instituto Nacional de la Administración Pública. 2003

¹¹ Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo. *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Buenos Aires. 2004.

provincia, ya que todavía existen provincias que no han modificado el capítulo municipal de sus respectivas Constituciones.

De esta manera, la Carta Magna otorga a las provincias la potestad de regular el funcionamiento de los gobiernos locales. Cada provincia establece un régimen para aquellos en su Constitución y en una Ley Orgánica que rige para los municipios que no estén habilitados para dictarse una Carta Orgánica propia o que estando habilitados aún no la posean. La heterogeneidad resultante de dicha normativa derivó en que los gobiernos locales, sobre todo en el caso de aquellos municipios que cumplieran ciertas condiciones -generalmente vinculadas a la cantidad de habitantes-, pudieran llamar a una Convención para el dictado de una Carta Orgánica, que luego sea aprobada por la Legislatura Provincial de acuerdo con lo establecido en la Constitución Provincial.

Generalmente, los municipios han ido replicando la estructura burocrática de la provincia a la cual pertenecen, y con ello, han heredado los conocidos problemas de las organizaciones estatales: lentitud, ineficiencia, recursos humanos desestimulados y desprestigiados; a lo que se suma la escasez crónica de cuadros técnicos y de información actualizada, pertinente y confiable para la toma de decisiones. Otra de las debilidades de los municipios está vinculada con la escasez de recursos económicos, los cuales provienen solamente del cobro de tasas¹². Vale adicionar también una pobre capacidad recaudadora y sistemas de coparticipación que concentran el gasto en el nivel provincial.

La crisis del 2001 generó una situación de fuerte tensión política e institucional a partir del colapso del Plan de Convertibilidad, el congelamiento de los depósitos bancarios, el incumplimiento de los pagos de la deuda externa, la fuerte caída del PIB y el aumento de la inflación, sumados a una situación de vulnerabilidad institucional, descrédito a las instituciones e inseguridad ciudadana.

Luego de aquel período, los gobernadores obtuvieron mayor relevancia en la política argentina, personificando figuras claves que podrían contribuir o atentar contra la gobernabilidad, estabilidad económica e institucionalidad política. Este hecho se explica en la contribución directa de los gobiernos provinciales a la salida de la crisis y en el sostenimiento del orden institucional, incluso manteniendo los mismos recursos. Esto logró legitimarlos y visibilizarlos como actores sumamente relevantes del proceso político.

El día 27 de febrero del año 2002, luego de la salida de la convertibilidad, el gobierno nacional culminó una nueva negociación con los gobiernos subnacionales tendiente a sentar los nuevos parámetros en materia de transferencias de recursos a las provincias, meta de déficit y renegociación de la deuda. La firma de este acuerdo le permitió a las provincias mejorar su posición fiscal relativa por dos motivos: primero, se retornó al régimen anterior al Compromiso Federal del año 1999 de distribuciones automáticas y por coeficiente, contemplando el contexto de crecimiento del nivel de precios (en 2002) y del producto (en 2003) y, segundo, se gestionó un menor pago de servicios producto del canje de deuda y se estableció el límite del

¹² Retribución por una prestación brindada por el municipio. Los municipios no se encuentran facultados para realizar el cobro de impuestos.

15% en lo que respecta a la afectación de la coparticipación para el pago de servicios de deuda.

Por otro lado, aunque los gobernadores adquirieron mayor peso a nivel político y mayor legitimidad, los hechos indican que el cambio no se reflejó en avances directos en materia de descentralización política.

