39 Avances DE INVESTIGACIÓN

Argentina, política fiscal y cohesión social: el federalismo cuenta

Daniel Artana (dir.),
Marcela Cristini, Cynthia Moskovits,
Guillermo Bermúdez y Diego Focanti

Fundación Carolina
CeALCI

Fundación Carolina
CeALCI

Serie Avances de Investigación nº 39

Madrid, abril de 2010

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
http://www.fundacioncarolina.es

© CeALCI- Fundación Carolina
C/ Guzmán el Bueno, 133 – 5º dcha.
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
cealci@fundacioncarolina.es

Publicación electrónica
ISSN: 1885-9135

Fundación Carolina
CeALCI

Argentina, política fiscal y cohesión social: el federalismo cuenta

Daniel Artana (dir.),

Marcela Cristini, Cynthia Moskovits,

Guillermo Bermúdez y Diego Focanti

Informe Final
Abril de 2010

Argentina, política fiscal y cohesión social: el federalismo cuenta

Síntesis[1]

La Argentina ha mantenido hasta el presente fuertes disparidades regionales en la calidad de vida y ha estado sujeta a crisis económicas cíclicas que han deteriorado su evolución social y hasta institucional.

El objetivo central de este estudio es vincular el funcionamiento del federalismo fiscal, considerado como una de las principales causas de nuestro pobre desempeño, con los resultados de la promoción social para los grupos en situación de riesgo. El análisis también incluye los determinantes políticos e institucionales que dan forma al federalismo fiscal, analizando las falencias de la organización en la práctica y las consecuencias sobre la cohesión social de las comunidades locales y del conjunto nacional.

El escenario social y fiscal en los 2000

Disparidades regionales y política social: Los recursos disponibles y el desarrollo alcanzado entre las provincias argentinas son muy dispares. Las regiones del Nordeste y Noroeste presentan los niveles más altos de vulnerabilidad social, siendo las provincias involucradas, justamente, aquellas donde aparecen las mayores debilidades en la gestión fiscal. Además, al interior de las provincias también se notan fuertes disparidades en la distribución del ingreso.

Las políticas sociales de salud, educación y vivienda operan en forma descentralizada al nivel de las provincias. Las políticas focalizadas de combate a la pobreza son, en cambio, mayormente centralizadas. Para el conjunto de las políticas sociales se observa un muy bajo grado de coordinación entre niveles de gobierno, baja efectividad, pérdida de calidad y disparidad regional de resultados.

Instituciones políticas del federalismo: La Argentina es un estado federal en el que las provincias preexistieron a la Nación y constituyeron el Gobierno Federal. Hasta los 80 estuvo caracterizada por un gobierno federal centralista que adquirió un matiz diferente en los 90 con un mayor predominio del poder provincial. Hoy prevalece un gobierno federal con competencias acotadas que enfrenta demandas por redistribución regional; en cambio, las demandas por redistribución personal no cuentan con una arena donde expresarse.

---

[1] Esta investigación estuvo a cargo de un equipo de trabajo conformado por Marcela Cristini y Cynthia Moskovits (Economistas Senior de FIEL); Guillermo Bermúdez (Economista) y Diego Focanti (Economista Junior) bajo la dirección de Daniel Artana (Economista Jefe). El contenido es exclusiva responsabilidad de los autores y no compromete la opinión individual de los miembros del Consejo Directivo de la Fundación, ni de sus entidades fundadoras, empresas y organizaciones patrocinantes. FIEL agradece el generoso apoyo de la Fundación Carolina para llevar a cabo el estudio. Este trabajo se benefició de los comentarios de los participantes en el Seminario del 30 de abril, 2010, en su mayoría, representantes de organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales.

Las provincias son influyentes a nivel nacional y los espacios políticos provinciales tienden a ser poco competitivos. La sobre-representación parlamentaria permite que los líderes de provincias pequeñas ofrezcan apoyo legislativo confiable y eficaz a los presidentes. Las provincias rezagadas con debilidad fiscal estructural son proclives a negociar apoyos a cambio de fondos. Los partidos políticos ven muy mermado, así, su rol institucional.

Instituciones fiscales y federalismo: Al nivel de las provincias predomina una muy fuerte asimetría en términos de las amplias potestades de gasto (obligaciones) y una limitada disponibilidad de recursos propios para financiarlos, lo que genera una fuerte dependencia de los recursos distribuidos por el gobierno federal, bajo condiciones crecientemente discrecionales.

Resultados del análisis estadístico

Se instrumentó un análisis que permitiera explicar la paradoja de una sociedad que, desde la óptica del largo plazo, muestra una tendencia al deterioro de los factores que promueven la promoción y cohesión social, a la vez que la acción (y el peso) del sector público y sus políticas sociales tienden a crecer.

Se recopiló un banco de datos y se construyeron variables referidas al gasto público y al desempeño social de las provincias para el período 2003-07, se construyeron indicadores de cohesión social y capital social.

El análisis estadístico desarrollado muestra que el gasto público social de la Nación y las provincias, que ha sido creciente en el periodo bajo análisis, es mayor a mayor sobre-representación de la provincia en el Congreso Nacional. A la vez, no se encuentran regularidades cuando se consideran el poder político del gobernador o si éste es aliado del presidente. Asimismo, las jurisdicciones más cohesionadas no se asocian con jurisdicciones de mayor nivel de gasto, mientras que sí lo hacen con aquéllas de mayor densidad del tejido social, aproximada ésta por el indicador de capital social.

Conclusiones y recomendaciones

El diagnóstico presentado muestra una complejidad de problemas que abarcan desde la organización político-institucional hasta los niveles de gestión de las políticas en los temas sociales que dependen del funcionamiento del federalismo fiscal (ley de coparticipación federal). A su vez, los efectos en el territorio de las políticas sociales son negativos o inefectivos para la construcción de una mayor cohesión social.

Cambios recientes en la composición del Congreso Nacional, el deterioro de la situación fiscal en las provincias y la Nación y el cumplimiento pendiente del mandato constitucional de redefinir las reglas básicas del federalismo fiscal (ley de coparticipación federal)conviven con una mayor conflictividad social. Bajo una visión de prudente optimismo, este escenario emergente podría dar pie a una discusión renovada en torno a los problemas reseñados, aunque las soluciones podrían ser de difícil negociación. Este proceso requerirá voluntad, tiempo y esfuerzo.

Mientras tanto, algunas iniciativas podrían ayudar a mitigar los efectos más adversos de la situación actual. Estas iniciativas no están sólo en manos de las autoridades sino que también pueden integrar la agenda de la sociedad civil a través de sus múltiples manifestaciones. Como se ha ilustrado en el trabajo, las instituciones civiles operando en la Argentina son muchas, y

tienen una tradición y ejercicio de su acción que ha mostrado resultados en los momentos sociales más críticos.

Por el lado de las políticas públicas y las autoridades de los tres niveles de gobierno, algunas de las iniciativas a considerar serían las siguientes:

- Que el estado nacional evite generar programas de asistencia social que se superpongan con los existentes, tanto al nivel nacional cuanto provincial, como ha venido ocurriendo en los últimos años;
- Que se avance en el ordenamiento de las responsabilidades con un fortalecimiento del rol regulatorio-coordinador del estado nacional. Para ello, una condición necesaria es el logro de mayor transparencia de todas las políticas implementadas en todos los niveles de gobierno;
- Un elemento complementario podría ser una mayor descentralización, al menos en algunas áreas. Brasil, por ejemplo, es un caso en que el gobierno central ha podido organizar en forma descentralizada el exitoso plan social Bolsa Familias;
- A su vez, una mayor descentralización propiciaría un aumento del capital social que, en principio y de acuerdo con los resultados obtenidos, ayuda a promover una mejor asignación del gasto social.

Por el lado de las instituciones de la sociedad civil, muchas de ellas trabajan en la mitigación de los problemas sociales en cada una de las provincias y cuentan con la información y el capital humano para ayudar a la implementación exitosa de políticas descentralizadas. A su vez, muchas trabajan para representar una "voz" que busca contribuir a una mejor acción de los representantes políticos, con la capacidad para llamar la atención tempranamente sobre los efectos adversos de algunas políticas al encontrarse más cerca de los hechos. El fortalecimiento de estas instituciones es una tarea de toda la sociedad que con este reconocimiento y a pesar del escenario adverso, ayudará a recobrar una mayor cohesión social.

Contenido

1. Introducción 1

2. Federalismo, ¿fuente de distorsiones de las políticas sociales? 3

2.1. Disparidades provinciales 3

2.2. La organización del federalismo en la Argentina 6

2.3. Las instituciones federales y la organización de la República Federal en la Argentina. El poder relativo de los actores 7

2.4. La cuestión de la política federal en síntesis: Nación-provincias, provincias-Nación 17

2.5. Federalismo y políticas sociales 19

2.6. Debilidades de la política social federal 24

2.7. Breve descripción de las políticas sociales en la actualidad 31

3. Cohesión social 37

3.1. Revisión de las definiciones de la literatura 37

3.2. La cohesión social en la Argentina 40

4. Cohesión social y federalismo. Análisis empírico 42

4.1. El punto de partida. Federalismo y política social, algunos resultados de estudios previos 42

4.2. Indicadores de cohesión social. Una medición para las provincias argentinas 43

4.2. Indicadores fiscales, institucionales y políticos 49

4.3. Una mirada exploratoria de los datos 53

4.4. Resultados econométricos 60

5. Principales conclusiones 62

6. Referencias bibliográficas 67

7. Anexos 72

Política fiscal y cohesión social en la Argentina. El federalismo cuenta

Introducción

Luego de la dramática crisis económica e institucional de principios de los 2000, la Argentina ha mostrado un desempeño muy importante en su crecimiento económico que contrasta con los resultados pobres de sus indicadores sociales. Los distintos capítulos de la situación social, como la situación del empleo, la incidencia de la pobreza o los resultados de la educación, muestran una importante disparidad de desempeño, que se acentúa cuando esos mismos indicadores se distribuyen en el territorio. Una de las razones centrales de estos resultados se encuentra en las históricas falencias del *federalismo fiscal* en el país.

La Argentina es un país federal, conformado por 23 provincias y una Ciudad Autónoma, sede de las autoridades federales, con atribuciones similares a las que poseen las provincias. Al interior de esta organización existe un gran contraste entre la importancia del *federalismo político* y su correlato económico. En la actualidad y luego de un largo proceso de desarrollo caracterizado por la amplitud de sus ciclos económicos, la disparidad provincial en términos de desarrollo económico continúa siendo muy marcada. Esto ocurre a pesar de los prolongados esfuerzos de las políticas públicas por promover el crecimiento regional (promoción sectorial, coparticipación de impuestos, transferencias discrecionales[2]).

Así, por ejemplo, en el período 1986-2001 nuestro país redujo las diferencias provinciales del Producto per cápita, considerado una medida aproximada del nivel de vida, en un 8% (convergencia más rápida a la registrada por Estados Unidos, Chile, España o México para ese período). Sin embargo, estas diferencias eran todavía el triple de las que se observaban en los países desarrollados en ese momento y entre un 10% y 30% superiores a los de países de grado de desarrollo similar.

Al final de ese período entre 2001 y 2002, la Argentina transitó una de las crisis más importantes de su historia, que afectó nuevamente en forma diferencial a las provincias. Una causa importante de esa crisis, además, se gestó en el propio nivel provincial y estuvo vinculada a la precariedad de las finanzas públicas y al endeudamiento de gran parte de dichas jurisdicciones.

[2] Las transferencias discrecionales son definidas aquí como las decididas por el gobierno central en el marco de sus atribuciones presupuestarias en beneficio de alguna provincia en particular, sin que sea necesaria autorización parlamentaria.

Para dar una idea de la importancia del problema cabe mencionar que el gasto público provincial representa, aproximadamente la mitad del gasto público total (Nación + Provincias) mientras que los ingresos públicos provinciales sólo representan el 20% del total. Así, las transferencias por todo motivo desde el gobierno nacional[3] deben cubrir alrededor del 60% del total de los ingresos provinciales. Esta característica refleja un gran *desequilibrio vertical* en la organización federal del país. La mayor dependencia del gobierno central ha derivado, históricamente, en una menor responsabilidad en la recaudación de impuestos, inadecuada asignación del gasto, incremento del empleo público y la necesidad de negociaciones con el gobierno nacional para la solución de problemas recurrentes de financiamiento del gasto. En general, el empleo público ha funcionado como un costoso subsidio al desempleo en las provincias más pobres. En promedio, el exceso de empleo público ascendía al 33% de la planta de personal y su carga financiera anual rondaba el 2.7% del total del PBI en el 2000. La situación no ha variado significativamente desde entonces.[4]

La literatura académica y las experiencias transcurridas sugieren que el patrón cíclico de la Argentina ha tenido consecuencias importantes de largo plazo: con cada crisis se producen efectos negativos sobre el funcionamiento adecuado tanto de las instituciones económicas como de las instituciones políticas básicas y estos efectos no se revierten cuando la crisis se supera. Una de las consecuencias de estos ciclos es que, luego de cada crisis, en el mediano plazo los mecanismos para generar consensos para la modernización económica y la promoción social van perdiendo eficacia. A la vez, los seguros en términos de la red social básica que las reformas deben proveer para ser consideradas viables y creíbles, son cada vez más exigentes y más difíciles de diseñar y poner en práctica.[5]

La persistencia de este patrón de resultados cíclicos de las políticas que no solucionan las disparidades sociales y afectan, en especial, a la población en situación de riesgo manteniendo bolsones de pobreza regionales, tiene consecuencias visibles sobre el funcionamiento social. Entre ellas, cabe mencionar las migraciones internas que concentran a la población pobre en torno a un número reducido de grandes ciudades, empezando por el centro urbano de Buenos Aires, y el desaliento de las familias que ven frustradas las perspectivas de su promoción social

[3] El gobierno nacional se alude en el texto, indistintamente también, como gobierno central o gobierno federal.

