

TÍTULO: DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL EN ARGENTINA

RESUMEN: El objetivo del presente trabajo es analizar las características que presenta uno de los elementos fundamentales de los procesos de reforma del estado que durante la década de 1990 se desarrolló en la Argentina: la descentralización. El argumento principal que se defiende es que la misma se ha desenvuelto de manera heterogénea y no ha llegado a nivel de los gobiernos locales. En este sentido, ha tendido a acentuar las diferencias regionales dificultando la posibilidad de establecer una política de bienestar social que garantice un mínimo de condiciones de igualdad y acceso a los bienes y servicios para todos los ciudadanos.

Palabras clave: gobierno federal – gobierno local – políticas públicas – política social -

ALEJANDRO H. DEL VALLE, DR. EN SOCIOLOGÍA, DIRECTOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES MICROECONÓMICAS – DOCENTE E INVESTIGADOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA –

Domicilio postal: Calle Güiraldes 2154, Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina, C.P. (7600)

Teléfono: 54- 0223- 484-0938. E-mail: ajax@speedy.com.ar.

LAS TRANSFORMACIONES DEL BIENESTAR

Hasta la década de 1990 los dos ejes fundamentales sobre los que se apoyó el entramado institucional del bienestar en la Argentina habían sido el empleo y los ingresos.

Este entramado, desde los años 40 hasta la segunda mitad de los años 70, se basaba en modelo de desarrollo Sustitutivo de Importaciones (ISI), cuya característica distintiva fue la adopción de un régimen basado en la acumulación surgida de la actividad industrial que le otorgaba una dinámica apoyada en el crecimiento sostenido del mercado interno.

En términos sociales, la integración de la población se promovía por medio de distintas formas de intervención estatal destinadas a mantener altos niveles de empleo e ingresos. En ese contexto, el rol productivo que ejercían los miembros del hogar económicamente activos implicaba niveles relativamente altos de

retribución laboral, que generaban ingresos elevados y bajos niveles de precarización de las condiciones de trabajo.

A mediados de los años setenta, el modelo comenzó su transformación y tendió a acelerarse hacia fines de los años ochenta, cuando la hiperinflación y la parálisis institucional brindaron inigualables condiciones para la adopción de un nuevo paradigma productivo. En este sentido, los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990 provocaron un deterioro en los sectores más bajos de la sociedad dando inicio al proceso de empobrecimiento de los sectores medios quienes brindaron una amplia aceptación a los postulados neoliberales con la esperanza de recuperar su situación anterior.

Bajo el proceso conocido como “Reforma del Estado” el gobierno promovió un conjunto de decretos que dieron lugar a la privatización de empresas estatales, la capitalización de créditos por parte de los acreedores del Estado, el despido de trabajadores como condición para las privatizaciones, la ejecución de los contratos de todo ente en que el Estado Nacional tuviera participación total o mayoritaria y la desregulación de las empresas privadas.

Al mismo tiempo se produjo una apertura de la economía y las políticas económicas se orientaron a conseguir la estabilidad de las cuentas externas y el saneamiento monetario. Para lograr este último objetivo, en 1991, Argentina impulsó un sistema de paridad cambiaria con el dólar conocido como Plan de Convertibilidad.

Siguiendo la interpretación prevaleciente de los organismos internacionales que se basada en la teoría neoclásica, las reformas económicas puestas en marcha en la Argentina reforzarían al mercado como asignador de recursos y eliminarían aquellas distorsiones que afectaban negativamente la demanda laboral¹.

Las expectativas eran que **'las reformas incidirían en un aumento del empleo'**. Este fue el **'consenso que desde Washington existía'** sobre los efectos de la globalización para el empleo en los países del "Tercer Mundo" y

¹ Se refiere, fundamentalmente, a los sesgos que afectarían negativamente las actividades de exportación, el sector agropecuario (*urban bias*) y el factor trabajo. Una profundización sobre este punto en (Del Valle, 2001).

específicamente de América Latina (Banco Mundial, 1995) y desde el cual, se concluyó que los procesos de la globalización generan costos y beneficios, y que los segundos superan a los primeros si los países adoptan políticas adecuadas².

Ese conjunto de políticas produjo un impacto en toda la estructura social de Argentina y definió una nueva matriz socioeconómica de alta vulnerabilidad. En síntesis, la ruptura del edificio de bienestar basado en el empleo y los ingresos por medio del proceso de creciente precarización del empleo se consolidó con la transformación del modelo de organización económica y social que se impuso en el país y en gran parte del mundo y que se centró en una transferencia de poder y recursos del Estado al sector privado.

El proceso de descentralización como componente de la reforma del bienestar

Junto con el avance de políticas tendientes hacia la apertura del mercado por medio de disminuir la intervención estatal, se impulsó la transferencia de recursos al interior del aparato estatal con el objetivo de disminuir la relevancia del gobierno central e incrementar la de los gobiernos provinciales y municipales dentro de un proceso denominado descentralización.

Ésta descentralización, impulsada a partir de la década de 1990, se apoyó en la premisa de transferir la toma de decisiones y los beneficios de las políticas a los ciudadanos ya que se partía de la hipótesis que así se contribuiría al crecimiento y desarrollo de procesos democráticos sostenibles dando lugar al **desarrollo de nuevas habilidades y capacidades municipales para la provisión de políticas públicas más acordes a las necesidades locales.**

En este sentido, la descentralización como política pública, fue promovida sobre la base de argumentos normativos y económicos. Los primeros subrayaban que

² Como ejemplo del aprovechamiento de los beneficios, hasta 1996 se citaban los casos de algunos países del este asiático donde la estrategia basada en las exportaciones industriales como motor del crecimiento generó una gran cantidad de empleo, contribuyó a reubicar la fuerza de trabajo de la agricultura hacia actividades de mayor productividad e incentivó un mejoramiento generalizado de la productividad por lo que se produjo un aumento creciente en los salarios y reducción de la desigualdad salarial (Fields, 1994: 395-414).

la misma promovía la democracia y el “accountability” debido a que facilita el aumento de las atribuciones y recursos de la población en el ámbito local. Por su parte, los segundos destacaban que la descentralización resultaría en mayor eficiencia y efectividad en el gasto porque permite una mejor asignación y control del mismo.