Luego de la crisis del año 2001, el gobierno de transición de Duhalde se enfrentó a una situación crítica y consecuentemente a la amenaza de violencia y de ruptura institucional. Esta situación definió la necesidad de declarar el Estado de Emergencia Pública, según lo dispuesto por la Constitución Nacional en su artículo 76. En este contexto, se llevó a cabo la implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar (PJJH), que buscó asistir mediante una ayuda económica directa a los jefes de hogar desocupados. Este programa se estableció a través del Decreto Nº 565/02 del Poder Ejecutivo Nacional y de la normativa complementaria que reglamentó su ejecución, elaborada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

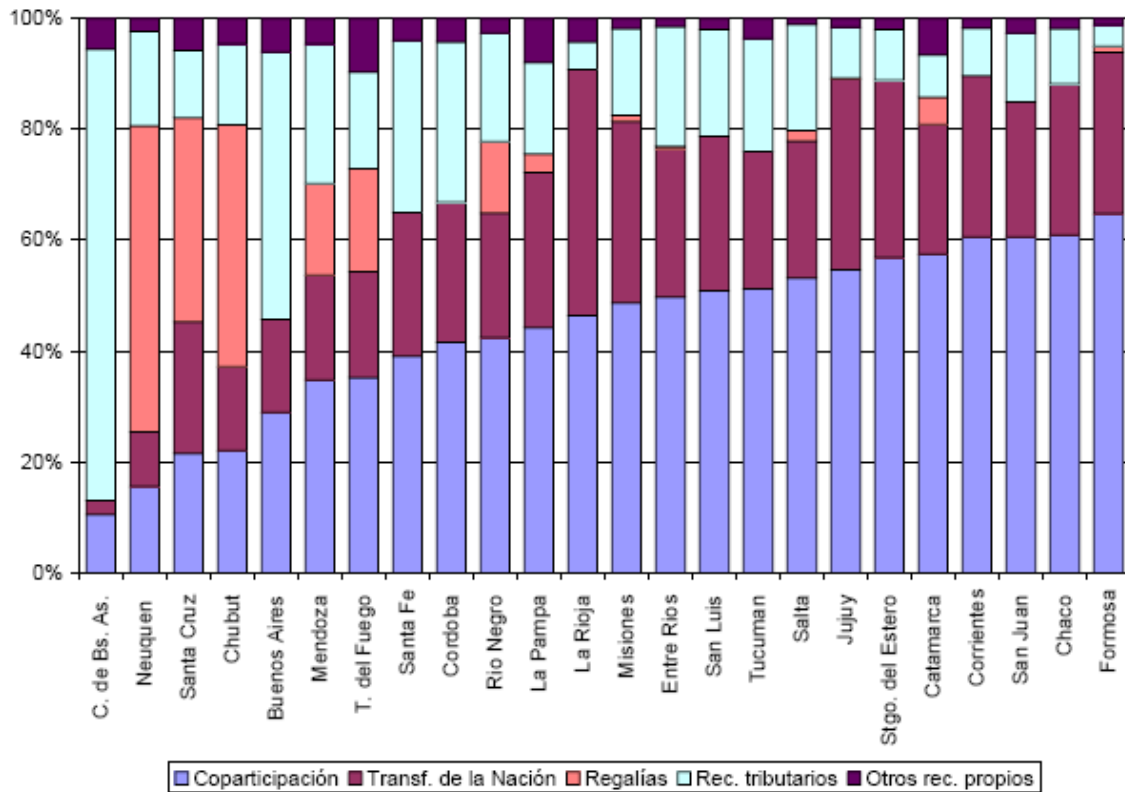
El PJJH establecía una modalidad de implementación descentralizada otorgando a los gobiernos locales -municipios y comunas- un rol relevante en la administración de proyectos y beneficiarios, así como la responsabilidad de asegurar la accesibilidad al programa, la transparencia en la ejecución y la adecuada focalización. El ámbito local se constituye así en el ámbito dónde la política vinculada a las relaciones directas entre gobernantes y gobernados, a la adecuación de los recursos a demandas heterogéneas, a la aplicación adecuada de programas focalizados sobre los grupos más vulnerables, se desarrolla.

El proceso de descentralización de las políticas sociales actúa como una herramienta que patrocina una elaboración más precisa del diagnóstico de estado de situación de los ciudadanos en lo concerniente a las necesidades básicas, aportando una mayor capacidad para identificar demandas y carencias en la población y permitiendo, consecuentemente, diseñar políticas más congruentes con cada contexto socio-cultural.