[4] Ver “Ambiente de Negocios en las Provincias Argentinas”, FIEL, 2003.

[5] Al respecto ver la síntesis del caso argentino presentada en SOPLA (2008a).

y la de sus hijos. Esta situación ha dado lugar a una importante pérdida de confianza social en las instituciones públicas como el Congreso o la Administración Judicial y ha erosionado la cohesión social, en particular en los grandes aglomerados urbanos.

Dado este insatisfactorio escenario surge el convencimiento de que para gestar soluciones operativas es necesaria una mejor comprensión por parte de los actores sociales de la vinculación entre las deficiencias de la práctica de nuestro federalismo fiscal y los resultados de las políticas sociales para la integración y cohesión social en el territorio.

De esta manera, el objetivo central de este estudio es vincular el funcionamiento del federalismo fiscal en la Argentina con los resultados de la promoción social para los grupos en situación de riesgo y con sus determinantes políticos e institucionales, analizando las falencias de la organización fiscal federal en la práctica y las consecuencias sobre la cohesión social de las comunidades locales y del conjunto nacional.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: la sección 2, que sigue a esta Introducción, analiza en detalle la organización federal de la Argentina con especial énfasis en el federalismo fiscal y las distorsiones que éste genera en las políticas sociales tanto nacionales cuanto en las diferentes provincias; la sección 3 aborda la dimensión de la cohesión social, presenta brevemente el concepto y los detalles de su aplicación al caso argentino; la sección 4 muestra los resultados del análisis empírico de la relación entre federalismo, cohesión social e instituciones políticas y, por último, la sección 5 presenta las conclusiones del estudio.[6]

Federalismo, ¿fuente de distorsiones de las políticas sociales?

2.1. Disparidades provinciales

La vasta dimensión geográfica hace de la Argentina un país con marcadas asimetrías demográficas y socio-económicas. En términos generales, la densidad poblacional es baja, más del 90% de la población es urbana, casi el 40% de ella reside en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana y hay apenas una decena de ciudades de tamaño intermedio.

Conviven en nuestro país, provincias con muy diversos grados de desarrollo, algunas ricas en recursos naturales y mayor densidad de población que el promedio, otras dotadas de recursos

[6] El trabajo analítico se complementa con actividades de difusión de los resultados para facilitar la labor conjunta de los actores sociales y gobiernos (ONGs, gobiernos municipales y provinciales), una vez provista una base sólida y objetiva para contribuir a la construcción de sus propias iniciativas.

minerales, muy baja densidad poblacional y clima adverso, y, finalmente, las menos, con escasa dotación de recursos y poco pobladas.

Estas diferentes dotaciones y desarrollos determinan una fuerte heterogeneidad social, como muestra el Cuadro 1, que ordena a las provincias de acuerdo con diferentes indicadores socioeconómicos (donde el número 1, para las variables socio-económicas indica la situación más favorable).[7]

La primera columna, referida al ingreso per cápita provincial, sirve para ordenar el resto de los indicadores. La segunda columna, referida a las personas, da una idea del tamaño poblacional de las provincias. Las siguientes dos variables (parque automotor y salarios) reflejan, bajo diferentes modalidades, el ingreso de la población, arrojando ordenamientos similares a los de la primera columna. La columna de Índice de Desarrollo Humano, corresponde al cálculo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y presenta una síntesis de indicadores de ingreso y variables sociales. Allí aparece una primera disparidad entre los rankings, comparando ese ordenamiento con el de las primeras columnas.

Las siguientes cinco columnas se refieren a indicadores de desempeño social vinculados al acceso y situación de la salud y la educación. Según los mismos, las regiones del Nordeste y Noroeste presentan los niveles más altos de vulnerabilidad social, siendo las provincias involucradas, justamente aquellas donde aparecen las mayores debilidades de la gestión fiscal.

La última columna introduce el tema de la representación política, que, como se verá más adelante en este trabajo, juega un rol muy importante en la caracterización del funcionamiento del federalismo fiscal. En este caso, la variable mide, de mayor a menor, el número de diputados por habitantes y, como puede observarse, ese ordenamiento es prácticamente inverso del que guarda el ordenamiento de las provincias por el número de habitantes (columna Personas), marcando el fenómeno que denominaremos de *"sobre-representación".*

Además, al interior de las provincias también se notan fuertes disparidades en la distribución del ingreso.

[7] En estas disparidades no se registran diferencias por razones étnicas o de diversos orígenes nacionales, toda vez que la Argentina ha sido básicamente un país receptor de inmigración europea y de países limítrofes a lo largo de su historia con un interesante grado de integración poblacional.

Cuadro 1. Indicadores demográficos y socio-económicos seleccionados

Ordenamiento de las provincias

Variable	PBG per cápita	Población	Parque automotor	Salario	Indice de Desarrollo Humano provincial	Necesidades Básicas Insatisfechas	Tasa de mortalidad infantil.	Esperanza de vida al nacer.	Analfabetismo.	Atención de la salud	Representación Parlamentaria
Detalle	Pesos Constantes de 1993	Personas	Habitantes por automóvil	Sector Privado. Promedio Mensual del Trimestre.		% Hogares con NBI	Total por 1.000 nacidos vivos, según provincia de residencia de	En años.	% de población de 10 y más años en condición de	Médicos cada mil habitantes	Diputados por habitantes (en millones)
Provincias / Año	2005	2008	2008	I-trim 2009.	2004	2001	2006	2000-2001	2001	2001	
CABA	1	4	3	5	3	1	1	1	1	1	13
Ta. del Fuego	2	24	2	2	1	12	5	5	2	3	1
Santa Cruz	3	23	1	1	2	3	19	14	3	12	2
Chubut	4	18	4	4	5	9	7	19	12	16	7
Neuquén	5	16	6	3	4	13	3	2	15	7	9
La Pampa	6	22	5	14	7	2	4	6	8	15	3
Río Negro	7	15	10	8	8	14	2	11	17	10	12
Córdoba	8	2	7	11	11	4	8	4	5	2	23
Santa Fe	9	3	9	9	10	5	6	7	7	4	20
San Luis	10	19	13	7	14	7	13	9	10	11	6
Mendoza	11	5	8	13	6	8	9	3	14	5	21
Buenos Aires	12	1	12	6	12	6	11	10	4	9	24
La Rioja	13	21	15	15	9	15	16	16	6	8	4
Entre Ríos	14	7	11	19	13	11	12	8	13	17	15
San Juan	15	13	14	12	19	10	15	12	11	13	11
Misiones	16	9	16	20	20	18	21	15	22	23	18
Catamarca	17	20	18	10	15	16	18	13	9	18	5
Tucumán	18	6	20	16	23	17	14	18	16	6	19
Corrientes	19	11	17	17	21	19	22	20	23	14	16
Salta	20	8	22	18	17	22	17	21	19	19	22
Jujuy	21	14	19	23	24	20	20	17	18	20	10
Chaco	22	10	21	22	22	23	23	24	24	21	17
Formosa	23	17	24	21	18	24	24	23	20	24	8
Sgo Del Estero	24	12	23	24	16	21	10	22	21	22	14

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Banco Mundial, Ministerio del Interior, ADEFA.

2.2. La organización del federalismo en la Argentina

Federalismo. Breves apreciaciones teóricas

El federalismo es un diseño institucional que busca lograr unidad en el marco de cierto grado de diversidad (Obinger y otros, 2004). Eventualmente, la integridad territorial puede significar costos en términos de equidad y/o eficiencia, costos que aumentan con la heterogeneidad inter-provincial, pero que pueden mitigarse –o no- en los ámbitos o "arenas" de decisión nacionales.

Bajo este tipo de organización, los intereses de los actores políticos y sociales involucrados en el manejo de la política derivan del nivel de gobierno y del tipo de unidad sociopolítica al que pertenecen; esto es, priman intereses territoriales. Por ello, en los países federales, los actores políticos, elegidos en distritos electorales subnacionales, tienen que negociar o compatibilizar dos tipos de intereses muchas veces en conflicto: partidarios –e ideológicos- por un lado y territoriales, por otro. Esta complejidad define la resolución de cuestiones vinculadas con la distribución de recursos, potestades y atribuciones, manejo de la cosa pública, políticas de desarrollo y también las políticas sociales.

El hecho de que la agregación provincial sea relevante para la mayoría de las decisiones que se toman en la Argentina tiene consecuencias significativas a la hora de entender su funcionamiento como federación.[8] Existe una vasta literatura empírica, al nivel internacional, que confirma que la falta de proporcionalidad de la representación en el Congreso (*malapportionment*), que en la Argentina se magnifica en tanto se da en la Cámara de diputados y no sólo en la de senadores como es propio de cualquier país federal,[9] tiene efectos determinantes para la construcción de coaliciones tanto al nivel central cuanto en el subnacional y consecuencias directas y marcadas sobre las políticas públicas. Este resultado es consecuencia de que provincias poco pobladas y sobrerrepresentadas –y muchas veces económicamente vulnerables- pueden, potencialmente, ser cooptadas en el proceso legislativo a un bajo costo. Como contrapartida, el gasto público y las políticas redistributivas se sesgarán a favor de dichas jurisdicciones.

[8] El origen de la cuestión está en que el resultado de las votaciones no es independiente de la forma utilizada para la agregación de voluntades: el resultado de una votación que agrega grupos probablemente será diferente del correspondiente a la votación que agrega personas, siendo la distancia entre ambos una medida de la influencia política del criterio de agrupación.

[9] Snyder y Samuels (2001) y Gibson, Calvo y Falleti (2004), consideran, por este motivo que el sistema federal argentino es uno de los más sobre-representados en América Latina.

2.3. Las instituciones federales y la organización de la República Federal en la Argentina. El poder relativo de los actores

Los gobernadores y las dinámicas provinciales

La Argentina es un estado federal en el que las provincias preexistieron a la Nación y constituyeron el Gobierno Federal. Se trata de unidades políticas soberanas y autónomas[10]: se dictan su propia constitución y sus leyes electorales y determinan sus regímenes municipales. Son también unidades administrativas en tanto tienen autoridad exclusiva o compartida sobre el manejo de la política educativa, la provisión y administración de servicios sociales, las políticas de estímulo al desarrollo económico y la recaudación de impuestos. Además, son depositarias de los poderes no explícitamente delegados al gobierno federal.

El grado de autonomía política, sin embargo, ha variado con el correr del tiempo. Concentrando el análisis en las décadas recientes, hasta fines de los 80 la característica primordial del sistema federal era el gran poder concentrado en la Nación, que tendía a convertir al federalismo en un aspecto formal. Así, se ha catalogado a la estructura institucional argentina, hasta esos tiempos, como de "federalismo centralista" (Esteso y Capraro, 1989). Desde principios de los '90, dicha relación política comienza a redefinirse. Los gobernadores, en tanto jefes políticos de sus partidos a nivel territorial, se van constituyendo en actores políticos que dominan el juego partidario (y por ende parlamentario), al tiempo que los partidos políticos van perdiendo fuerza como aparatos nacionales.[11]

La influencia de las provincias en la política nacional opera por variadas vías: electoral, legislativa, partidaria y fiscal y en las últimas décadas se han ido reforzando la una a la otra. Pero además, la marcada heterogeneidad inter-provincial –en términos de distribución de riqueza, población, trayectoria histórica y peso institucional- resultan elementos clave de la forma de dicha influencia.

Las reglas electorales otorgan a las provincias un fuerte peso en la distribución de poder a escala nacional en tanto éstas constituyen distritos para todos los cargos nacionales electivos, a excepción, desde 1995 con la reforma constitucional, del de Presidente de la Nación.[12] Esta

[10] 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; esta última, en términos generales, asimilable a una provincia más.

[11] Sistema exacerbado por la vigencia de la ley 22847, previa a la recuperación de la democracia en 1983.

[12] De acuerdo con Leiras (2008), esto ocurre sólo en 3 de las 17 federaciones para las que el autor recogió información. Pero además, hasta hace poco, las provincias podían decidir sobre el cronograma

regla de funcionamiento induce a los candidatos a prestar especial atención a los asuntos e intereses provinciales en el diseño de sus estrategias y de sus carreras. Así por ejemplo, una encuesta a senadores argentinos y brasileños (Llanos, 2003) muestra que los primeros declararon estar preocupados por sus electorados y por las opiniones de sus líderes provinciales en proporción mucho mayor que los brasileños, siendo Brasil un país federal en que estados y municipios juegan un rol de fuerza similar al del gobierno federal.

La Constitución Nacional y las reglas electorales, entonces, determinan que los actores y los fenómenos de escala provincial incidan sobre la formación de coaliciones y la toma de decisiones en el nivel central, aunque lo hacen de modo desigual. La representación de las provincias en el Congreso Nacional está sesgada a favor de las menos pobladas: el 14% de los asientos de los diputados y el 49% de los del Senado se distribuyen sin considerar el tamaño de las poblaciones como criterio de ponderación.[13] Esta diferencia les otorga peso en la política nacional a los grupos que forman mayorías en las provincias pequeñas, que están sobre-representadas.[14]

Además, dadas las fuertes disparidades de recursos y desarrollos regionales, es altamente probable que las preferencias sobre asuntos de política nacional de las personas que residen en distintas jurisdicciones difieran sistemáticamente. Como las provincias pequeñas en población y muchas veces pobres, tienden a ser "ricas" en recursos institucionales (sobre-representación), es de esperar que las decisiones que toman las mayorías legislativas nacionales sean distintas de las que podrían tomarse agregando simplemente las preferencias de los representantes de la ciudadanía considerada en su conjunto independientemente del lugar de residencia. A ello se suma que hay también una fuerte desigualdad en la distribución personal entre las provincias (Gráfico 1).