Al respecto, analizaré el impacto que la descentralización política y fiscal hacia los niveles municipales ha tenido en la gestión de la política social y en las transformaciones tanto del entramado del bienestar.

Las políticas de descentralización conducen, por definición, al pasaje de poder y atribuciones desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales (provincias, municipios o regiones). Esto implicaría no sólo la reducción del tamaño del gobierno nacional sino también la transferencia de responsabilidades en la toma de decisión hacia las unidades locales.

Falleti (2001: 21) ha señalado que los procesos de descentralización ubican a las relaciones intergubernamentales en algún punto del continuo que va de un gobierno central absolutamente autónomo a gobiernos subnacionales absolutamente autónomos (Falleti, 2001: 21). Por lo tanto, es de esperar que en términos empíricos encontremos diversos grados y formas en los procesos de descentralización³.

Podemos indicar que las tres dimensiones de los procesos de descentralización a considerar en la evaluación del recorrido que siguió son: una **primera dimensión**, la **fiscal**, tiende a incrementar los recursos fiscales disponibles en los niveles subnacionales de gobierno. Al respecto, los mecanismos para ello son variados, aumento de las transferencias de niveles de gobierno altos a otros más bajos, incrementar la capacidad de recolección de impuestos de los niveles subnacionales, o su autonomía para fijar sus bases y tasas impositivas, o contraer deuda.

³ Estas variaciones dependen: de la forma en que en cada caso se define la “autonomía relativa” de un nivel respecto del otro, y de la naturaleza de la política que es descentralizada.

Una segunda dimensión, administrativa, se transfiere la administración y provisión de servicios sociales desde niveles superiores de gobierno a otros más bajos.

La **tercera dimensión del proceso de descentralización es la política.** Esta se manifiesta a través de normas electorales y/o constitucionales que devuelven capacidades y autonomía electorales o políticas a los niveles o actores políticos subnacionales.

Al observar el caso Argentino, desde 1853, éste ha tenido un régimen federal que formalmente estableció la existencia de dos niveles de gobierno (Nación y provincias) y, reconoció de forma implícita la existencia de un tercer nivel de gobierno, el municipio.

El artículo 5º de la Constitución Nacional establece la obligación para las provincias, de “asegurar el régimen municipal”. Por ende, podemos afirmar que desde sus inicios el reconocimiento implícito de la legitimidad del orden municipal favoreció la configuración de un entramado institucional en el que los municipios quedaban subordinados a las jurisdicciones superiores, que reglaban sus capacidades políticas, institucionales y financieras. Al respecto, en el marco de la reforma constitucional de 1994 se introdujeron dos cambios en las relaciones entre los niveles de gobierno.

En primer lugar, se estableció la constitucionalidad del sistema de coparticipación federal (artículo 75 inc. 2)⁴. En segundo término, la reforma de 1994 consagró expresamente en el artículo 123 el reconocimiento de la autonomía municipal⁵.

En relación a la primera modificación se ha afirmado que permitió ajustar el texto normativo constitucional a una práctica de distribución fiscal vigente desde 1935, eliminando de esta forma una fuente de incertidumbre jurídica. Por otra parte, las modificaciones introducidas en el artículo 123 han tenido un doble resultado. Por

⁴ “...las contribuciones previstas en este inciso (directas e indirectas), con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de fondos...”.

⁵ “cada provincia debe dictar su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político y administrativo, económico y financiero”.

un lado, significaron el reconocimiento formal de la autonomía municipal, por otro, y en tanto el proceso de autonomía municipal se inscribe dentro de un régimen federal, el grado y la extensión de la autonomía municipal terminó dependiendo de las atribuciones que cada Constitución provincial, a partir de sus respectivas leyes orgánicas, otorga a las entidades locales.

Así, los alcances de la autonomía política y fiscal de los municipios quedaron librados a las condiciones político-institucionales de cada provincia por lo que **el diseño político-institucional instaurado a partir de 1994 reconoce la autonomía municipal pero no garantiza su alcance** que depende las condiciones y dinámicas políticas que se presenten en cada provincia.

En la Argentina (al igual que en otros países cuya estructura federal permite a cada provincia fijar su propio régimen de autonomía municipal, la forma específica que adquirió la descentralización fiscal y política de las provincias y municipios registró características muy variadas. Pero más allá de la gran diversidad en la definición de los alcances y facultades institucionales y políticas de los municipios, **la descentralización política, entendida como la capacidad de los municipios para elegir sus propias autoridades políticas, se encuentra fijada en las distintas Constituciones provinciales por lo que** los habitantes de los municipios tienen facultades para elegir autoridades ejecutivas y legislativas propias⁶.

Dado que cada jurisdicción provincial puede establecer el alcance de la autonomía de sus municipios, los gobiernos locales han adquirido capacidades políticas y fiscales heterogéneas, lo que ha determinado una gran variación en los alcances de los procesos de descentralización (Cuadro N^{ro} 3).