4. Características actuales de la descentralización administrativa

En la actualidad las provincias de mayor desarrollo (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) atienden sus presupuestos locales en un cincuenta por ciento con recursos propios y en el otro cincuenta por ciento con los provenientes del Tesoro Nacional por la vía de la coparticipación, mientras que las de menor desarrollo apenas recaudan en sede local el diez o quince por ciento de sus erogaciones, y dependen en un ochenta y cinco o noventa por ciento de la coparticipación federal u otras asignaciones del Gobierno Nacional.

Gráfico N°1: Estructura de Ingresos Provinciales en el año 2004



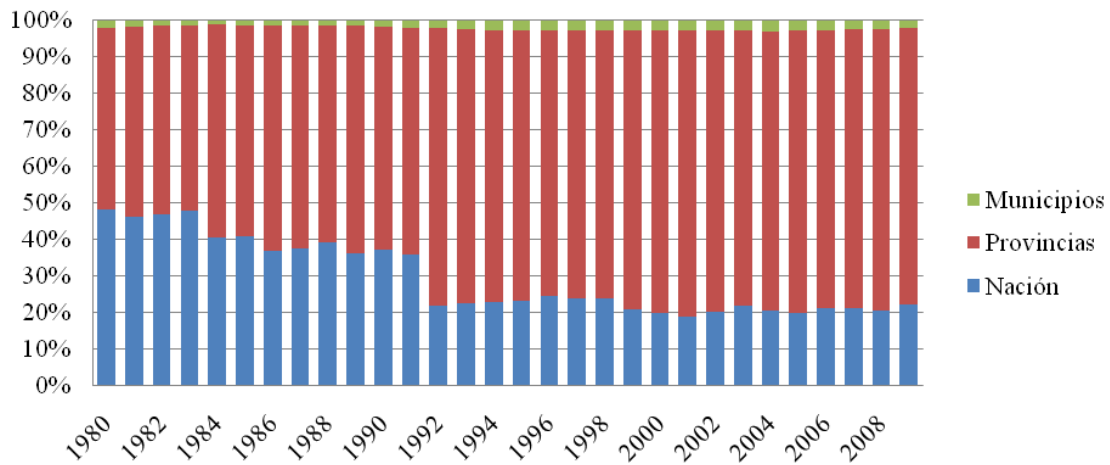
Fuente: Cetrángolo. CEPAL. 2006.

En lo que se refiere al Sistema Educativo, en la actualidad, como producto de los procesos de descentralización, las responsabilidades entre los distintos componentes del gasto educativo (Educación básica, superior, Ciencia y Técnica, Cultura) se encuentran divididas entre los distintos niveles de gobierno.

Las jurisdicciones provinciales, ocupan un rol preponderante, con más del 90% de participación en el gasto educativo. Tienen a su cargo la totalidad de la educación básica mientras que la Nación tiene la mayor parte de la educación superior, así como también iniciativas relacionadas con complementos salariales, la formación docente, el equipamiento escolar y actividades relacionadas con Ciencia y Técnica.

Para el año 2009 el gasto público educativo provincial era del 75% contra el 50% en el año 1980.

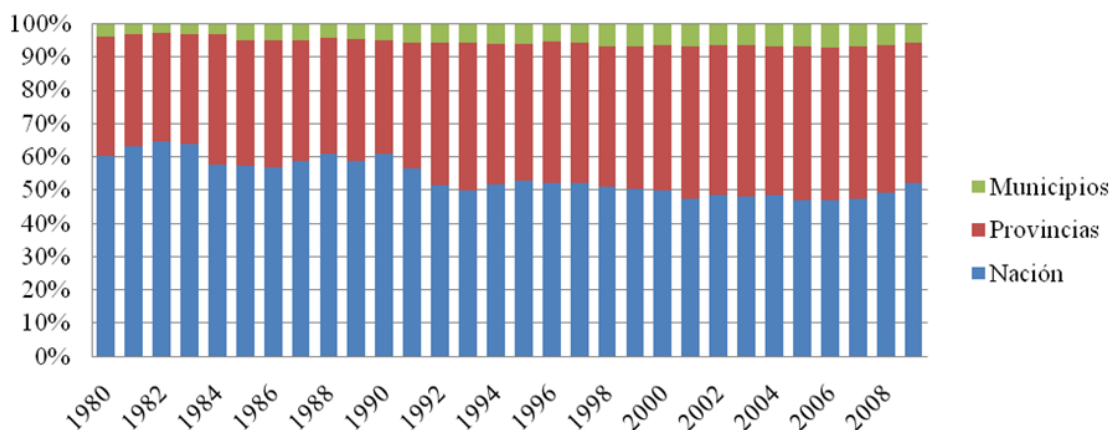
Gráfico N°2: Gasto Público en Educación, Cultura y Ciencia y Técnica por jurisdicción (Nación, Provincias y Municipios), 1980-2009 (en porcentajes)