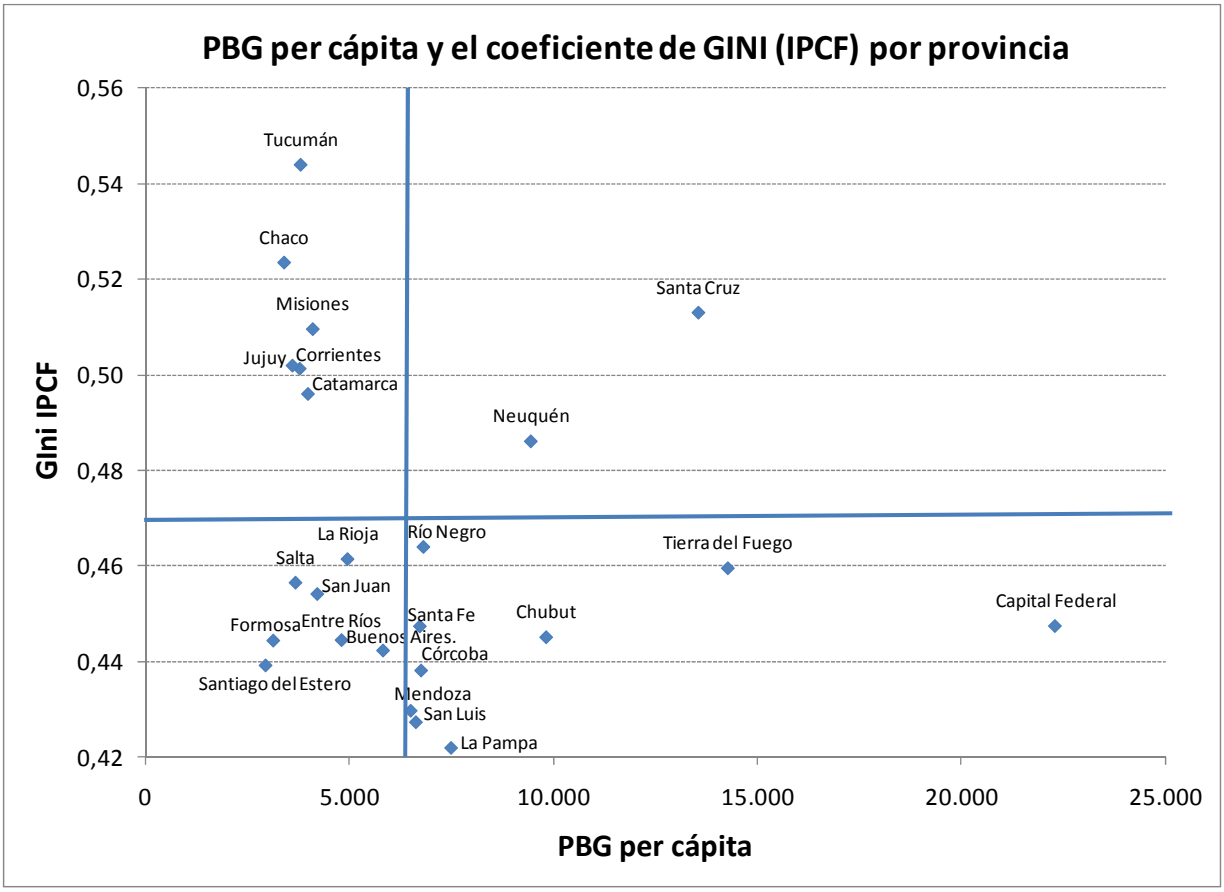
---

de elecciones para diputados y senadores nacionales, hecho que no ocurre en federación alguna y que refuerza la autonomía de los líderes provinciales en el armado de las coaliciones políticas nacionales y constituye otro mecanismo a través del cual los intereses y asuntos provinciales inciden sobre las dinámicas de las políticas nacionales.

[13] La medida de lo que ganan las provincias pequeñas y pierden las provincias grandes se obtiene sumando las diferencias entre la participación proporcional de cada provincia en la distribución de bancas y la distribución de población.

[14] En las elecciones de 2003, para superar el umbral electoral de la Cámara de Diputados hicieron falta 301 mil votos en la provincia de Buenos Aires, 100 mil en la CABA, 48 mil en La Rioja y 8280 en Tierra del Fuego.

Gráfico 1. Disparidades en la distribución del ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Se tiene, entonces, un gobierno federal con competencias acotadas y demandas por una marcada redistribución regional; en cambio, las demandas por redistribución personal no cuentan con una arena clara donde expresarse.[15]

Pero no sólo hay *inequidad en la representación* al nivel nacional, a ello hay que sumar que las provincias tienden a ser espacios donde la competencia política es limitada, esto es, es baja la probabilidad de que un partido de gobierno o individuos en funciones pierdan una elección. De acuerdo con las características de los gobiernos provinciales que se sucedieron desde 1983, año de retorno a la democracia, las provincias pueden ser clasificadas en tres grupos: en primer lugar, aquellas en las que prevalece –y permanece- un partido, generalmente el Partido

[15] Varios trabajos han encontrado que tanto las transferencias desde la Nación –automáticas y discrecionales- cuanto la política fiscal nacional tomada en su conjunto (lo que se conoce como residuo fiscal nacional) generan redistribución hacia aquellas provincias que están sobre-representadas y, en caso de lograr un objetivo redistributivo, lo hacen hacia provincias –redistribución regional-, sin implicar que ello mejore la distribución personal del ingreso. Ver, por ejemplo, Artana y Moskovits (1999).

Justicialista (PJ); en segundo término, un conjunto en el que sobresale la inestabilidad de sus procesos políticos, intercalándose sucesivamente gobiernos electos del mismo o distintos partidos, rupturas de alianzas e intervenciones del gobierno federal y, en tercero, un grupo que se caracteriza por la alternancia de diferentes partidos en el gobierno en forma no traumática. En este contexto, es general la declinación de los partidos provinciales tradicionales –normalmente de tinte conservador-; la preeminencia del PJ, aunque con diferentes enfoques en distintas provincias y, finalmente, el surgimiento de fuerzas provinciales de raigambre de centro-izquierda en el último proceso electoral (2007). El primero de los grupos mencionados es el más numeroso de los tres; está conformado por 12 provincias, en 8 de las cuales es un mismo partido el que sostiene el poder en los últimos 25 años. Sólo en Río Negro, donde gobierna la Unión Cívica Radical (UCR) y en Neuquén (el provincial Movimiento Popular Neuquino, MPN) no se trata del PJ. Desde 1983 los partidos provinciales controlaron entre el 8% y el 2% de las gobernaciones, la UCR entre el 9% y el 32%, y el PJ siempre más que el 50% y, en promedio, cerca de dos tercios de las provincias.

En el mismo sentido y básicamente como resultado de las listas cerradas por partido y la representación proporcional, el número de partidos con representación legislativa va de un máximo de 6 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) a cerca de 1 en provincias sobre-representadas como La Rioja o Santa Cruz (Gordin, 2006). Entonces, la sobre-representación por partido se hace aún más marcada y los gobernadores de las jurisdicciones sobre-representadas corren menos riesgos y están en mejores condiciones de influir sobre los senadores que los del resto de las jurisdicciones. En igual sentido, se tiene que entre 1983 y 2003, en promedio, las bancadas oficialistas sumaron más del 50% de los asientos. En algunas legislaturas, como la riojana, la salteña o la santacruceña, ese promedio es, durante todo el período, aún superior. Las cómodas mayorías legislativas provinciales y las facultades legislativas que sus constituciones otorgan a los gobernadores comprometen el funcionamiento eficaz de los controles republicanos. Hay una relación inversamente proporcional entre la magnitud de los poderes legislativos de los gobernadores y la independencia del poder judicial provincial -medida de acuerdo con el promedio de años de permanencia en sus cargos de los jueces de las cortes supremas provinciales- (Leiras, 2008).

Esta conformación institucional ha permitido a los gobernadores reformar las constituciones provinciales para reforzar su poder institucional, incluyendo la posibilidad de reelección, la expansión de los poderes legislativos de los gobernadores, atribuciones para alterar la composición de las cortes supremas provinciales y modificar las reglas electorales para

aumentar los sesgos mayoritarios a favor del gobierno en el poder. (Ardanaz y otros, 2008; Calvo y Micozzi, 2005). Debe tenerse en cuenta también que en 18 de las 24 jurisdicciones subnacionales los gobernadores han logrado la sanción de leyes que otorgan "superpoderes", esto es, el Poder Ejecutivo cuenta con facultades para reasignar partidas presupuestarias sin control legislativo (con mayor o menor amplitud según el caso).

Estos resultados se ven convalidados por una encuesta realizada a expertos[16] en cada jurisdicción, que muestra que sólo en la Ciudad de Buenos Aires la Legislatura y el Poder Judicial son capaces de ejercer control sobre el Poder Ejecutivo; la dimensión de "controles y equilibrios" (*checks and balances)* aparece como un déficit a la democracia en un número significativo de provincias (Gervasoni, 2008, 2009).[17]

La incidencia del empleo público fortalece la posición de los oficialismos, reduciendo el índice de competencia política, y este mecanismo se retroalimenta a lo largo del tiempo. El Cuadro 2 muestra el aumento del empleo público y del gasto público provincial por empleado para el período 1983-2007. Un aumento de este gasto, en un contexto de crecimiento del empleo, muestra que a los gobiernos, en general, les resulta más caro costear el apoyo que obtienen por esta vía.

[16] Los entrevistados debieron cubrir dos requisitos: 1) profundo y amplio conocimiento de la política provincial, y 2) razonable nivel de independencia respecto tanto del gobierno provincial cuanto de la oposición.

[17] Las provincias con niveles razonables de independencia judicial son más que aquellas que cuentan con un efectivo control legislativo.

Cuadro 2. El crecimiento del empleo público provincial

Productividad del Empleo Público Provincial

Empleo y gasto primario por empleado público

Provincia	Empleo		Gasto primario/empleado	
	Personas		Miles de $ de 2007	
	1993/1983	2007/1993	1993/1983	2007/1993
	Var. Equivalente Anual			
CABA	4.5%	1.8%	3.8%	1.3%
Buenos Aires	4.7%	4.3%	1.2%	0.4%
Catamarca	3.1%	1.9%	3.8%	3.7%
Córdoba	3.8%	1.0%	4.2%	2.5%
Corrientes	3.5%	1.4%	-1.0%	2.9%
Chaco	3.9%	1.5%	-0.1%	4.0%
Chubut	4.7%	3.1%	-0.4%	2.7%
Entre Ríos	3.8%	3.9%	0.8%	0.9%
Formosa	5.4%	1.5%	-1.6%	2.1%
Jujuy	2.7%	3.1%	3.4%	0.6%
La Pampa	5.5%	1.6%	-0.9%	2.2%
La Rioja	6.4%	1.6%	2.1%	1.5%
Mendoza	3.2%	3.7%	3.6%	-0.4%
Misiones	4.5%	2.4%	1.4%	2.3%
Neuquén	8.1%	3.5%	-1.2%	1.5%
Río Negro	5.0%	2.1%	1.8%	-0.6%
Salta	4.7%	0.4%	-0.4%	4.0%
San Juan	6.8%	-1.0%	-2.1%	4.8%
San Luis	2.3%	1.9%	4.9%	2.9%
Santa Cruz	3.7%	3.7%	-2.3%	6.5%
Santa Fe	3.8%	1.6%	0.6%	2.4%
Sgo. del Estero	2.7%	3.1%	2.3%	1.7%
Tucumán	2.0%	2.7%	3.4%	3.6%
T. del Fuego	12.2%	7.9%	-5.2%	-1.3%
Total	**4.3%**	**2.7%**	**1.5%**	**1.7%**

Fuente: En base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Mecon.

El hecho de que las provincias sean influyentes a nivel nacional y que los espacios políticos provinciales tiendan a ser poco competitivos, se retroalimentan y tienden a sostenerse en el tiempo. Los límites a la competencia política provincial permiten a los líderes provinciales ofrecer apoyo legislativo confiable y eficaz a los presidentes. Existe entonces un motivo para que aún los líderes de provincias relativamente pequeñas en términos demográficos sean actores políticos nacionales relevantes. Recíprocamente, la influencia nacional refuerza el control provincial y constituye una vía de acceso a

recursos políticos y financieros que se pueden invertir estratégicamente y que disuaden las amenazas competitivas internas. En la mayoría de las provincias más pequeñas y más pobres[18] esos recursos hacen una enorme diferencia: del conjunto de 8 provincias rezagadas, en sólo una la relación de recursos propios a recursos totales supera el 30% y se agregan dos jurisdicciones si el piso es del 20%. De este modo, la influencia nacional refuerza y sostiene en el tiempo el predominio oficialista y la limitación de la competencia provincial.