Al respecto, he considerado que tienen autonomía institucional aquellos municipios localizados en provincias cuyas Constituciones autorizan el dictado de normas fundamentales (carta orgánica) o la creación de instituciones propias y de

⁶ La controversia respecto de la extensión de la descentralización política hacia los niveles municipales, no se centra en la inexistencia de facultades para elegir a sus dirigencias políticas a nivel municipal por parte de los vecinos sino en la definición del alcance de las facultades y en el grado de autonomía que las Constituciones provinciales otorgan a dichas autoridades y gobiernos.

principios para su operación. En el cuadro 3 se observa que en **provincias económicamente ricas y con un fuerte peso demográfico, como Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, existe cierta proclividad institucional a tener regímenes municipales institucionalmente subordinados a los dictámenes de sus respectivos gobiernos provinciales; mientras que provincias menos ricas y más despobladas, como Jujuy y Santiago del Estero, poseen regímenes municipales que dan lugar a una mayor autonomía institucional** ⁷.

Una primera conclusión sobre los resultados de la descentralización es que dada la diversidad de regímenes de descentralización municipal, la descentralización como política general en tanto **fijándose la definición específica de la descentralización de una política dada terminará siendo fijada a partir de las capacidades de los actores políticos en cada jurisdicción, por lo que el resultado de la descentralización de dicha política será altamente incierto.**

En otras palabras la descentralización no mantiene una relación lineal con determinados procesos sino que puede resultar tanto en la concentración de facultades a niveles de gobierno intermedio como en la descentralización de las mismas hacia niveles más bajos. En consecuencia, en este contexto institucional, y dado el carácter incierto de los resultados del proceso de descentralización, no puede asegurarse el resultado que producirá.

Cuadro N^{ro} 3: Autonomía municipal en las Constituciones provinciales

| Autonomía institucional | Provincias |
|--------------------------------|---|
| SI | Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego. |
| NO | Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Fé, Santa Cruz, Tucumán. |

Fuente: Elaboración propia en base a PNUD: "Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, 1997: 99.

⁷ El régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, se rige por la Constitución provincial y la ley provincial Dto.- Ley 6769/58 (Provincia de Buenos Aires, 1958). No existen en la provincia municipios con autonomía para dictar su propia carta orgánica (*home rule*), y la administración local se organiza según un rígido manual de procedimientos administrativos. Por otro lado, además de las transferencias intergubernamentales de la Provincia a los municipios regidas por la ley de Coparticipación Provincial N° 10559 T.O. 1069 (Provincia de Buenos Aires, 1985), existen mecanismos ad hoc denominados "transferencias especiales", las cuales son otorgadas discrecionalmente por el Poder Ejecutivo provincial a los gobiernos locales. Un último aspecto importante es que la Provincia de Buenos Aires aún no ha adaptado su Constitución a la reciente incorporación de la autonomía municipal prevista en la cláusula N°123 de la Constitución nacional (Pírez, 1991).

Descentralización fiscal en el ámbito municipal

Como intenté demostrar el proceso de descentralización más allá de su heterogeneidad tiende, en Argentina a generar ciertas incertidumbres políticas. Pero ¿cómo ha repercutido la política descentralizadora en la dimensión fiscal del proceso?.

Es sabido, que los recursos que reciben los municipios se fijan, al igual que los recursos de las provincias, a través de **dos mecanismos básicos**. En primer lugar, el **mecanismo de distribución primaria establece el monto de los recursos financieros que las provincias destinan a los municipios**. En segundo lugar, **el mecanismo de distribución secundaria establece de qué manera y sobre la base de qué criterios esos recursos se distribuyen entre los municipios de una provincia**.

Por ello, los procesos de descentralización fiscal han dependido no sólo de la relación Nación-provincia, sino, en particular, de la forma en que en las distintas provincias se distribuyeron facultades y obligaciones entre los gobiernos provinciales y municipales. Por lo tanto, una de las características de la coparticipación municipal es la inexistencia de un mecanismo de distribución y/o coordinación de recursos homogénea en todas las provincias.

La ausencia de este mecanismo aumenta las dificultades para conocer efectivamente cuál es la situación fiscal de los municipios. Sin embargo, la masa de recursos que las provincias transfieren a los municipios de acuerdo con los distintos regímenes de coparticipación de cada provincia, comprenden tres tipos de fuentes de recursos según su procedencia, éstos son: de impuestos provinciales (ingresos brutos, inmobiliario, automotor y sellos); de regalías; de transferencias a las provincias por la Nación (principalmente a través de la Coparticipación Federal de Impuestos).

Asimismo, algunos municipios tienen facultades para recolectar tributos que previamente eran recaudados por las instancias provinciales (ej. inmobiliario urbano, inmobiliario rural). El cuadro 4 muestra el origen y la distribución de los distintos tributos que para 1999 eran coparticipados a los municipios.

Cuadro N° 4: Composición de la masa coparticipable municipal 1999 (en porcentajes)

| Sellos | Automotor | Inmobiliario | Regalías | Ingresos Brutos | No coparticipable |
|--------|-----------|--------------|----------|-----------------|-------------------|
| 4 % | 4 % | 9 % | 3 % | 30 % | 50 % |

Fuente: Ministerio de Economía y Servicios Públicos – 1999-

El proceso de descentralización podemos dividirlo en dos etapas. Durante el período comprendido entre 1983/89 una primera ola de reformas, condujeron a que las provincias de San Juan, Jujuy, San Luís, Córdoba, Río Negro y Catamarca modificaran sus Constituciones provinciales otorgando a los municipios autonomía institucional para el dictado de “cartas municipales”, sin embargo, esas modificaciones no cambiaron las condiciones para la gestión de los gobiernos locales, en tanto la mayoría de estas provincias, a excepción de Córdoba y Jujuy, no transfirieron a sus municipios capacidades de recaudación de impuestos.