Fuente: Informe Observatorio Social, Nro. 22 “La Descentralización del Gasto Público en Argentina”, Nicolás Garcette, Junio de 2011.

En lo que se refiere al Sistema de Salud la totalidad del gasto en el sector aparece dividido por partes iguales entre el ámbito nacional y el sub-nacional, sin embargo, al interior existen grandes diferencias. Las provincias y municipios tienen a cargo casi el 85% de la atención pública de la salud mientras que la Nación tiene una mayor preponderancia en los servicios que prestan las obras sociales nacionales y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP –PAMI). Para el año 2009 el gasto público en salud en el ámbito sub-nacional era del 48% contra el 40% en el año 1980.

Gráfico N°3: Gasto Público en Salud por jurisdicción (Nación, Provincias y Municipios), 1980-2009 (en porcentajes)

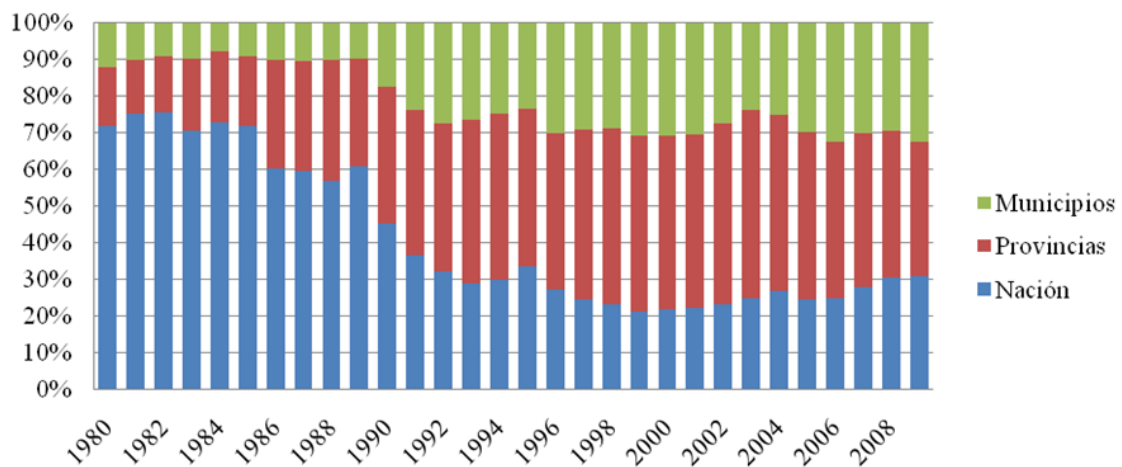


Fuente: Informe Observatorio Social, Nro. 22 “La Descentralización del Gasto Público en Argentina”, Nicolás Garcette, Junio de 2011.

Para el año 2009 el gasto público en la Promoción y Asistencia Social para las provincias y los municipios representaba respectivamente el 36% y el 33% del gasto contra el 16% y el 12% respectivamente en el año 1980.

Las provincias y los municipios se hacen cargo de las acciones más directas (promoción y asistencia social pública), mientras que la nación opera principalmente a través de las prestaciones sociales de las obras sociales nacionales y del INSSJyP-PAMI.