Otras cuestiones ilustran la influencia de la dinámica electoral provincial sobre la nacional. Cinco de los siete presidentes elegidos luego del regreso a la democracia fueron gobernadores. De acuerdo con Jones et al. (2001), y Tommasi y Spiller (2007), el rol de los gobernadores es central ya que controlan el acceso a las candidaturas legislativas nacionales; las carreras políticas están estructuradas desde las provincias o controladas por partidos provinciales y los resultados de las elecciones para gobernador tienen más peso que los de las elecciones presidenciales en la cantidad de votos que luego obtienen las listas de diputados nacionales.

La influencia política de las provincias puede verse reflejada en un sinnúmero de políticas públicas muy relevantes a partir de los ’90 y en el modo en que éstas se resolvieron en negociaciones bilaterales entre el gobierno nacional y los gobernadores provinciales. Se suma a ello que en situaciones de crisis política aguda, fueron los gobernadores provinciales quienes funcionaron como pilares de la gobernabilidad nacional. Algunas de dichas políticas se discuten más abajo.

La cuestión fiscal y su influencia en el juego Nación-Provincias

Características básicas de la estructura fiscal argentina son:

(i) La fuerte centralización en la recaudación: a pesar de que las provincias tienen potestades constitucionales para recaudar, en la práctica sus atribuciones en la materia están seriamente recortadas en tanto la Nación se ha ido apropiando de las bases imponibles provinciales; esta situación se traduce en que sólo recaudan en torno del 15% del total de recursos tributarios, con una tendencia declinante en su participación en una mirada de largo plazo.

(ii) En sentido contrario, los gastos se distribuyen aproximadamente en partes iguales entre Nación y provincias, con un sesgo a aumentar la incidencia de estas últimas. Una mirada a la participación por nivel de gobierno en el total del gasto primario en el período 1980-

[18] Provincias rezagadas: Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago Del Estero.

2007 muestra una fuerte caída de la Nación a principios de los 90 –con la descentralización de servicios sociales-, que luego continuó gradualmente, siendo revertida circunstancialmente por la crisis de 2001. Así, la Nación pasó de ejecutar el 63% del gasto primario en los 80 a poco más del 46% en el trienio 2005/07, mientras que las provincias aumentaron su participación, en el mismo período, de un 31% a un 44%. Los municipios mantuvieron, por tanto, una contribución aproximadamente estable.

(iii) La brecha de financiamiento provincial[19] – que para 2008 en promedio alcanza al 59%, pero que en las jurisdicciones rezagadas alcanza el 84%- - se cubre en su mayor parte con recursos girados en forma automática desde la Nación a través, básicamente, del mecanismo de la coparticipación federal de impuestos y de otras leyes que lo complementan y modifican, dando lugar a lo que se ha dado en llamar el "laberinto" de la coparticipación federal (ver Figura 1). Se trata, en definitiva, de un enmarañado sistema de transferencias automáticas con coeficientes de redistribución por provincia que fueron fijados por ley de acuerdo con los balances políticos vigentes al momento de la sanción (1988) y que se ha ido modificando sucesivamente para atender cuestiones muchas veces coyunturales que, de acuerdo con las relaciones de poder y la etapa del ciclo económico, beneficia a la Nación, a las provincias o a algunas de ellas y, en definitiva, va moldeando el diseño del sistema tributario nacional.

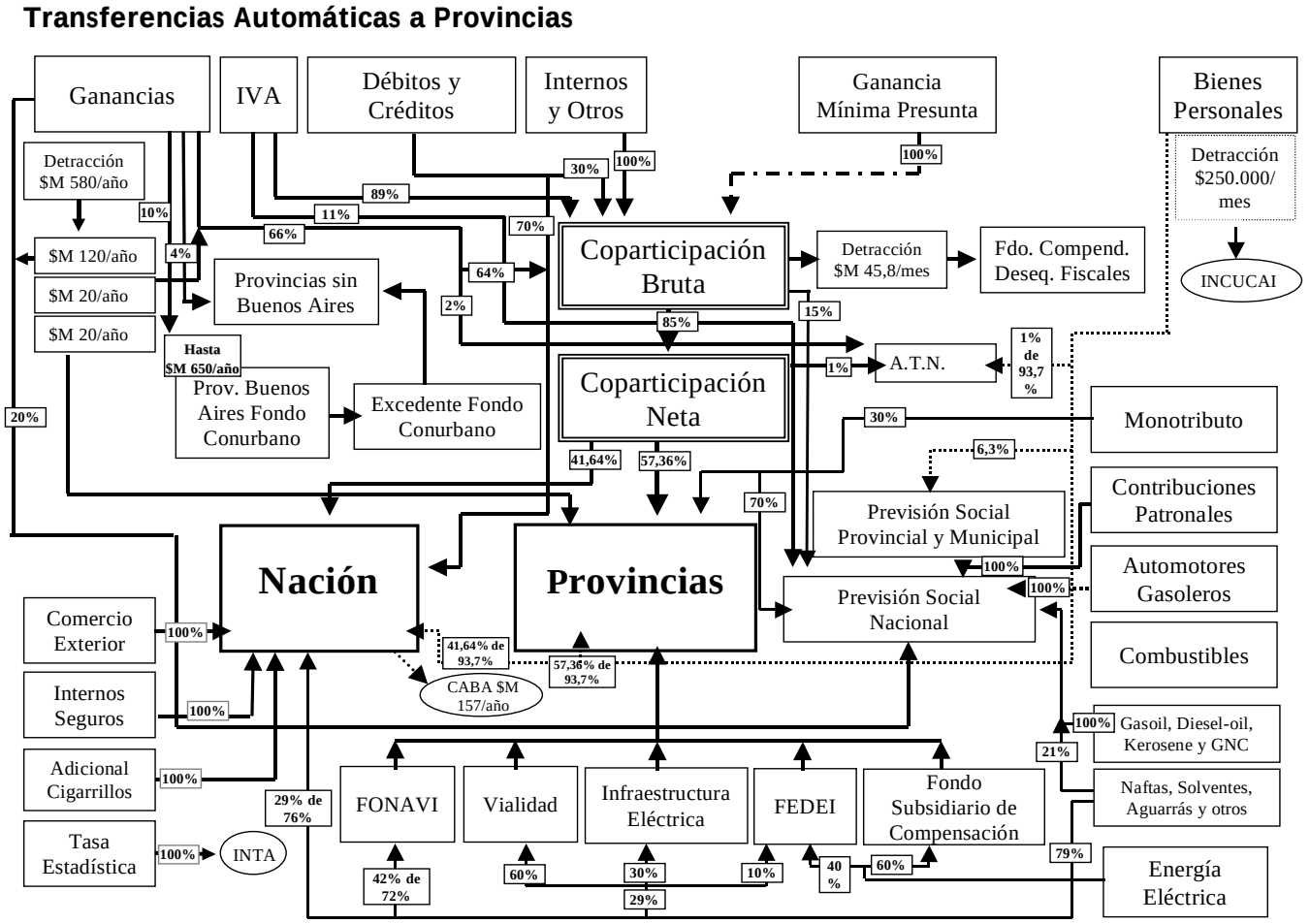
(iv) Así por ejemplo, en el año 1994, con la puesta en funcionamiento del sistema privado de capitalización previsional, se detrajeron de la coparticipación, con el objeto de financiar al sistema previsional público que tendería a vaciarse de recursos, porciones del IVA y del impuesto a las ganancias. Sin embargo, con la contrarreforma previsional de 2008, que reasignó los aportes y los fondos acumulados a la órbita estatal, esta situación no se modificó, aún cuando el total de los aportes personales de los trabajadores quedaron nuevamente disponibles para la financiación de las prestaciones.

En los años 2002 y 2009, en sentido contrario, la Nación se vio obligada a ceder recursos a cambio de la sanción de leyes (fue el caso de la coparticipación de una parte del impuesto sobre las transacciones financieras que antes iba en su totalidad a la Nación, como prenda de pago por la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal o de lograr sostener la aplicación de retenciones sobre el agro, recientemente).

[19] Porcentaje del gasto total provincial que no es financiado con recursos propios.

A esto hay que agregar la disponibilidad de recursos que la Nación gira en forma discrecional, cuya participación en el total transferido ha ido aumentando en los últimos años.

Figura 1. Complejidad del sistema de transferencias automáticas a provincias



(v) Un problema importante que se deriva de este esquema radica en que el funcionamiento del sistema incentiva abusos por parte de buena parte de las provincias y sus gobernadores: hay recursos de un fondo común disponibles para ser gastados sin condicionalidades, en un contexto en que el esfuerzo por recaudar y el costo político que ello implica –si lo hubiere- quedan en cabeza del gobierno central. Sin dudas, estos comportamientos inducen un gasto mayor del que se hubiera realizado en caso de ser las propias autoridades provinciales quienes soportaran los citados costos.

(vi) El tipo de gasto en manos de los gobiernos provinciales tiende a ser políticamente atractivo (empleo público y políticas sociales) para los residentes, de modo que se facilitan las conductas clientelares.

(vii) Pero además, las provincias actúan bajo la percepción de una restricción presupuestaria blanda, en tanto el gobierno nacional ha ido en su ayuda, vía endeudamiento barato, en numerosas oportunidades.[20]

(viii) Por último, el reparto de los recursos transferidos no sigue una lógica de redistribución personal ni busca asegurar la provisión de un mínimo de bienes y servicios públicos o meritorios; sino más bien, parecer ser el resultado de un "juego" que se dirime en distintas arenas políticas (Congreso Nacional, congresos provinciales, negociaciones de las ramas ejecutivas, etc.).

2.4. La cuestión de la política federal en síntesis: Nación-provincias, provincias-Nación

Como se dijo, en todo país federal las cuestiones vinculadas con los sistemas electorales, el rol de los partidos políticos y el poder territorial, que muchas veces entran en conflicto, dejan su impronta en el diseño e implementación de las políticas públicas. En la Argentina estas cuestiones se magnifican en virtud de que las diferencias de desarrollo entre regiones son muy marcadas, el sistema electoral opera sobre la base de una sobre-representación parlamentaria que no se verifica sólo en el Senado sino que también ocurre en la Cámara de Diputados, el régimen de partidos políticos no tiene la capacidad de dirimir las diferencias y aunar criterios, y la organización fiscal, en la que predomina una muy fuerte asimetría de los presupuestos provinciales en términos de las potestades de gasto y la disponibilidad de recursos propios para

[20] A este respecto también aquí se muestra el juego perverso: Nación y provincias han acordado dejar sin efecto –aparentemente por un plazo determinado- algunos artículos clave de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2004 que imponen límites al gasto y al endeudamiento de todas las jurisdicciones.

financiarlos, genera una fuerte dependencia de los recursos captados por el gobierno federal. A la vez, se verifica una dependencia del Poder Ejecutivo Nacional respecto de los gobernadores para la aprobación de las políticas en el Congreso o para sostenerlas ante la ciudadanía.

Así es que, por un lado, el proceso descentralizador de las funciones sociales que hasta fines de los años 80 era llevado a cabo por el estado nacional y, por otro, el deterioro de la imagen y el rol de los partidos políticos, a los que les resulta difícil articular las tensiones políticas, sociales y fiscales derivadas del sistema federal, le han otorgado un rol preponderante a los gobernadores en la formulación de políticas y en el manejo de la cosa pública, junto con la figura del Presidente como elaborador y gestor de la agenda de políticas.

De acuerdo con Giraudy (2007) y Jones et al. (2009), los gobernadores se han transformado en los intermediarios entre la provincia y los recursos fiscales distribuidos desde el gobierno central y con estos fondos financian sus maquinarias clientelares. Ardanaz et al. (2008), agregan que la importancia de las provincias y la dominancia de los gobernadores en la política nacional son factores que se retroalimentan: los gobernadores deben ser exitosos para lograr recursos del gobierno nacional y con ello poder aumentar el gasto que es financiado del fondo común, el que será recompensado electoralmente.

Gibson (2007), por su parte, se refiere a las relaciones entre el Presidente y los gobernadores como de mutua interdependencia. En el análisis histórico de la relación entre el gobierno provincial y los distintos Presidentes, este autor da cuenta de las estrategias desplegadas por ambos actores para mantener un equilibrio de poder favorable a sus intereses y de la importancia de nacionalizar el conflicto para los actores de la oposición en provincias con un funcionamiento institucional fuertemente distorsionado.

Con todo, la coexistencia paradójica de provincias políticamente influyentes y ejecutivos nacionales también fuertes puede interpretarse del siguiente modo: el interés fundamental de los líderes de las provincias es reproducir su predominio provincial, para lo cual, las transferencias de recursos desde el gobierno nacional resultan determinantes. El interés fundamental de los ejecutivos nacionales es implementar sus agendas de gobierno. Y para eso, los apoyos legislativo y electoral que los líderes provinciales pueden proporcionar, son vitales. Claro que ello está condicionado por el ciclo económico. En época de bonanza, el gobierno central cuenta con abundantes fondos y los gobernadores pueden parecer débiles; en la fase contractiva del ciclo, la negociación gana preeminencia. Cuando el gobierno nacional no está en condiciones de proveer beneficios fiscales a las provincias, sus líderes no darán apoyo a las

iniciativas presidenciales e incluso pueden llevar adelante políticas provinciales contrarias a las nacionales.

En última instancia, el “juego” entre estos actores se prolonga y ningún de ellos estará en condiciones de elaborar estrategias donde todos ganan, ni siquiera, nuevamente, en períodos de fuerte crecimiento.

Por mandato de la Constitución de 1994, el sistema de coparticipación federal debió ser modificado a más tardar durante 1995; hasta 2009 ello no había ocurrido bien sea por la falta de incentivos como por los conflictos que se anticipan en la negociación.