Una ola posterior, en el período 1989/98, produjo que las provincias de Tucumán, Formosa, Tierra del Fuego, Mendoza, Corrientes, Buenos Aires, La Pampa, Chubut, Chaco, Santiago del Estero, Salta y La Rioja también reformaran sus Constituciones. En esta segunda ola de reformas sólo Chubut, Chaco y Tierra del Fuego alteraron -mínimamente- la capacidad tributaria de sus municipios.

Durante la primera etapa del proceso de reformas (1991/95), la evolución año a año muestra que en 1994 existió un crecimiento del total de ingresos municipales del 8% que, en parte ha de atribuirse el 90 % por la mejora en el desempeño de la recaudación propia y no por la descentralización de los recursos provinciales.

Esto explica porque en 1995, se aprecia un retroceso de los ingresos municipales del (6%) con respecto al año anterior ya que responde a la caída del nivel de actividad económica registrada en ese año y que afectó la recaudación municipal, cuya disminución fue responsable del 42% de la baja total de los recursos. Asimismo, en 1994, la evolución creciente de los ingresos provinciales no se tradujo en mayores transferencias por coparticipación municipal (las que se redujeron un 0,5%). Ello se explicaría por la implementación en varias Provincias de topes a las transferencias que limitaron tales ingresos. En cambio, en 1995 su

| | | | | | | | | | |
|---------------|-------|-----|---------------|-------|---------------|---------------|-----------|------|----|
| Catamarca | 8,5 | - | 10 | 20 | 10 | 10 | 70 | - | - |
| Córdoba | 20 | - | 20 | 20 | 20 | 20 | Municipal | - | - |
| Corrientes | 12 | - | 12 | 12 | 100 | 12 | 100 | 12 | 12 |
| Chaco | 15,5 | - | 15,5 | 15,5 | Munici pal | Munici pal | Municipal | 15,5 | - |
| Chubut | 10 | (2) | Munici pal | - | Munici pal | Munici pal | Municipal | - | - |
| Entre Ríos | 14 | 50 | (1) | - | 24 | 24 | 60 | - | - |
| Formosa | 12 | - | 12 | 12 | Munici pal | 12 | Municipal | 12 | 12 |
| Jujuy | - | - | - | - | - | - | Municipal | - | - |
| La Pampa | 10,71 | - | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| La Rioja | * | - | 20 | 20 | - | - | 50 | - | - |
| Mendoza | 14 | 12 | 14 | 14 | 14 | 14 | 70 | 14 | - |
| Misiones | 12 | - | 12 | 12 | 12 | 12 | 78 | - | - |
| Neuquén | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | Municipal | 15 | - |
| Río Negro | 10 | 10 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | - | 40 |
| Salta | 12 | 20 | 12 | 12 | Munici pal | 12 | Municipal | 12 | 12 |
| San Juan | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| San Luis | 8 | - | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 | 2,4 | - |
| Santa Cruz | 11 | 7 | 40 | 40 | Munici pal | - | Municipal | - | - |
| Santa Fé | 13,44 | - | 13,44 | 13,44 | 50 | 50 | 90 | - | 20 |
| S. del Estero | 15 | - | 25 | 25 | 25 | 25 | 40 | 25 | 25 |
| Tucumán | 23,1 | - | - | - | 18,95 | 18,95 | 86,2 | - | - |
| T. del Fuego | 25 | 20 | 45 | 45 | Munici pal | - | Municipal | 45 | - |

Notas: * Parcialmente suspendida

(1) Transferencias de montos mesuales equivalentes a lo coparticipado en 1995.

(2) Se coparticipa el 14,4 % de regalías hidroeléctricas y el 16 % de regalías petrolíferas.

En lo que respecta al *impuesto inmobiliario rural*, los niveles de participación oscilan hasta la actualidad entre el 10% (Catamarca) y el 50% (Santa Fe), mientras que los municipios de las provincias del Chaco y Chubut se apropian dicho impuesto. El *impuestos a los automotores* ha sido colocado bajo la órbita municipal en las provincias de Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En las restantes jurisdicciones, los niveles de participación de los municipios varían del 16% en San Luis al 90% en Santa Fe. Finalmente, cabe señalar que menos de la mitad de las jurisdicciones comparten con sus municipios el *impuesto a los sellos*. Entre las que lo hacen, las variaciones -como en los otros casos- son notables: mientras que San Luis comparte un 2,4% del total con sus municipios, Tierra del Fuego lo hace en un 45%.

En síntesis, **hasta la actualidad, en la mayoría de las provincias, los municipios carecen de potestades tributarias y dependen financieramente de sus respectivos gobiernos provinciales.** La carencia de estas potestades no significa que estos no disponen de recursos, ya que los mismos provienen de transferencias de las jurisdicciones nacionales y provinciales.

De este modo se reproduce la ausencia de uniformidad en los mecanismos que fijan la forma en que los municipios acceden a los recursos financieros que les permiten desarrollar sus acciones. Esto se debe a que tanto los porcentajes de distribución primaria de tributos entre provincia y municipio, como los criterios de distribución secundaria entre municipios de una misma provincia, así como la existencia o no de potestades tributarias de los municipios, varían en cada caso. Por lo que los resultados y la definición específica de la descentralización fiscal dependerán de las capacidades de los actores políticos en cada jurisdicción.