Gráfico N°4: Gasto Público en Promoción y Asistencia Social por jurisdicción (Nación, Provincias y Municipios), 1980-2009 (en porcentajes)



Fuente: Informe Observatorio Social, Nro. 22 “La Descentralización del Gasto Público en Argentina”, Nicolás Garcette, Junio de 2011.

En Argentina, todos los niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) realizan erogaciones y recaudan impuestos. Sin embargo, con el proceso de descentralización de los servicios de Educación y Salud, el nivel de desconcentración del gasto público se acentuó considerablemente durante las tres últimas décadas, mientras que la recaudación siguió realizándose de forma centralizada a través del Gobierno Nacional.

En promedio, durante el periodo de 1991-2007, el Gobierno Nacional recaudó el 83% de los ingresos totales, mientras que sus erogaciones representaron el 52% del gasto total consolidado. En cambio, las provincias hicieron frente al 48% del gasto público a pesar de estar a cargo de solo el 17% de la recaudación total¹³.

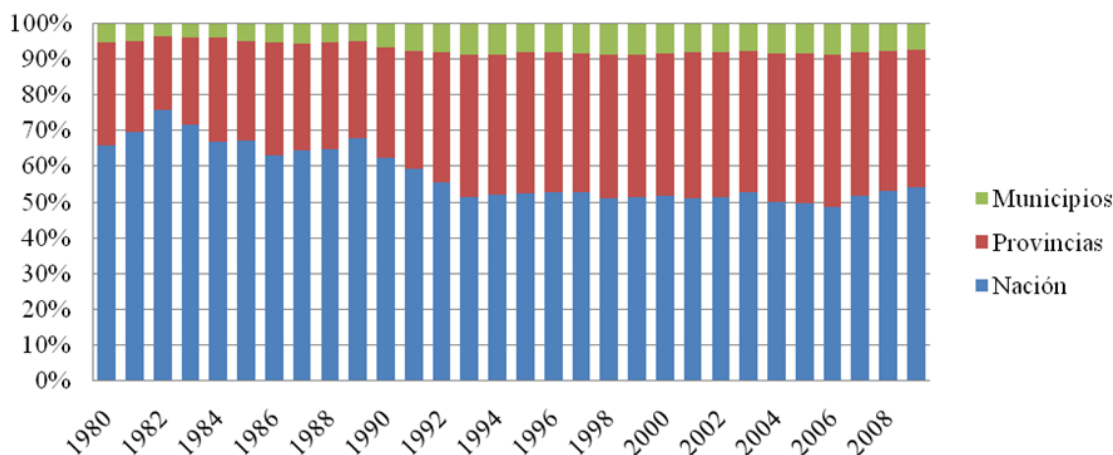
Es así que entre los años 1980 y 2009, la participación del gasto público provincial pasó del 29% al 39% del gasto total (Véase el Gráfico N° 5), mientras que sus recursos en porcentaje del total de recursos del sector público consolidado quedaron relativamente constantes. Esa brecha entre el bajo porcentaje que recaudan las provincias y el alto porcentaje que ellas

¹³ CIPPEC y UNICEF, Op. Cit., 2010.

gastan se conoce como el *desequilibrio fiscal vertical*. Este desequilibrio se profundizó de manera significativa durante las tres últimas décadas.

Gráfico N°5: Gasto Público Total por jurisdicción

(Nación, Provincias y Municipios), 1980-2009 (en porcentajes)



Fuente: Informe Observatorio Social, Nro. 22 “La Descentralización del Gasto Público en Argentina”, Nicolás Garcette, Junio de 2011.

Existe una gran disparidad en los impuestos propios de cada provincia. Por ejemplo, los impuestos recaudados por habitante, en las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, Misiones y Santa Fe, se alcanzaba para el año 2007 un total de menos de \$2300, mientras que en las Provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego se superaban los \$6000 y \$8000 respectivamente.