2.5. Federalismo y políticas sociales

La situación social del conjunto de las entidades subnacionales es marcadamente heterogénea, y esto no varió con la profundización de las reformas en los ámbitos de política social, ni con la redefinición de las competencias jurisdiccionales en la materia.

De acuerdo con Repetto y Dal Masetto (2003), entre los problemas que presenta la política social argentina sobresalen tanto los de carácter sectorial como aquellos de índole transversal. Entre los primeros deben mencionarse el bajo desempeño de los sectores de educación y salud, en particular en ciertas regiones; la relativamente baja cobertura de la seguridad social contributiva dada la alta informalidad laboral; la inactividad en el sector vivienda e infraestructura social básica; la gestión poco efectiva de programas focalizados. Respecto de las problemáticas transversales, sobresalen la falta de integralidad de las intervenciones, asociadas a la descoordinación intersectorial e interjurisdiccional; la debilidad regulatoria del Estado (en sus distintos niveles); la ineficiencia, inelasticidad y pro-ciclicidad del gasto público social.

Desde la perspectiva de quienes han catalogado a la Argentina de hasta fines de los 80 como un federalismo centralista, se remarca el alto poder de inducción de políticas de la Nación sobre las provincias, particularmente sobre aquellas más dependientes de las transferencias y/o de la asistencia crediticia nacional.

Los avances en materia de descentralización de servicios y fondos sociales dieron lugar a un entramado institucional inconexo entre sí, caracterizado por la descoordinación, superposición de funciones y vacíos en materia de responsabilidades claves. Los temas vinculados a la política social pasan a ser parte de una negociación de otros acuerdos ligados a la gobernabilidad política coyuntural o al financiamiento de las estructuras partidarias locales.

Se tiene, entonces, una marcada debilidad del rol del estado nacional (más evidente en los casos de Salud y Desarrollo Social que de Educación, y desarticulación en el ámbito de

vivienda). Sobresale la incapacidad del nivel central para responder de modo apropiado a las asimetrías regionales potenciadas por la descentralización, más allá de algunas intervenciones compensatorias o de asistencia técnica.

En lo que se refiere a la intervención nacional en el plano territorial, en los sectores de salud y educación se observan tareas compartidas entre el nivel central y las provincias en temáticas como salud materno-infantil, becas e infraestructura escolar, así como la consolidación de los sistemas de estadísticas.[21] En la temática alimentaria, el Ministerio de Desarrollo Social nacional ha intervenido a través de programas poco articulados, sin coordinación con el resto de la vasta oferta de programas nacionales focalizados en la pobreza.[22] En materia de vivienda, el Estado nacional había perdido autoridad y capacidad para intervenir en el plano provincial, toda vez que al mismo tiempo que transfirió los recursos del FONAVI fue restringiendo también una estructura político-administrativa habilitada para regular al sector e intervenir con efectos compensatorios en aquellas situaciones en que fuese necesario. Más recientemente, con la implementación de los Planes Federales se trató de volver a un manejo centralizado.

La coincidencia o no del color político del oficialismo a nivel de cada una de las jurisdicciones subnacionales respecto al del partido gobernante al nivel nacional sería otro elemento que incide en la gestión de las políticas públicas, y en particular de las sociales.[23]

Descentralización del gasto social

En 1978, durante la gestión de un gobierno *de facto*, se descentralizaron a las provincias los servicios públicos universales de salud y educación primaria, así como otros vinculados con la provisión de agua y saneamiento. A inicios de los 90 se avanzó en la transferencia de los servicios de educación media y de los hospitales públicos de autogestión (HPA). En la

[21] Cuando el Estado nacional intentó vincularse con el ámbito municipal sin negociar antes con las autoridades provinciales (a nivel del gobernador y los ministros de salud y educación, el resultado fue, por lo general, poco exitoso, sobre todo cuando el signo político difería entre el ámbito nacional y el provincial.

[22] El crecimiento del número de programas nacionales focalizados fue exponencial. En 1996 había 48 programas sociales destinados a la atención de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social; 14 de ellos correspondían al área de Empleo y Desarrollo Productivo. En 1997, el número de programas se elevó a 53, creciendo el área de Vivienda y aquellos ejecutados desde la Secretaría de Desarrollo Social, a la vez que Empleo y Desarrollo Productivo contaba con 15 programas. Para 1998, un total de 55 programas sociales componían la oferta nacional, 18 de ellos correspondientes al área de Empleo y Desarrollo Productivo. En 1999 hubo 70 programas sociales, siendo nuevamente la temática de Empleo y Desarrollo Productivo la que incorporó un mayor número de los mismos: 30 programas. Producto de un cierto ordenamiento de la oferta programática, principalmente dentro del Ministerio de Trabajo, y de la fusión de algunas intervenciones, en 2000 y 2001 los programas sociales focalizados dependientes del gobierno nacional llegaban a 65. En 2002, la oferta se redujo a 60 programas (datos obtenidos del SIEMPRO), en tanto que en 2009 el número se incrementó levemente hasta alcanzar a 63 de acuerdo con el Presupuesto Nacional de ese año.

[23] Respecto de este punto las conclusiones de los trabajos econométricos no son unívocas.

descentralización de los servicios universales primó la decisión de los actores de mayor peso al interior del Estado nacional, vinculados a la coalición liderada por el Ministerio de Economía.

También en los primeros años de los 90 se realizó la transferencia de recursos y gastos presupuestarios específicos como el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y, más adelante, de programas destinados a proveer cobertura alimentaria a la población de bajos recursos (PROSONU Programa Social Nutricional y POSOCO, Políticas Sociales Comunitarias). Dos fueron los motivos importantes que generaron dichas cesiones. Por un lado, la necesidad del gobierno nacional de obtener el apoyo provincial para que las provincias aceptaran sin mayores resistencias los servicios educativos recientemente transferidos. Por el otro, en el caso de los gastos contra la pobreza, como prenda de cambio para rediscutir un nuevo pacto fiscal en el que la Nación pondría límites temporarios a los recursos a transferir vía coparticipación federal en una coyuntura fiscal adversa (año 2001).

Este proceso descentralizador fue, básicamente, de carácter administrativo, a través de la transferencia de partidas presupuestarias, estructuras organizacionales y recursos humanos a provincias que, como se dijo, ya gozaban de autonomía política. Pero la mayoría de los gobiernos provinciales no contó con recursos suficientes (económicos, humanos y de infraestructura) para afrontar los costos de la descentralización (Cortés y Marshall, 1999, se refieren en particular a la educación secundaria). De esta forma, las acciones realizadas dieron un mayor protagonismo a las provincias, sin que ello implicara mejoras, ni de calidad del servicio, ni de gestión, ni para los docentes en términos de capacitación o ingresos.

El efecto del proceso descentralizador puede verse en la composición del gasto público al nivel provincial. El gasto en educación es el más relevante, representando un 31% del gasto primario total provincial. El rubro previsión social –que beneficia a los ex empleados públicos de aquellas provincias que no transfirieron sus cajas a la Nación en los 90- representa por su parte el 12% del total, mientras que el gasto en salud y el de promoción y asistencia social, representan, cada uno por su parte, casi el 6%; y el gasto en vivienda un poco más del 5%. En cuanto al funcionamiento del Estado, es el nivel provincial –con excepción de la Ciudad de Buenos Aires- el que se encarga de las fuerzas de seguridad para aquellos delitos que no tienen carácter federal (como el narcotráfico, por ejemplo).

Cuadro 3. Ejecución del gasto público por nivel de gobierno

Estructura del gasto primario por nivel de gobierno (excluye Obras Sociales)				
	1980-89	**1993-98**	**2003**	**2007**
Gasto Primario Consolidado (como % del PBI)	29.2%	27.0%	25.1%	31.6%
Nivel Consolidado				
Previsión social	21.3%	29.3%	26.2%	25.1%
Educación, Cultura, CyT	12.7%	15.7%	16.1%	17.3%
Servicios Económicos	29.0%	9.8%	9.8%	14.4%
Salud	7.2%	10.1%	9.8%	8.8%
Defensa y Seguridad	10.4%	8.0%	8.2%	6.8%
Resto	19.4%	27.1%	29.9%	27.5%
Total	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**
Nación				
Previsión social	26.8%	47.7%	41.7%	41.7%
Servicios Económicos	36.8%	8.6%	10.7%	7.6%
Educación, Cultura, CyT	8.5%	7.7%	7.0%	19.6%
Salud	4.8%	8.7%	7.4%	6.8%
Programas de Empleo	3.3%	6.5%	12.7%	6.9%
Resto	19.9%	20.8%	20.4%	17.5%
Total	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**
Provincias				
Educación, Cultura, CyT	22.8%	27.6%	29.5%	11.7%
Previsión social	14.3%	15.0%	13.1%	31.1%
Salud	11.6%	11.7%	12.1%	10.1%
Servicios Económicos	17.3%	11.2%	9.1%	10.7%
Defensa y Seguridad	8.6%	8.2%	9.0%	8.1%
Resto	25.4%	26.4%	27.2%	28.3%
Total	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**
Municipios				
Administración General	37.2%	34.7%	33.5%	41.1%
Promoción y asist. social	6.0%	11.7%	14.4%	23.7%
Otros servicios urbanos	35.4%	28.7%	26.6%	31.8%
Resto	21.3%	24.9%	25.5%	3.4%
Total	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**
Fuente: En base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales				

> Los resultados muestran que transferir responsabilidades desde el gobierno central a los niveles subnacionales no evitó que en esos nuevos ámbitos de decisión se reprodujeran prácticas centralizadas, burocratizadas y clientelares. Fuerte responsabilidad le cabe en esto a los conflictos y fragmentación de las áreas involucradas al interior del Estado Nacional. Pero también variables a escala subnacional, tales como las tradiciones de representación política, la cultura política en general y la social en particular, las habilidades y aptitudes de las organizaciones públicas y el capital social, son importantes para definir estas cuestiones. En cuanto al mecanismo del clientelismo, resulta central el modo en que los recursos de la política social, en particular aquellos de libre disponibilidad por parte de las provincias (ya sea que la institucionalidad formal así lo determine o sea consecuencia de la práctica informal), ayudan a sostener los aparatos partidarios subnacionales.

En cualquier caso, los resultados son, nuevamente, heterogéneos, y varían de acuerdo con las políticas públicas previas de cada jurisdicción receptora de los servicios y programas sociales y con su capacidad de adaptación. Así, en aquellas jurisdicciones que ya contaban con una estrategia propia de política social que incorporaba aspectos de descentralización (o tuvieron capacidad para construirla durante el proceso), la transferencia resultó positiva y potenció una acción propia y coherente;[24] en aquellos casos en que las provincias carecían de estrategias, la descentralización acentuó esta falta de proyectos autónomos, afectando negativamente el desempeño sectorial en la gestión territorial. Así por ejemplo, numerosas provincias, en particular las más rezagadas también en términos sociales y administrativos, no pudieron desarrollar ninguna capacidad de aprendizaje con el fin de mejorar el desempeño de sus políticas sociales (Repetto(2003), Repetto et al.(2004)).

Debe enfatizarse que la presencia o ausencia de una estrategia propia y sostenible está íntimamente asociada al grado de capacidad institucional de cada jurisdicción. La diversidad de respuestas de cada jurisdicción habría estado ligada a sus desiguales capacidades de gestión, a los particulares términos que adoptó la negociación en virtud de la relación de cada una con la Nación, a la percepción del proceso a la posición asumida por los distintos actores provinciales involucrados, a la distribución territorial del poder político en las provincias y, también, al volumen de servicios y personal transferido.

[24] En Mendoza, por ejemplo, la descentralización se constituyó en una oportunidad para disponer recursos que permitieran profundizar la estrategia global y sectorial de reforma estatal decidida por la propia provincia.

2.6. Debilidades de la política social federal

La gestión del gasto social en la esfera nacional. Dificultades políticas para la coordinación. La etapa hasta la crisis de 2002.

En relación con el gasto social focalizado[25] se observa el escaso aporte que realizan las provincias y los municipios. El gasto focalizado del gobierno central representa cerca del 85% de este rubro agregando los tres niveles de gobierno. El bajo monto de los recursos que se han destinado a las políticas focalizadas y su poca flexibilidad para ser reasignado en el corto plazo han contribuido a exacerbar la lucha distributiva al interior de la Administración Nacional.

En 2002, los recursos destinados a la lucha contra la pobreza eran ejecutados en diez áreas del Estado nacional: los Ministerios de Desarrollo Social; Educación, Cultura y Tecnología; Salud; Trabajo, Empleo y Previsión Social; Economía; Producción; Infraestructura y Vivienda, Jefatura de Gabinete; Presidencia de la Nación y a la cuenta que se utiliza para agrupar las Obligaciones del Estado que emanan de distintas leyes nacionales. En términos generales la composición del gasto focalizado según área se ha mantenido relativamente constante, lo que resalta el conflicto no resuelto respecto a la asignación de responsabilidades entre los actores públicos nacionales involucrados en la lucha frente a la pobreza, pese a que la mayoría absoluta de los proyectos que se propusieron conformar una Autoridad social se limitaron justamente a intentar ordenar esta cuestión.