En este sentido, debido a que las provincias no estaban ni están obligadas a transferir a sus municipios más de lo que cada una de ellas establezca en sus respectivos acuerdos de coparticipación primaria la diferencia entre lo gastado per capita entre el nivel provincial y el nivel municipal permite inferir el moderado alcance que adquirió la descentralización de recursos hacia el nivel municipal.

Así, en el cuadro 6, podemos observar que los recursos que se transfieren desde el nivel nacional hacia el nivel provincial no se descentralizan en la misma medida desde el nivel provincial hacia el nivel municipal. Por este motivo, la diferencia en el promedio de recursos per capita que reciben las provincias y los municipios es significativa. Mientras el promedio de recursos per capita de origen nacional que reciben las provincias para 1999 era de \$827, el promedio de recursos per capita que recibieron los municipios de las provincias era de \$159,9. **La diferencia entre estos dos promedios nos indica que una parte significativa de los recursos que la Nación transfiere hacia las provincias es retenida en el nivel provincial.**

Así, la descentralización fiscal que se verificó desde el gobierno nacional hacia las administraciones provinciales no alcanzó a concretarse en el segundo tramo, es decir, entre los gobiernos provinciales y los municipios, en donde el proceso de descentralización fiscal no parece haber tenido un desarrollo sustancial.

Cuadro N^o 6: Transferencias de recursos provinciales a municipios (1997). En porcentajes.

| Jurisdicción | Transferencias | |
|---------------|---------------------|------------------|
| | Recursos totales | Por habitante |
| Bs. As. | 10,1 | 76,9 |
| Catamarca | 14,1 | 234,3 |
| Córdoba | 13,9 | 111,9 |
| Corrientes | 5,7 | 48,7 |
| Chaco | 11 | 106 |
| Chubut | 7,9 | 98,5 |
| Entre Ríos | 9,6 | 100,8 |
| Formosa | 7,6 | 100,9 |
| Jujuy | 16 | 155,6 |
| La Pampa | 12,8 | 218,6 |
| La Rioja | 20,1 | 464,9 |
| Mendoza | 13,3 | 104,4 |
| Misiones | 6,5 | 52,7 |
| Neuquén | 13,1 | 251,1 |
| Río Negro | 11 | 122,9 |
| Salta | 9,1 | 75,1 |
| San Juan | 10,1 | 123,5 |
| San Luis | 5,6 | 83,2 |
| Santa Cruz | 9 | 308,2 |
| Santa Fé | 11,1 | 89,9 |
| S. del Estero | 12,3 | 133,5 |
| Tucumán | 15,8 | 121,4 |
| T. del Fuego | 17,2 | 595,7 |
| Total | 10,1 | 92,2 |

Fuente: Informe Económico Regional (1997)
Mterio. De Economía, Subsecretaría de
programación Regional

Descentralización de recursos y política social

El proceso de descentralización, ocurrido durante la década de 1990, condujo a que las provincias retuviesen y no descentralicen hacia los municipios un significativo porcentaje de los recursos que perciben por lo que la variación en la cantidad de recursos 'per capita' que reciben los municipios no necesariamente ha tendido a incrementarse.

Por otra parte si la afirmación referida a que la descentralización permite ejecutar el gasto en forma más eficiente y distinguir más claramente las necesidades de los públicos a los cuales se destinan dichos recursos, es válida, entonces, sería de esperar que el proceso de descentralización haya derivado en modificaciones en la estructura del gasto dentro de los diversos niveles.

Para observar esto, analizaré la evolución que siguió el gasto social en relación al PIB desde el retorno de la democracia. Los períodos que abarcaré en el análisis serán 1984/89 (Gov. De Alfonsín); 1990/95 (primer gobierno de Menem);

1995/99 (segundo gobierno de Menem); 2000/01 (Gobierno de De La Rúa) y 2002/06 (período de Transición y gobierno de Kirchner).

Debido a las características universales que tiende a tener el modelo de bienestar en Argentina, sobretudo en el área de educación, salud y previsión social, estos componentes son los más significativos dentro del gasto social⁸, por ello, luego analizaremos la evolución del gasto sin la inclusión de éstos componentes.

El primer dato que surge del cuadro 7 es el importante incremento del gasto social sobretudo durante la primera etapa del período de Raúl Alfonsín ya que creció del 12,97 % del P.B.I. al 18,68 % es decir, 5,71 puntos en el lapso de 4 años. Se observa claramente que ese crecimiento fue correlativo con el incremento de la participación del gobierno nacional en el gasto social.

Asimismo, durante el proceso de reforma del estado la participación global del gasto social en el PBI no ha tenido importantes alteraciones y alcanzó su punto máximo en 1999 (21,57 %) equivalente a 3 puntos (desde el inicio de la gestión) (Cuadro 7). De este modo, aunque la participación del gasto social durante los años noventa se mantuvo estable, se produjo una modificación ya que se transformó significativamente la forma en que se distribuyó dicho gasto entre los distintos niveles de gobierno.

La tendencia hacia la descentralización de recursos que se verificó hacia las provincias y en menor medida hacia los municipios también se verificó en la distribución del gasto social. En este caso, **los mayores beneficiarios de la descentralización del gasto fueron las provincias en desmedro de la Nación** y, en menor medida, los municipios.