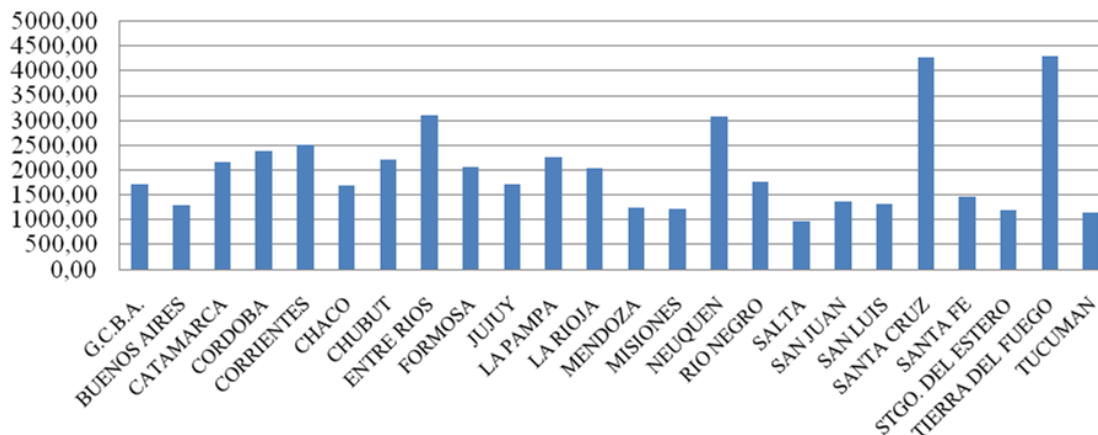
Asimismo, las provincias de Formosa, La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero dependen en más de un 90% de las transferencias nacionales, mientras que sólo el 12% de los recursos tributarios de la Ciudad de Buenos Aires son de origen nacional.

Al no tomar en cuenta estas disparidades en las capacidades fiscales provinciales el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos no compensa las diferencias en términos de ingresos tributarios de las provincias, sino que más bien las amplias.

En lo que respecta al Sistema Educativo las provincias con mayores ingresos tributarios por habitante presentan un mayor gasto por alumno que aquellas que tienen una recaudación per cápita inferior, incluso cuando el financiamiento de la educación corresponde a altos porcentajes de sus presupuestos, como en el caso de la provincia de Buenos Aires.

Las desigualdades salariales entre los docentes de las distintas provincias no están compensadas de forma adecuada por el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente.

Gráfico N° 6: Gasto provincial per cápita en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica, 2009

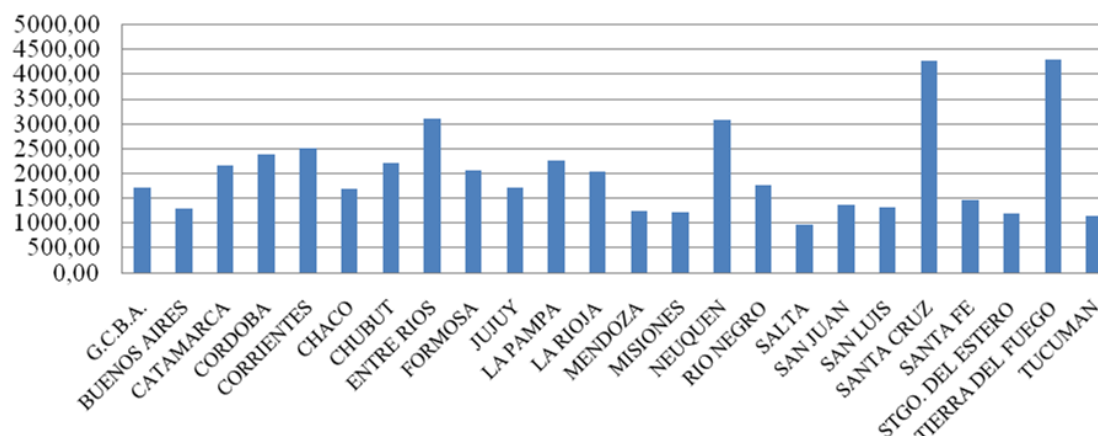


Fuente: Informe Observatorio Social, Nro. 22 “La Descentralización del Gasto Público en Argentina”, Nicolás Garcette, Junio de 2011.