En la Argentina se han ensayado al respecto, diferentes fórmulas entre las que destacan cuatro alternativas: 1) Planes Sociales amplios como “mecanismo paraguas” para mantener la oferta vigente, sobre todo de programas frente a la pobreza (son los casos de los planes anunciados en 1993 y 1995); 2) Consolidación de Programas Sociales Focalizados, que apuntaban a reducir a pocas líneas de intervención el conjunto de programas vigentes (esta experiencia se repitió en 1996 y en 2000); 3) Creación de organismos de nivel central con responsabilidad programática (tales los casos de la Secretaría de Desarrollo Social en 1995 y el Ministerio de Seguridad Social en 2001 y el Ministerio de Desarrollo Social, más recientemente); y 4) Creación de instancias con algún grado más o menos difuso de responsabilidad sobre la oferta del nivel central en materia de políticas contra la pobreza, con pretensión declarativa de articular toda la oferta social (han sido los casos del Gabinete Social y el más reciente Consejo

[25] El gasto social es un instrumento a través del cual el Estado interviene con el fin de compensar las desigualdades iniciales y equiparar las oportunidades de la población de menor nivel de ingresos. La focalización, a su vez, es un medio de asignación de recursos que busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población más vulnerable con el fin de maximizar su impacto social.

Nacional de Coordinación de Políticas Sociales). Las trayectorias de estas experiencias permiten observar, como tendencia general, que aún cuando en algunos casos se lograron aglutinar recursos humanos apropiados para fortalecer la capacidad administrativa, no pudieron sortearse los obstáculos de naturaleza política.

Los planes sociales

A inicios de 1993 se promovió el Plan Social Trienal, que proponía "construir un genuino federalismo social" y la conformación de una auditoría social. Sus acciones serían coordinadas por un Gabinete Social Federal. Este anuncio despertó resistencias tanto en el oficialismo cuanto en la oposición, por considerarlo una maniobra personalista. Con el correr de los meses el Plan Social se diluyó, en tanto que el Gabinete Social Federal nunca llegó a funcionar.

En 1995 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), en tanto se reconocía que la situación social requería esfuerzos mayores, al menos en el plano organizacional, por la falta de coordinación. Se introdujeron modernas técnicas de administración por objetivos y monitoreo de impacto de programas sociales. Se esperaba que la SDS se constituyera en una efectiva autoridad social encargada de promover un nuevo Plan Social y se hacía una vez más referencia a un Gabinete Social, para discutir, definir y controlar las políticas sociales, que en la práctica nunca operó con éxito ni tuvo un marco legal que lo avalara. El Plan, por su parte, aumentó el número de programas sociales focalizados, en el marco de tensas relaciones entre la Jefatura de Gabinete (constituida recientemente en virtud de la reforma constitucional), los Ministerios encargados tradicionalmente de las políticas sociales (Educación, Salud y el componente de Seguridad Social a cargo del Ministerio de Trabajo) y la nueva Secretaría.

Al mismo tiempo, desde el discurso, se propuso fortalecer las capacidades de las áreas sociales provinciales, conformando agencias en un número importante de jurisdicciones subnacionales.

Consolidación de programas sociales focalizados

Dado los problemas de las experiencias previas, a partir de 1996 fue la Jefatura de Gabinete la que intentaría llevar a cabo la estrategia de modificar la institucionalidad social consolidando las acciones contra la pobreza. Por entonces, el Estado nacional contaba con 48 programas sociales. A la múltiple y descoordinada oferta nacional se agregaron el FONAVI, el Programa Social Nutricional, PROSONU, y las Políticas Sociales Comunitarias, POSOCO, que pasaron a ser recursos coparticipables a las provincias, como ya se mencionara. Existía conciencia en el Poder Ejecutivo Nacional acerca de que la fragmentación institucional y programática y la dificultad para coordinar acciones y respuestas a nivel local, había llevado a la necesidad de

reestructurar la oferta de programas por áreas temáticas. No obstante, una vez más, las tensiones en el gabinete nacional se centraron en la puja por la coordinación de los recursos.

A partir de entonces, los anuncios de cambios en la institucionalidad social se caracterizarían por su fragilidad y volatilidad. Asimismo, al disminuir la presión social en busca de respuestas en esta materia, la propuesta de transformación institucional quedó en vía muerta.

En el año 2000, ya con otro gobierno, hubo una nueva propuesta de consolidación, bajo igual diagnóstico: un excesivo número de programas sociales que generaba un gasto administrativo considerado desproporcionado y que hacía imposible ejercer una óptima coordinación y conducción de los mismos, creando superposiciones que dificultaban el control y desarrollo de políticas transparentes. El resultado de este trabajo se tradujo en que de los 69 programas existentes sobrevivieran sólo 18 programas.

La propuesta se estancó en su fase de proyecto cuando el gobierno nacional entró en crisis por la salida del vicepresidente. Los gobernadores presionaban por una reasignación hacia sus territorios de las partidas destinadas a los programas contra la pobreza y, consecuentemente, se debió ceder posiciones en dicha materia.

Organismos de nivel central con responsabilidades programáticas

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) en 1995 obedeció inicialmente a la idea de formar una autoridad social capacitada para promover un nuevo Plan Social. Como ya se analizó, la SDS se enfrentó a una serie de limitaciones, tanto políticas como financieras, que condicionaron sus resultados prácticos.

En 2001, en un nuevo intento por racionalizar la oferta nacional, al menos en materia de combate a la pobreza, se creó el Ministerio de Seguridad Social, desde el cual se propuso instrumentar un amplio programa social vía transferencia de ingresos a los sectores empobrecidos. La falta de voluntad política del Ejecutivo y la debilidad del propio gobierno para hacer frente a las presiones de los gobernadores y sindicalistas opositores, acabó con esta experiencia antes de iniciarse.

En 2003, un decreto modificatorio de la Ley de Ministerios[26] atribuyó, entre otras, las siguientes responsabilidades al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS): entender en la coordinación de toda la política social del Estado Nacional y sus respectivos planes de desarrollo en los ámbitos nacional, provincial y municipal, diseñando, promoviendo y ejecutando las actividades tendientes a mejorar la estructura institucional de las políticas y programas

[26] Nº 141/2003.

sociales públicos. A ello le sumó responsabilidades en la reglamentación, control y auditoría de los programas sociales descentralizados a las provincias, municipios y organizaciones no gubernamentales, por transferencia o coparticipación, así como en la formulación, normatización, coordinación, monitoreo y evaluación de las políticas alimentarias implementadas en el ámbito nacional, provincial y municipal, como así en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de todos los programas alimentarios implementados en el ámbito nacional.

Pese a ello no se logró modificar la duplicación de funciones del MDS con las realizadas tanto por gobiernos provinciales cuanto municipales. Para dar sólo un ejemplo, cabe mencionar el plan Familias por la Inclusión Social del Ministerio y otro estrictamente similar en la Ciudad de Buenos Aires, el programa “Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho”.

Creación de instancias de responsabilidad sobre la oferta social del nivel central

Una cuarta modalidad de política asociada a promover algún tipo de orden coherente en los programas sociales por parte del Estado nacional se vincula con la creación de instancias que, sin tener a su cargo la gestión concreta de servicios y programas sociales, ejercen algún grado de responsabilidad sobre los mismos. Esta modalidad es la que se corresponde con las experiencias del Gabinete Social (GS) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (inaugurado en 2002 luego de la crisis). En ambos casos se trató de construcciones institucionales con un marcado acento discursivo pro-coordinación de la oferta de la política social nacional, en tanto se incluyó en su conformación a los máximos responsables de las áreas que componen habitualmente la concepción sectorial de la política social.

Los objetivos del GS fueron decidir acerca de la formulación de las políticas y planes sociales del PEN, definir prioridades para la asignación de recursos presupuestarios y establecer mecanismos de coordinación, información y control de la aplicación de sus propios fondos y de los recursos transferidos a las provincias y municipalidades.

A pesar de la magnitud y calidad de sus funciones, el GS no contó con base política de sustentación (formal e informal) ni, por lo mismo, con recursos –económicos y administrativos- significativos. Su escasa fuerza política derivaba de la falta de interés por parte de los funcionarios políticos de más alto rango y de las posiciones en conflicto en su interior, que acotaban los temas de discusión y vaciaban de contenido cualquier decisión formal que se pudiese tomar.

Así, en sus primeros dos años, el GS se limitó a promover el intercambio de información y algún grado de coordinación operativa. No logró incidir respecto del volumen total de gasto social ni

en las transformaciones institucionales de la política social, tampoco pudo frenar la tendencia expansiva de los programas focalizados. Durante 1998 y parte de 1999, el GS se reunió en el interior del país, lo cual facilitaba el intercambio con los ministros provinciales, pero dichos encuentros se limitaron a que los ministros provinciales informaran sobre el desarrollo de sus propios programas, sin que se avanzara en la articulación entre la oferta nacional y la provincial, cuando la había. En los años subsiguientes, con el nuevo gobierno, las diferencias de perspectivas y los conflictos de intereses que existieron desde el inicio entre la Jefatura de Gabinete y los Ministerios del área social, minimizaron su funcionamiento y lo limitaron a un rol informativo respecto de cuestiones técnicas. El GS fue desactivado formalmente en 2002.

En el caso del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, se registra el intento de aunar capacidad política (en particular por el peso específico de quien lo dirigía, la esposa del presidente de la Nación) con capacidad técnica (equipos con conocimiento técnico en la materia y cierto manejo de la negociación política). Cabe acotar que, en su corta trayectoria, ha operado más bien como mecanismo de control de lo que hacen las áreas sociales y no tanto como coordinador efectivo de acciones transversales de envergadura, que redefinan la lógica sectorial aún predominante, del tipo “compartimentos estancos”.

¿Necesidad de una autoridad social interjurisdiccional?

Retomando lo dicho hasta aquí, se tiene, por un lado, que la creación del Gabinete Social Federal proclamada en el Plan Social de 1993, nunca se concretó. El objetivo del GS, consagrado en su decreto de creación, de “Fomentar la coordinación y articulación de los planes sociales nacionales con los Provinciales y Municipales”, nunca se planteó seriamente, más allá de las citadas reuniones que en algún período se realizaron en provincias. Ya en el año 2000, el Pacto Fiscal implicó que el Estado nacional cediera parte de sus escasos recursos flexibles para programas contra la pobreza con el fin de obtener apoyo político por parte de los gobernadores. La creación del rápidamente diluido Ministerio de Seguridad Social durante 2001 propuso “Constituir un Pacto Federal Social con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fijar pautas y dotar de racionalidad al Gasto Social de todas las jurisdicciones del país”, objetivo a todas luces ambicioso y en la práctica nada factible. Por último, la normativa de creación durante 2002 del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales señalaba en su artículo 13º que dicha instancia debería: “Fomentar la coordinación y articulación de los Planes Sociales Nacionales con los Planes Sociales Provinciales y Municipales”.

En las experiencias vistas, se nota una disputa exacerbada entre las provincias y el Estado nacional que hace de lo social un campo propicio para acuerdos de corto plazo. Planteado el argumento en estos términos, se explica por qué no ha resultado posible avanzar en la conformación de una Autoridad social capaz de coordinar la oferta social del Estado en sus tres niveles de gobierno.

La debilidad de la gran mayoría de los (potenciales) beneficiarios de la política social, sea a nivel de servicios educativos o sanitarios, sea a nivel de la seguridad social, sea a nivel de los programas focalizados, deriva en debilidad política para el conjunto del ámbito social.

Los Consejos Federales. ¿Herramientas para resolver los problemas?

En la Argentina, los Consejos Federales son las únicas instituciones creadas formalmente para articular decisiones inter-jurisdiccionales (verticales, en principio entre Nación y provincias) en áreas específicas de políticas públicas. Sin embargo, pese a su significativo rol como instancias coordinadoras, carecen de un marco normativo para su actuación. [27]

Potenza (2004) sostiene que los Consejos se presentan como 'enclaves' dentro del sistema político y la administración pública, donde pueden introducirse cambios en el corto y mediano plazo de forma de mejorar sustancialmente la provisión de políticas.

Los Consejos Federales tuvieron su mayor desarrollo en los 90 cuando, en forma paralela al proceso descentralizador, se crearon más del 40% de los mismos y se modernizaron los ya existentes. En la actualidad suman unos 32.[28]

Sus etapas de activación y repliegue se asocian, básicamente, con las decisiones de convocatoria del representante del Ejecutivo Nacional y ha ocurrido que su actividad resulte menor cuando se necesita de mayor coordinación (gobiernos divididos o en crisis).

[27] Téngase presente que la falta de coordinación y una estrategia cortoplacista son dos de las características salientes de la economía política de la Argentina. Ver Urbiztondo y otros (2009).

[28] La imprecisión de la cifra surge de la dificultad para acceder a información sobre su actuación, toda vez que no existe una base que los catalogue.

Recuadro 1
Consejos Federales en las áreas sociales

En 1993, la Ley Federal de Educación redefinió el rol del Consejo Federal de Cultura y Educación –CFCE, que había sido creado en 1979- y amplió sus funciones acentuando la necesidad de concertación interjurisdiccional de cuestiones específicas, al mismo tiempo que estableció como una de sus misiones "unificar criterios entre las jurisdicciones, cooperar en la consolidación de la identidad nacional y en que a todos los habitantes del país se les garantice el derecho constitucional a enseñar y aprender en forma igualitaria y equitativa" (Art. 55).

El Consejo Federal de Salud (COFESA) fue creado formalmente en 1981, institucionalizando reuniones que las autoridades sanitarias de los niveles nacional y provincial venían efectuando informalmente. Su misión es "coordinar el desarrollo sectorial en materia sanitaria"; la misma norma le asigna funciones fundamentalmente de articulación y diagnóstico.