Así, durante el proceso de transformación las provincias aumentaron su participación en casi todos los rubros que componen el gasto social: educación, salud, vivienda, promoción y trabajo. Al respecto, cabe destacar que: primero, igual que la composición del gasto social consolidado, cuando se analiza la

⁸ Dentro del gasto social, se consideran tanto los salarios de los maestros, así como las asignaciones por jubilación, lo que conduce por una parte a un sobre dimensionamiento de la participación del gasto social en el total del gasto público (65%); por otra, limita las oportunidades para reasignar gastos dentro del gasto social total.

composición del gasto social a escala provincial los rubros educación y salud ocupan un lugar preponderante (Cuadro 8). Segundo se produjo una fuerte tendencia hacia la virtual desaparición del gasto en vivienda a escala nacional, y su concentración en el nivel provincial y, finalmente, a partir de 1993 se observa la aparición de un rubro inexistente en la década anterior: el gasto en trabajo.

A nivel municipal (cuadro 9) el aumento más significativo fue promoción y asistencia social. La evolución que presenta entre los períodos analizados es sorprendente: durante la gestión Alfonsín 10,93 % del total de gastos sociales de los municipios; el primer período de Menem su participación se amplía hasta el 16,86 %; luego 19,32 y llega a su máximo durante la gestión De la Rúa 20,53 para descender durante el último período a 19,05 %. Es decir que mientras que en 1990 los municipios gastaban el 13,5% de los recursos destinados a servicios sociales en promoción y asistencia social, en 1999 este rubro dispuso del 24,61% de los recursos y actualmente representa el 41,5 % del gasto en el área (cuadro 9).

Cuadro N° 7: Evolución del gasto social según nivel de gobierno (en % de P.B.I.)

| Año | Gobierno Nacional | Gob. Prov. Y Ciudad de Bs. As. | Gob. Municipales | Total |
|------|-------------------|--------------------------------|------------------|-------|
| 1984 | 7,44 | 4,96 | 0,56 | 12,97 |
| 1985 | 8,88 | 5,24 | 0,83 | 14,95 |
| 1986 | 9,82 | 6,44 | 0,98 | 17,24 |
| 1987 | 10,80 | 6,80 | 1,08 | 18,68 |
| 1988 | 9,58 | 6,16 | 0,94 | 16,68 |
| 1989 | 10,15 | 5,59 | 0,87 | 16,61 |
| 1990 | 11,09 | 6,37 | 1,11 | 18,57 |
| 1991 | 11,43 | 6,84 | 1,35 | 19,62 |
| 1992 | 10,53 | 7,85 | 1,42 | 19,80 |
| 1993 | 10,22 | 8,48 | 1,56 | 20,25 |
| 1994 | 11,04 | 8,39 | 1,52 | 20,96 |
| 1995 | 11,36 | 8,38 | 1,44 | 21,17 |
| 1996 | 11,12 | 7,60 | 1,34 | 20,06 |
| 1997 | 10,64 | 7,74 | 1,38 | 19,76 |
| 1998 | 10,54 | 7,97 | 1,47 | 19,98 |
| 1999 | 11,13 | 8,92 | 1,52 | 21,57 |
| 2000 | 10,09 | 8,88 | 1,50 | 21,29 |
| 2001 | 11,02 | 9,20 | 1,61 | 21,83 |
| 2002 | 10,25 | 8,09 | 1,40 | 19,75 |
| 2003 | 10,18 | 7,68 | 1,33 | 19,18 |
| 2004 | 9,75 | 7,88 | 1,41 | 19,04 |
| 2005 | 9,48 | 8,91 | 1,42 | 19,80 |
| 2006 | 9,90 | 9,31 | 1,57 | 20,78 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Cuadro N^o 8: Evolución de los componentes del gasto público social provincial (en % de participación) 1984/2006

| Año | Educación, cultura y ciencia y técnica | Salud | Agua potable y alcantarillado | Vivienda y urbanismo | Promoción y asistencia social | Previsión social | Trabajo | Otros servicios urbanos | Total |
|------|--|-------|-------------------------------|----------------------|-------------------------------|------------------|---------|-------------------------|-------|
| 1984 | 36,21 | 27,05 | 2,42 | 10,65 | 3,06 | 18,67 | 0 | 1,92 | 100 |
| 1985 | 34,4 | 25,23 | 2,2 | 9,25 | 3,55 | 23,62 | 0 | 1,74 | 100 |
| 1986 | 35,59 | 23,89 | 2,2 | 9,97 | 4,78 | 21,83 | 0 | 1,74 | 100 |
| 1987 | 36,4 | 22,42 | 1,99 | 11,27 | 4,93 | 21,42 | 0 | 1,58 | 100 |
| 1988 | 36,21 | 23,01 | 2,21 | 9,51 | 5,41 | 21,89 | 0 | 1,75 | 100 |
| 1989 | 35,51 | 23,55 | 2,06 | 8,43 | 5,69 | 23,14 | 0 | 1,63 | 100 |
| 1990 | 33,69 | 22,73 | 1,94 | 10,44 | 5,15 | 24,51 | 0 | 1,54 | 100 |
| 1991 | 32,71 | 24,27 | 1,79 | 8,27 | 5,16 | 26,38 | 0 | 1,42 | 100 |
| 1992 | 36,88 | 24,49 | 1,55 | 5,53 | 4,73 | 25,58 | 0 | 1,23 | 100 |
| 1993 | 36 | 24,21 | 2,38 | 5,21 | 5,74 | 24,09 | 0,47 | 1,89 | 100 |
| 1994 | 36,54 | 24,48 | 2,44 | 5,38 | 6,07 | 22,57 | 0,65 | 1,88 | 100 |
| 1995 | 37,83 | 24,26 | 2,73 | 5,07 | 5,17 | 23,23 | 0,06 | 1,64 | 100 |
| 1996 | 39,33 | 25,72 | 1,77 | 5,52 | 5,86 | 19,57 | 0,18 | 2,04 | 100 |
| 1997 | 40,64 | 24,72 | 1,84 | 5,96 | 7,12 | 17,77 | 0,5 | 1,45 | 100 |
| 1998 | 40,3 | 24,37 | 1,51 | 6,1 | 7,68 | 17,77 | 1,03 | 1,24 | 100 |
| 1999 | 41,92 | 24,9 | 1,32 | 4,92 | 7,24 | 17,41 | 0,88 | 1,41 | 100 |
| 2000 | 43,34 | 24,39 | 1 | 4,27 | 6,54 | 17,98 | 1,19 | 1,29 | 100 |
| 2001 | 42,76 | 24,37 | 0,91 | 4,24 | 6,6 | 18,27 | 1,58 | 1,27 | 100 |
| 2002 | 41,87 | 25 | 1,27 | 2,86 | 7,5 | 19,26 | 1,11 | 1,12 | 100 |
| 2003 | 39,61 | 25,21 | 1,37 | 3,94 | 9,46 | 17,63 | 1,45 | 1,34 | 100 |
| 2004 | 40,53 | 23,88 | 1,48 | 5,06 | 8,97 | 17,13 | 1,55 | 1,4 | 100 |
| 2005 | 41,52 | 22,88 | 1,24 | 6,89 | 8,65 | 16,07 | 1,28 | 1,48 | 100 |
| 2006 | 41,6 | 22 | 1,33 | 7,82 | 8,47 | 16,03 | 1,12 | 1,63 | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Cuadro N^o 9: Evolución de los componentes del gasto público social municipal (en % de participación) 1984/2006