En lo que se refiere al Sistema de Salud las provincias patagónicas tienen un gasto más elevado por habitante, mientras que el noreste argentino presenta niveles de inversión por habitante hasta seis veces menor con respecto a esas provincias del sur.

En el ámbito provincial, la estructura del gasto en salud no se encuentra asociada con las necesidades de la demanda, sino con la oferta de servicios.

Gráfico N°8: Gasto Provincial per cápita en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica, 2009



Fuente: Informe Observatorio Social, Nro. 22 “La Descentralización del Gasto Público en Argentina”, Nicolás Garcette, Junio de 2011.

5. Lecciones Aprendidas

Todo proceso de descentralización, al transferir responsabilidades, recursos o autoridad desde el ámbito nacional hacia los niveles subnacionales, impacta en la estructura de poder, en la cultura política y en la identidad nacional de los Estados que lo llevan a cabo.

Es preciso, además, tener en consideración que el proceso descentralizador no redundará necesariamente en un resultado positivo¹⁴ para la sociedad local. La transferencia de responsabilidades y funciones del gobierno central a los ámbitos inferiores tendrá un resultado positivo o negativo de acuerdo a la capacidad de autogestión local: de la posibilidad de movilizar recursos productivos, humanos e institucionales en función de su desenvolvimiento.

Aunque en general se plantea a la descentralización como un proceso que promueve la democracia y la “accountability”, ya que resulta en el aumento de las atribuciones y recursos de la población en el ámbito local y a su vez, deriva en una mayor eficiencia y efectividad en el gasto porque permite una mejor asignación y control del mismo¹⁵, en el caso particular de la Argentina, este se llevó a cabo a partir de la motivación del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios, sin una estrategia de gestión integral e integrada entre los diferentes niveles de gobierno.

La transferencia de competencias en el ámbito de Salud y Educación que hemos expuesto, no redundó necesariamente en un impacto sobre la calidad de los servicios. Por el contrario, el proceso estuvo caracterizado por una falta de control y monitoreo de las políticas públicas así como por limitaciones en la transferencia de recursos de todo tipo.

La descentralización de los años 1990 estuvo caracterizada por una descentralización del gasto, sin su correspondiente contrapartida de recursos. El proceso fue impulsado principalmente por razones de orden fiscal y con ello, no llegó a producir mejoras significativas en la eficiencia y equidad de los servicios públicos (salud y educación, en particular).

Por otro lado, la experiencia de descentralización implementada demuestra que la distribución de los recursos no puede quedar librada a las negociaciones políticas parciales, requiere un acuerdo de todas las partes. De ello queda evidenciado que existe la necesidad de una reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos que permita generar mayor equidad en la distribución de fondos hacia y entre las provincias. La reforma tendría que consistir en el aumento de los recursos coparticipables y el coeficiente de distribución primaria a favor de las provincias y en una redistribución más equitativa de los coeficientes de distribución secundaria


¹⁴ Se entiende por resultado positivo como aquella/s mejora/s en la prestación de los servicios o empoderamiento del ámbito local.

¹⁵ Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana. *Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina*, en *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, IIED – Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2004.

entre las provincias, tomando en cuenta no solamente la cantidad de habitantes, sino también otros criterios objetivos como la línea de pobreza, la tasa de desempleo, entre otros.

El futuro del proceso de descentralización depende hoy del impulso e impacto que le den los actores del sistema político involucrados en función de la disponibilidad de recursos, de las capacidades de negociación, de las motivaciones locales y de los intereses.

Lejos de una despolitización del proceso de descentralización en la Argentina, lo que se plantea es una repolitización de los espacios de poder provincial y municipal que debe fundamentarse en la institucionalidad del sistema y en el uso legítimo de los mecanismos de participación política.

Los resultados del proceso de descentralización comenzados en los noventa, pusieron en evidencia los problemas de institucionalidad en el país así como la falta de planificación estratégica. El proceso descentralizador no puede quedar librado ni a liderazgos personalistas ni a agendas políticas de turno sino que requiere la definición de una política de Estado con mínimos consensos de todos los actores involucrados. 