Ambos Consejos cuentan con escasos recursos propios (tanto técnicos como presupuestarios). No obstante, el CFCE, tuvo un rol clave en el logro de los acuerdos requeridos por la Ley Federal de Educación, al plantear la agenda a tratar y financiar la realización de reuniones y del equipo de técnicos que elaboraban los documentos para iniciar el proceso de discusión. El COFESA, en tanto, no cuenta con equipos técnicos propios que investiguen o elaboren propuestas con relación a los temas a tratar en las reuniones, de modo que las presentaciones son realizadas por técnicos invitados.

El Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDESO) fue creado en 1997 para "consensuar políticas sociales de carácter activo y criterios programáticos entre las diferentes jurisdicciones, contribuir a la consolidación de la inversión social para la superación de la pobreza y la dignidad humana, posibilitar el acceso de toda la población a mejores condiciones de vida y promover las acciones que aseguren la eficiencia de dicha inversión". Las funciones asignadas al COFEDESO se relacionaban con actividades de articulación, definición de criterios uniformes y metas globales, promoción y difusión de ciertos temas (vg., la planificación y gestión social asociada y participativa) y análisis de las acciones implementadas en materia de desarrollo social, asemejándose a las del COFESA en cuanto a su grado de generalidad. Nunca se especificó la metodología de trabajo ni las herramientas con que contaría el COFEDESO para el cumplimiento de sus funciones. Fue disuelto en 2002 en plena crisis económica y social.

En 1998 se dispuso la creación del Consejo Federal del Trabajo, aunque su funcionamiento sólo se inició en 2000. Este Consejo se ha mantenido particularmente dinámico, siendo los programas de empleo uno de sus temas prioritarios.

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con Dal Masetto (2004), los servicios sociales de educación y salud son los únicos que han encontrado los mecanismos necesarios para hacer funcionar de manera más permanente estos espacios a lo largo del tiempo. Además, a excepción del Consejo Federal de Educación y Cultura, el resto de instancias similares no ha logrado en general, en sus respectivas trayectorias, aunar peso político con solidez técnico-burocrática.

2.7. Breve descripción de las políticas sociales en la actualidad[29]

Educación

En la Argentina, el derecho a la educación está garantizado por la Constitución Nacional. El Estado Nacional asegura su cumplimiento a través de la Ley de Educación Nacional (Nº 26.206/2006), que establece que el Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento, respetando las particularidades provinciales y locales. La misma norma garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional, que debe ir incrementándose progresivamente hasta alcanzar como mínimo el 6% del PBI a partir de 2010. El financiamiento es provisto conjuntamente por la Nación y las provincias. La normativa prevé que el esfuerzo adicional para alcanzar el 6% del PBI sea aportado en un 40% por la Nación y en un 60% por las provincias.

Como política general, el Estado provee, en forma gratuita, educación en todos los niveles, desde el inicial hasta el universitario. La educación estatal no universitaria es provista a nivel provincial o municipal según el caso -como se comentara, son las provincias las que determinan las facultades de sus respectivos municipios-, en tanto que el gobierno nacional gestiona la educación pública universitaria. El sector privado participa de la prestación del servicio educativo a través de sus propios establecimientos, para los cuales existe, de acuerdo con las características de cada caso, un subsidio estatal destinado a los salarios docentes.

La obligatoriedad escolar se extiende en todo el país desde el último año del nivel inicial (entre los 4 y 5 años de edad) hasta la finalización del secundario, aunque entre los objetivos trazados en la Ley de Financiamiento Educativo (Nº26.075), se menciona alcanzar diez años de escolaridad.

A nivel consolidado, la participación del gasto público en educación en el total de gasto primario muestra un leve ascenso en los últimos años. Así, según la DGPyPS (Dirección de Gasto Público y Programas Sociales, Mecon), en 2007, el gasto en educación alcanzó los $ 44.369 millones, representando el 17,3% del gasto primario y el 26,2% del gasto social. Casi 2/3 de ese gasto corresponden a educación básica, 19% a educación superior y universitaria y el resto a ciencia y técnica, cultura y otros sin discriminar. Luego del traspaso de funciones a las provincias, en promedio, más de 3/4 partes del gasto consolidado en educación corresponden a las jurisdicciones provinciales, mientras que el 21,2% lo ejecuta la Nación y el 2,6% restante, los municipios.

[29] Esta sección se basa en el caso argentino presentado en SOPLA (2008b).

El sistema de salud

El servicio de salud en la Argentina se rige por los criterios de universalidad y gratuidad, aun cuando el país cuenta con un régimen de cobertura obligatoria –a través de la seguridad social- y de un amplio sistema de seguros privados. Así, el sistema de salud se sustenta en tres pilares: el sector público, el de obras sociales y el sector privado, estando los tres mutuamente interrelacionados.

La participación del sector público en el sistema se concreta a través de la provisión directa del servicio en la red de hospitales y centros asistenciales periféricos, funcionando, en general, con carácter de sistema abierto: acepta, mayormente en forma gratuita, la demanda de toda la población y su financiamiento descansa fundamentalmente en fondos públicos. En términos de infraestructura, el sector oficial es el de mayor peso, con casi el 54% de las camas de internación del país.

A nivel consolidado el gasto en salud significa el 14% del gasto público total y el 22% del gasto social. Alrededor del 85% del gasto público en salud es financiado y ejecutado por provincias y municipios, ya que son los que operan la red de hospitales, a excepción de casos particulares que quedan en órbita de la Nación.

Políticas de empleo

La política nacional de empleo se redefinió con la creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). Se trató del mayor programa de empleo puesto en práctica y llegó a contar con 1,4 millones de beneficiarios, más del 80% de los beneficiarios totales de planes de empleo. El PJJHD otorgaba un beneficio de $150 mensuales a cambio de una contraprestación laboral –que no se constata-. A partir de 2004, el gobierno determinó que, superada la crisis económica que significó la ruptura de la convertibilidad a fines de 2001, los beneficiarios con problemas de empleabilidad fueran redirigidos a programas asistenciales en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que creó el Programa Familias por la Inclusión Social

Los beneficiarios del PJJHD que quedaron bajo la órbita del Ministerio de Trabajo tienen la opción de trasladarse al Seguro de Capacitación y Empleo creado en 2006, que otorgaba un beneficio de $225 durante los primeros 18 meses y de $200 durante los siguientes 6, con una duración máxima de 2 años. Para incentivar el empleo, los beneficiarios que accediesen a un trabajo formal podían mantener el beneficio por un año si el empleo era público y por seis

meses si era privado. Este programa exigía como contraprestación participar de programas de capacitación laboral.[30]

A nivel provincial también se organizaron numerosos programas de este tipo. Su número se incrementó fuertemente a partir de la crisis de 2001 y al año 2004 existían 34 programas provinciales con unos 202.000 beneficiarios por mes y una prestación promedio de $ 204 (FIEL, 2006).

Además, existe en la Argentina un seguro de desempleo que se aplica a los trabajadores bajo la Ley de Contrato de Trabajo. El monto de la prestación (de $ 250 a $ 400 por mes) y su duración (de 2 a 12 meses) varían con los aportes realizados al Fondo Nacional de Empleo.[31]

Así, según datos de la DGPyPS, el gasto a nivel consolidado en planes de empleo representó en 2003 un máximo de casi 5% del gasto primario consolidado y el 7,2% del gasto social. Estas cifras iniciaron un paulatino descenso desde entonces, y en 2007 significaron el 1,5% del gasto primario y el 2,2% del gasto social a nivel consolidado. El gasto ejecutado a nivel nacional representó el 80% del total, mientras que el restante 20% fue ejecutado por las provincias.

Políticas contra la pobreza. Los planes asistenciales

El principal programa asistencial en la Argentina es el Plan Familias por la Inclusión Social, que se desarrolla en la órbita del MDS a través del formato de un programa de transferencias monetarias condicionadas.[32] El beneficio monetario del Plan Familias es de $ 155 mensuales, aumentando en $30 por cada hijo hasta un máximo de siete. A partir de este número, la madre beneficiaria accede a una pensión no contributiva (PNC). El Plan es compatible con otros ingresos del hogar, siempre que la totalidad de los mismos no superen el Salario Mínimo Vital y Móvil ($ 1400). Adicionalmente, existen prestaciones no monetarias como apoyo escolar para los niños y talleres de promoción familiar. Existe, además, una asignación adicional de $50 mensuales llamada “Remoción de Barreras”, que consiste en una beca para 5.000 jóvenes y adultos que continúen con sus estudios.

Al nivel subnacional, en diciembre de 2005 la Ciudad de Buenos Aires creó el programa “Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho” (Ley 1878), que consiste en una prestación monetaria mensual –a través de una tarjeta de débito bancaria- para hogares con ingresos por

[30] A tal fin se crearon el Programa de Entrenamiento para el Trabajo, el Programa de Inserción Laboral, el Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional y el Plan Más y Mejor Trabajo.

[31] A partir del Dto. 276/06 los beneficiarios mayores de 45 años pueden acceder a una extensión de seis meses por el 70% del beneficio original.

[32] Se requiere el cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación en los niños, un control bimestral de las embarazadas y la matriculación y sostenimiento de la regularidad escolar de los hijos de entre 5 y 19 años para cobrar el beneficio.

debajo de la línea de pobreza con hijos, adultos mayores de 65 años o discapacitados a cargo y para todos los hogares con ingresos por debajo de la línea de indigencia. La prestación equivale al 50% de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) estimada por el INDEC ($143,10 por adulto equivalente en diciembre de 2007) para los hogares pobres y el 75% de la misma para los hogares indigentes, cuyo número de beneficiarios se estima en alrededor de 62.000 hogares.

Según datos oficiales, el gasto a nivel consolidado en Promoción y Asistencia Social alcanzó los $14.064 millones, representando el 5,5% del gasto público total y el 8,3% del gasto social. Casi el 25% del mismo es ejecutado por la Nación; mientras que 43,5% es ejecutado por las provincias y el resto por los propios municipios.

Servicios de vivienda

La política pública de vivienda se lleva a cabo fundamentalmente a través del Sistema Federal de la Vivienda (Ley 24.464, 1995), que cuenta con tres pilares: el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el Consejo Nacional de la Vivienda (CNVi) y los 24 organismos provinciales y de la CABA. El FONAVI se distribuye entre las provincias de acuerdo con coeficientes fijos establecidos por ley y si bien la norma estipuló que la distribución original correspondía a un período de transición y debería ser revisada cada dos años, este plazo fue sucesivamente prorrogado y los mismos coeficientes se aplican todavía hoy.

Las provincias pueden asignar los fondos a financiar tanto la construcción de viviendas como obras de infraestructura y urbanización, pero lo destinado a este último fin no puede superar el 20% de los recursos recibidos por la jurisdicción.

El CNVi, creado como órgano asesor del Estado Nacional, las provincias y los municipios en materia de vivienda, tiene como funciones la coordinación de criterios y pautas entre los organismos provinciales acerca de la política de vivienda, la proposición de acciones legislativas, estudios, acciones de coordinación o asistencia técnica y el desarrollo de una base de datos que incluya las características físicas y financieras de los programas.

Con respecto al gasto en vivienda, según datos de la DGPyPS, a nivel consolidado los mismos ocupan el 2,2% del gasto público total y el 3,4% del gasto social. Las provincias realizan casi el 100% del gasto en vivienda.

Después de la salida del Régimen de Convertibilidad y la crisis política y económica del período 2002/2003, las políticas públicas de vivienda de la Argentina fueron modificadas. Inicialmente, en un contexto de elevada tasa de desempleo y pobreza, la política habitacional fue un objetivo de segundo orden, siendo lo relevante *promover programas que dinamizaran la economía y*

generaran empleo. Esta circunstancia dio origen a los Programas Federales (PF) que desplazaron en importancia al tradicional Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), con más de tres décadas y media de funcionamiento. El cambio de gestión significó que la Nación promoviera proyectos en forma directa en los municipios, evitando la instancia de los Institutos Provinciales (IPV). Así los IPV debieron adecuarse a estos nuevos programas, al tiempo que disminuía su libertad de acción, dado que la oferta de vivienda no se dirigió necesariamente, a los lugares que los institutos reconocían como de demanda prioritaria, al tiempo que se perdió la diversidad en las líneas de acción implementadas con los recursos propios y transferencias automáticas del FONAVI. En síntesis, se pasó de un modelo de transferencias automáticas con mayor grado de descentralización a otro que contemplaba la descentralización en municipios y con un menú de soluciones más rígido, desde el cual el Gobierno Nacional apuntaba a facilitar la ejecución y lograr una más rápida creación de empleo, relegando los objetivos habitacionales. No obstante, con la introducción de los Planes Federales, el sistema de provisión estatal continuó manteniendo la modalidad de un programa de asistencia con intervención por el lado de la oferta, dado que el Estado contrata la construcción de las unidades, y las entrega con un subsidio a los hogares adjudicados, tanto de la tasa de interés como del capital otorgado, estimado a partir del costo final de construcción de la vivienda. En la actualidad la provisión de viviendas a través del Plan Federal representa 4 veces las construidas a través del programa tradicional del FONAVI, que está funcionando a menos de la mitad de su promedio histórico; un comportamiento similar puede observarse respecto de las soluciones habitacionales.

Los recursos disponibles para los Programas Federales hacia 2007 alcanzaron los $ 2.040 millones. Los organismos ejecutores invirtieron en obras un monto de alrededor de $ 3.094 millones, correspondiendo la diferencia de $ 1.053,1 millones a fondos provenientes de rentas generales, impuestos provinciales y nacionales, saldos del ejercicio anterior y otros recursos, que fueron canalizados por diversos organismos a fin de complementar el aporte nacional. En el Cuadro 4 se observa que con respecto a los ingresos los PF de Construcción de Vivienda recibieron el mayor aporte de los organismos ejecutores –Institutos Provinciales de la Vivienda y municipios-, $853 millones, seguidos por el programa de Mejoramiento de Viviendas y el Subprograma de Pavimentos.