| Año | Educación, cultura y ciencia y técnica | Salud | Promoción y asistencia social | Otros servicios urbanos | Total |
|-------|--|-------|-------------------------------|-------------------------|-------|
| 1984 | 6,3 | 18,77 | 10,64 | 64,29 | 100 |
| 1985 | 6,06 | 20,4 | 10,65 | 62,89 | 100 |
| 1986 | 6,08 | 19,77 | 10,67 | 63,48 | 100 |
| 1987 | 6,1 | 19,2 | 10,7 | 64 | 100 |
| 1988 | 6,15 | 18,75 | 10,74 | 64,36 | 100 |
| 1989 | 5,97 | 18,48 | 12,23 | 63,32 | 100 |
| 1990 | 5,78 | 18,18 | 13,88 | 62,16 | 100 |
| 1991 | 5,59 | 17,83 | 15,72 | 60,87 | 100 |
| 1992 | 5,38 | 17,44 | 17,75 | 59,43 | 100 |
| 1993 | 6,44 | 17,04 | 18,68 | 57,84 | 100 |
| 1994 | 7,53 | 19,09 | 18,39 | 54,99 | 100 |
| 1995 | 8,74 | 20,76 | 16,74 | 53,76 | 100 |
| 1996 | 9,06 | 18,83 | 23,56 | 48,55 | 100 |
| 1997 | 9,22 | 18,36 | 25,04 | 47,39 | 100 |
| 1998 | 7,47 | 19,95 | 23,82 | 48,76 | 100 |
| 1999 | 8,58 | 20,15 | 24,61 | 46,67 | 100 |
| 2000 | 9,01 | 20,4 | 24,39 | 46,19 | 100 |
| 2001 | 8,97 | 20,66 | 24,11 | 46,25 | 100 |
| 2002 | 8,95 | 20,62 | 24,26 | 46,16 | 100 |
| 2003 | 8,88 | 20,46 | 24,85 | 45,8 | 100 |
| 2004 | 8,71 | 20,06 | 26,31 | 44,91 | 100 |
| 2005 | 7,91 | 18,22 | 33,09 | 40,78 | 100 |
| 2006* | 6,92 | 15,93 | 41,5 | 35,65 | 100 |

¹ Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y

asignación por finalidad-función.

(*) Cifras provisionales

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

De este modo, la descentralización tuvo expresiones claras a nivel de las provincias a partir del inicio del proceso de reforma (cuadro 7). Durante el período de Alfonsín, éste no registró casi modificaciones 4,96 % del gasto total municipal en 1984 5.59 % en 1989. A partir de la primera gestión de Menem se observan fuertes modificaciones ya que pasa del 6,37 % al 8,38 y 8,92 al terminar el mandato. Éste proceso se mantiene hasta la actualidad con un incremento constante 9,31 % en 2006.

Así, **en Argentina pasamos del 33.1 % de gastos totales ejecutados por gobiernos municipales y provinciales en 1984 al 47,3 % en 1999 y 50,4 % en 2006.** El rubro más significativo en el incremento del gasto para los municipios fue la promoción y asistencia social y esta, tal como mostraré se encuentra directamente vinculada a la ejecución de programas focalizados para población con necesidades básicas insatisfechas (NIB).

En cuanto a los montos y los criterios de distribución, y según estadísticas oficiales, excluyendo las acciones de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA), el promedio de gasto de los *programas sociales focalizados del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA)* fue de \$2,8 per capita. No obstante es fundamental remarcar no existió un criterio técnico para la ejecución de este tipo de programas. Esto es, si se analiza un mapa de la distribución del gasto por la cantidad de habitantes con NBI de cada provincia, se observa que la provincia que más fondos recibió con relación a las personas con NBI fue Tierra de Fuego, con \$83,3 por persona con NBI. Le siguen en orden La Rioja con \$65,4 y La Pampa con \$54. Por lo tanto no existe una correspondencia entre indicadores NBI y montos gastados por persona para casos como los de Jujuy o Formosa, que siendo provincias con índices de NBI más altos que los anteriores, consignan montos sensiblemente menores por persona con NBI: 38 y 18,3 pesos respectivamente.