Referencias y fuentes/References

Acuña, Carlos; Jelin, Elizabeth y Kessler, Gabriel. *Políticas sociales y acción local. 10 Estudios de caso*. CLASPO - Argentina. 2006

Bavastro, R. 1999. "Las implicancias de la reforma constitucional de 1994". *Fundación Gobierno y Sociedad*. Disponible en: <<http://www.fgys.org/pdf/DT%2021%20PDF.pdf>>

Besley Tim, Faguet Jean-Paul y Mariano Tommasi, "A Synoptic Guide to Decentralization", Initiative for Policy Dialogue Decentralization Task Force, Abril de 2003.

Burdman, J. 2004. "Argentina: vuelve la cuestión provincial". Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/ANALISIS/burdman/040507.html>

Busquet, D. 2002. *Reforma del estado y reforma educativa: Dos procesos complementarios en la Argentina de los '90s*. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Documento presentado en el Seminario "Estado, sociedad y políticas públicas en la Argentina contemporánea (17-19 octubre).

Claramunt, Adela. 2001. *Descentralización y participación. Posibilidades y límites* en: Revista de Trabajo social año XV, número 21, Uruguay.

CEPAL. 1998. *La descentralización del Educación y la Salud: Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana*, Agosto.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo. 2004. *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Buenos Aires. 2004.

Cetrángolo, Oscar y Jimenez, Juan Pablo. 2003. *Apreciaciones sobre el Federalismo Fiscal en Argentina durante la convertibilidad*. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, presentada en el XV Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL en Santiago de Chile, del 27 al 30 de enero de 2003.

CIPPEC y UNICEF. 2010. *Gasto Público Social en Infancia y Adolescencia, Un Análisis Presupuestario para la Provincia de Tucumán*, 2010.

Cogliandro, Gisell y Melamud, Ariel. 2011. *El Gasto Público Social en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2012*, Documentos de Trabajo, N° 5, Konrad Adenauer Stiftung, Fundación Siena, Argentina.

Colomer, J. M. 1999. "Las instituciones del federalismo". En: *Revista Española de Ciencia Política*. Volumen 1, Número 1, p. 41-54.

Constitución de la nación argentina. Disponible en:

<<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>>

Feldfeber, Myriam e Ivanier, Analía. 2003. *La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente*. Revista Mexicana de Investigación Educativa. mayo-agosto 2003, vol. 8, núm. 18.

Filmus, Daniel. 1997. *La descentralización educativa en Argentina: Elementos para el análisis de un proceso abierto*. Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana. CLAD. San José. 1997.

Navarro, M. 2002. "Gobiernos intermedios y legislativos nacionales. Una mirada al diseño institucional en Argentina". Revista electrónica DHIAL. 2002. Institut internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG). Disponible en: <http://www.iigov.org/dhial/?p=39_06>

Repetto, Fabián (Coordinador). 2001. *Descentralización de la salud pública en los noventa: Una reforma a mitad de camino*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia. Octubre.

Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana. *Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina*. Este trabajo presenta los principales aportes del proyecto de investigación "Descentralización, Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática. La Experiencia del Caso Argentino" (WWC / UTDT / IIED-AL).

Tiramonti, Guillermina. 2001. *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?*. Ed. Temas. Buenos Aires.

Tulia G. Falletti. *Federalismo y descentralización en Argentina*, en Descentralización, Políticas Sociales y participación democrática en Argentina, IIED – Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Vilas, Carlos M. 2003. *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990*. Dirección de Estudios e Información. Instituto Nacional de la Administración Pública.

Villar, Alejandro. 2007. *El desarrollo local y las políticas públicas*. En Políticas Municipales para el desarrollo económico social. FLACSO.

Citación recomendada/Recommended citation

Agosto, Gabriela (2012): Políticas Sociales y Territorio: Una mirada desde el proceso de descentralización. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2012-12. 20 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org