Esta situación es coherente con la tendencia que se observa durante el segundo período de la gestión Menem donde los programas focalizados **dependientes de Nación tuvieron un lugar residual dentro del gasto social nacional**. Esta tendencia fue constante desde 1995 en adelante ya que los dos grandes rubros que absorben el presupuesto del sector fueron: las pensiones no contributivas (PNC), con más del 65% del gasto, y los servicios de salud destinados a los beneficiarios de PNC, con más de 18%. La diferencia se distribuyó entre el resto de los programas, siendo las políticas alimentarias las que alcanzaron en el 2000 un valor significativo, del 5% del total.

Por otra parte, es necesario reconocer que aunque los montos no sean significativos dentro del gasto público total, los municipios que implementaron estos programas tuvieron la posibilidad de incrementar sus presupuestos en el área social y entrenar capacidades de gestión participativa en el territorio de carácter innovador y alternativo a los esquemas tradicionales existencialistas y con una lógica de organización clientelar.

La observación en este sentido es que en estos últimos años los municipios que ejecutaron programas descentralizados tuvieron mayor capacidad de gasto y autonomía para aplicar estos recursos en su territorio. Por otra parte, el carácter provisorio de estos programas (con una duración promedio de 2 años) y los requisitos de contraparte para ser municipio elegible (por ejemplo, gastos corrientes de los nuevos servicios o continuidad), motivaron que los municipios medianos y grandes hayan sido los principales ejecutores de estos programas.

De este modo, la focalización, se instituyó como el otro cambio significativo en el marco de las reformas del estado. Por ello, más que propiciar nuevas inversiones para la expansión y mejoramiento de la calidad de los servicios en los sectores de salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento, cultura y recreación, y deporte, los recursos públicos estatales debían reducirse y orientarse hacia los sectores sociales que no disponían de los recursos para acceder a la satisfacción de estas necesidades a través del mercado.

Emergieron iniciativas vinculadas a áreas de identificación de beneficiarios, monitoreo y evaluación de resultados e impactos, proyectos en las áreas de infancia y tercera edad, y asistencia financiera para el desarrollo de programas alimentario-nutricionales.

Así, con la transferencia de gran parte de la responsabilidad de lo social a provincias y municipios, el estado nacional debía construirse un nuevo papel que se centró en reducir las diferencias que la aplicación de políticas universales no había corregido: los barrios y localidades sin servicios adecuados de salud, educación y atención a niños pequeños y ancianos.

Finalmente, el último elemento diferencial resultó del surgimiento de la heterogeneidad de la pobreza en los años 90 que fue, en parte, el resultado de la segmentación de los sectores medios, que habían ocupado el centro de la estructura social y habían sido los mayores beneficiarios de la educación pública y del empleo formal. Estos sectores respondieron a la caída en la inversión pública en educación de inicios de los años ochenta y a una renovada apelación a la diferenciación social centrada en nuevos consumos privados de servicios, abandonando la escuela pública y trasladando a sus hijos a los establecimientos privados. A ello siguió una profundización de la segmentación y segregación espacial con el surgimiento de barrios privados y “*countries*”, y cambios profundos en los consumos de cultura y recreación.

Con el abandono del empleo y los ingresos, el efecto en la pobreza y la indigencia creció a dimensiones insospechadas para la población y se observó un proceso creciente de expansión de la desocupación y de la subocupación; de caída de los salarios; de deterioro de las condiciones de empleo de los que trabajaban y en consecuencia; de mayor pobreza.

Aquellos que sufrían estos cambios volvían a demandar atención del sector público para acceder a la educación, a la salud, a la vivienda y a los servicios que les habían quedado vedados. No obstante, la demanda de vivienda estuvo segmentada, prevaleciendo el crédito privado para un conjunto minoritario de la población, ya que se estableció un vínculo bancario entre formalidad laboral y

acceso al crédito. Por otra parte, los fondos públicos destinados a la construcción de vivienda social (FONAVI), quedaron recortados por ley permitiendo a cada jurisdicción la posibilidad de su aplicación a gastos corrientes (Del Valle, 2006: 75).

Así, la transformación ocurrida en la década de 1990, ha tenido y tiene un profundo significado para la sociedad en su conjunto y para cada uno de sus ciudadanos ya que delimitó un nuevo escenario en el que, por una parte, los diferentes actores desempeñan nuevos papeles y, al mismo tiempo se produjo la virtual desaparición de algunos y la aparición de nuevos en la escena política y social.

BIBLIOGRAFÍA

- Del Valle, A, 2006, ***Y...¿por qué trabajar? La política Social en la Argentina Post-convertibilidad***, en GIPSOC, Derechos sociales, Ciudadanía y Bienestar, EUDEM, Bs. As.
- DEL VALLE, A, 2001, ***Estrategias y Prácticas sindicales: la reforma laboral en Argentina***, Tesis Doctoral, Univ. De Barcelona, Teseo-UNESCO, España, MIMEO.
- BANCO MUNDIAL, 1995, ***World Development Report 1995***, Workers in an Integrated World, Washington.
- FIELDS, G, 1994, ***Changing Labour Market Conditions and Economic Development in Hong Kong, the Republic of Corea, Singapore, and Taiwan, China***, en The World Bank Economic Review, Vol.8, Nro 3.
- FALLETI, T, 2001, ***Antecedentes históricos del proceso de centralización y escenario político e institucional de la descentralización en Argentina*** (Informe de Avance). The Woodrow Wilson International Center for Scholars. Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática, UTDT. Buenos Aires, febrero.

- PÍREZ, P, 1991, ***Municipio, necesidades sociales y política local***, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.