Cuadro 4
Inversión En Obras: PROGRAMAS FEDERALES
Año 2007
En millones de pesos

	Total Invertido	%	Total de Ingresos	Diferencia (1) – (2)

Reactivación II	6.2	0.2%	13.76	-7.57
Emergencia Habitacional	163.2	5.3%	153.94	9.30
Solidaridad Habitacional	112.8	3.6%	68.86	43.95
Mejoramiento de Viviendas	352.0	11.4%	225.64	126.40
Construcción de Viviendas	1,805.9	58.4%	951.90	853.98
Subprog. De Infraestructura y Obras Complementarias	145.5	4.7%	138.64	6.89
Subprog. De Pavimentos	161.0	5.2%	55.11	105.88
Construcción Plurianual de Viviendas	346.8	11.2%	432.57	-85.77
Total	**3,093.5**	**100.0%**	**2,040.43**	**1,053.07**

FUENTE: Informes de síntesis 2004-2007, Dirección Nacional de Política Habitacional, SSDUyV, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

La apertura de Obras finalizadas, discriminada en Viviendas y Soluciones Habitacionales se muestra en el Cuadro 5. De las 42.414 viviendas construidas en el año 2007, 36.000 correspondieron al Programa Construcción de Viviendas (el 85% del total), 2.843 al Plurianual de Construcción de Viviendas (6,7%), 2.100 al Solidaridad Habitacional (5%) y 1.461 al de Emergencia Habitacional. El Programa de Mejoramiento de Viviendas tuvo intervenciones en 18.339 hogares/viviendas, siendo el 97% de las soluciones habitacionales. Puede observarse que los Planes Federales están básicamente dirigidos a la construcción de viviendas nuevas, con provisión directa, en mucha mayor proporción que en el caso de los programas del FONAVI.

Cuadro 5 Obras terminadas: PROGRAMAS FEDERALES
Año 2007
En unidades

	Unidades	**%**	**Total**
Viviendas			
Construcción de Viviendas	36,005	84.9%	42,414
Solidaridad Habitacional	2,105	5.0%	
Emergencia Habitacional	1,461	3.4%	
Plurianual de Const. de Viviendas	2,843	6.7%	
Soluciones Habitacionales			

Solidaridad Habitacional	602	3.2%	18,941
Mejoramiento de Viviendas	18,339	96.8%	

FUENTE: Informes de síntesis 2004-2007, Dirección Nacional de Política Habitacional, SSDUyV, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

En cuanto a la distribución, el 30% de las viviendas terminadas en el año 2007 estuvieron localizadas en la provincia de Buenos Aires, el 11,5% en Santa Fe, 6,8% en San Juan, 5,6% en Chubut y 5,6% en Córdoba, entre las más importantes. En relación a las soluciones habitacionales, la provincia de Tucumán mostró el mayor número de intervenciones (20%), seguida por Chaco (20%), Buenos Aires (13%), San Juan (8,4%), Formosa (7,1%), Salta (6,5%) y La Rioja (5,5%).

Cohesión social

3.1. Revisión de las definiciones de la literatura

Tanto en la academia como en la práctica de la política pública los conceptos de cohesión social[33] y capital social se han reinstalado desde fines de los 90 con la idea de su utilidad para discutir y avanzar en la interconexión entre el desarrollo económico, el cambio social y la acción política. Las nuevas ideas superan el énfasis en uno u otro de los aspectos mencionados que se observó –y criticó- en las olas sucesivas de avance del Estado de bienestar sobre la acción de los mercados en la economía y, viceversa, de la hegemonía del mercado sobre las decisiones de política de desarrollo. [34] La exploración de estos conceptos y de las políticas asociadas inició en los países más avanzados y, sólo recientemente ha llegado a los países en desarrollo de América Latina. En esta visión de la cohesión social, la sociedad civil o las

[33] Este concepto se remonta a los trabajos del sociólogo francés Emile Durkheim de principios de siglo XX y tiene una larga tradición tanto en la Sociología como en las Ciencias políticas. En este trabajo se restringe la discusión a los trabajos más recientes que en el marco de dar respuesta a los cambios derivados de la globalización, precisaron el alcance del concepto de cohesión para el funcionamiento actual de las sociedades organizadas democráticamente y caracterizadas por economías de mercado.

[34] La búsqueda de ese equilibrio en los países más avanzados, sobre todo en el caso de los europeos, Australia y Canadá es también una reacción a la aparición de desordenes sociales localizados en ciudades afluentes como en los casos de París (2005), Sidney (2004) y el norte del Reino Unido (2001), para nombrar sólo algunos casos.

organizaciones comunitarias, según se prefiera, juegan un rol de vinculación entre los gobiernos, las familias y los mercados.

Ahuri (2006) presenta una revisión amplia de los conceptos de cohesión social en boga y los presenta en dos enfoques, uno de arriba hacia abajo (top-down) y otro desde la sociedad hacia arriba (bottom-up) como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 6. Cohesión social: Procesos Top-down y Bottom-up

Cohesión social	Estructura	Acción
Top-down	Compromiso para reducir las desigualdades económicas entre grupos y regiones	Redistribución de las asignaciones del mercado y generación de oportunidades
	Marco legal para derechos humanos, igualdad de oportunidades y armonización ciudadana	Normas sobre conductas aceptables, tolerancia de la diversidad y valores ciudadanos
Bottom-up	Procesos locales para expresar diferencias y administrar conflictos	Participación en proceso democráticos a varios niveles
	Existencia de un rango de organizaciones intermedias que vinculan a los ciudadanos y los gobiernos	Rutinas de vida cotidiana que incluyen la tolerancia social y la participación en redes sociales informales

Fuente: Ahuri (2006)

El cuadro ilustra la diversidad de conceptos disponibles, que no han encontrado aún una síntesis, y por lo tanto, se observan dificultades al tratar de hacerlo operativo y medible.

Easterly et al. (2007), por su parte, hacen énfasis en una definición operativa de la cohesión social como "aquel conjunto de factores que hacen posible que la comunidad actúe conjuntamente para enfrentar las consecuencias de una crisis severa o para aprovechar las oportunidades que se presentan para el desarrollo". Parten una definición clásica que entiende la cohesión como la construcción de valores compartidos y convergencia en la interpretación de los hechos por parte de la comunidad, reduciendo disparidades de riqueza e ingreso y, generalmente, permitiendo que las personas tengan un sentido de pertenencia a una empresa común y se identifiquen como miembros de una misma comunidad. A partir de esta idea construyen una aproximación instrumental midiendo la extensión de las características sociales que pueden generar divisiones y, por ende, ausencia de cohesión, tales como las diferencias étnicas, políticas, de lengua, etc. En este sentido, su definición tiene un carácter "estructural" con potencialidad para influir en el armado institucional.

Su definición instrumental, claramente, contrasta con la aproximación "positiva" del concepto de capital social, como "el conjunto de instituciones comunitarias y sociales, en general, que llevan el sello de las herencias culturales y de la comunidad de ideas y de confianza social". Mientras

que en muchos países en desarrollo (particularmente del África) la aproximación de estos autores puede resultar reveladora, en el caso de América Latina, la experiencia, sobre todo en los países de desarrollo intermedio, muestra un complejo desarrollo del capital social que aconseja su abordaje en forma directa.

El BID (2006) elabora una definición operativa del concepto de cohesión social con el objeto de proponer una metodología de medición. En este caso definen cohesión como un conjunto de factores que permiten mantener un equilibrio básico entre los individuos de una sociedad, reflejado en su grado de integración (entendida como habilidad del funcionamiento en conjunto) económica, social, política y cultural. Con respecto a su asociación con la idea de capital social, estos autores indican que la cohesión presupone la existencia de capital social con externalidades positivas y niveles razonables de igualdad e inclusión social. Desde su punto de vista la desigualdad es uno de los elementos determinantes de la fragmentación social.

En ese contexto las variables que pueden ser medidas y que se relacionan directamente con los resultados de mayor o menor cohesión son las de la desigualdad económica (en ingresos y riqueza); la exclusión de grupos determinados (étnicos); la fragmentación en el mercado laboral (informalidad); el acceso a los medios para el desarrollo humano (salud, educación y atención a la vejez); acceso a los servicios de infraestructura social (agua y saneamiento) y la participación en los procesos políticos. En el caso de la Argentina, en la sección 4.2 se construye un índice de cohesión basado parcialmente en BID (2006).

Cepal (2007), por su parte, adopta un enfoque conceptual y discute extensamente la idea de cohesión social en el marco de América Latina, señalando que suele confundirse con otros conceptos. En su aproximación estos autores hacen hincapié en el “capital social”, entendido como patrimonio simbólico de la sociedad en términos de la capacidad de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato, que se extienden progresivamente al conjunto de la sociedad. A esta noción añaden una más dinámica en términos del proceso de inclusión que posibilita a las personas participar de un bienestar mínimo en la sociedad.

Como se comentó con anterioridad para el concepto de cohesión, también en el caso de la definición de capital social aparece una variedad de aproximaciones[35], aunque se reconoce que ambos conceptos están vinculados y son a menudo usados en oposición al concepto de “exclusión social”, que identifica a grupos sociales que han quedado al margen del funcionamiento general del sistema social, estudiando las causas de ese fenómeno.

[35] En este caso, uno de los autores muy influyentes es Robert Putnam de la Universidad de Harvard.

En términos generales, se puede decir que el concepto de cohesión social incorpora dos dimensiones del desarrollo de la sociedad: una se refiere a la reducción de las disparidades, rupturas y clivajes sociales incluyendo el análisis de la exclusión social y como superarla y otra se refiere al fin de fortalecer las conexiones sociales y los compromisos comunitarios, incluyendo así la noción de capital social. (Ahuri, 2006)

A su vez, el sentido de pertenencia a la sociedad constituye un eje central de las distintas definiciones de cohesión social ya que puede darse una cohesión en el nivel comunitario y, al mismo tiempo, una desintegración en una escala social más amplia. Al respecto, Gasparini y Molina (2006) utilizan la idea de polarización social, como opuesta a la de cohesión cuando grupos sociales de tamaño considerable sienten algún grado importante de identificación con miembros de su propio conjunto y distancia respecto de otros.

3.2. La cohesión social en la Argentina

En el caso de la Argentina, una larga tradición de país de inmigrantes y de sociedad abierta con igualdad de oportunidades, fue generando un capital social interesante junto con una cohesión basada en principios de convivencia y diversidad. Lamentablemente, esa situación que prevaleció hasta los 60 comenzó a deteriorarse con posterioridad y las crisis recurrentes junto con la creciente debilidad de las instituciones políticas fueron mellando la construcción social. Algunos autores, como se verá más adelante, hablan de polarización y exclusión para describir los fenómenos negativos que se fueron superponiendo en el debilitamiento de la cohesión social de la Argentina.

Así es que hay un reconocimiento amplio de la evolución negativa de muchos de los factores sociales que se reconocen en la base del concepto de cohesión. Al respecto, Amadeo (2007) sintetiza una amplia bibliografía y señala el peligro de la pobreza como situación permanente para un grupo vulnerable amplio de la sociedad. Según este autor, esta situación obedece a la dificultad para lograr movilidad social por vía del mercado de trabajo; las restricciones producidas por la limitada capacidad de acumular capital educativo; la existencia de una limitada cobertura previsional que afecta la tasa de dependencia y por tanto el bienestar en los hogares más pobres, a lo cual debemos agregar una grave situación de pobreza en los niños, quienes crecerán reproduciendo y aún agravando las condiciones de exclusión en las que se han criado.

Vale la pena detenerse brevemente en el concepto de igualdad de oportunidades, que subyace al trabajo anteriormente mencionado. La Comisión Europea (2008) presentó un extenso informe

sobre la situación social europea[36] haciendo énfasis en los conceptos que constituyen la base de la cohesión social donde que se otorga gran importancia a la idea de igualdad de oportunidades como germen de la cohesión. Una ventaja evidente de esta aproximación es la posibilidad de medir indirectamente la cohesión a través de los indicadores sociales que le dan sustento. En FIEL (2006) se ha hecho un diagnóstico detallado de la situación de la Argentina utilizando como base una amplia encuesta de hogares. Los principales resultados indicaron que:

- La movilidad entre generaciones entendida como el progreso en los niveles de vida de los hijos con respecto a sus hogares de origen, resultó ser más baja en la Argentina que en países más avanzados (Estados Unidos, el Reino Unido, los países escandinavos), semejante a la de Chile y mayor que la de México. Muy importante para el diagnóstico fue encontrar que las generaciones más recientes dependen más que en el pasado de la condición socioeconómica de su hogar de origen, que influye en sus propios logros, es decir, la Argentina está perdiendo movilidad social.
- Si se mide la movilidad en términos de la educación alcanzada por padres e hijos, el patrón es todavía más rígido, arrojando mucha menor movilidad que la de los países más avanzados y menor movilidad que la observada en términos del ingreso. La movilidad intergeneracional en términos de los logros educativos desde los años 50 fue en aumento para disminuir en las últimas tres a cuatro décadas. Las generaciones más jóvenes y las mayores exhiben menor movilidad que las intermedias. Puesto que los logros educativos están asociados a los logros de ingresos futuros, estos resultados indicarían que las generaciones presentes podrían ver empeorar su acceso a la promoción social.
- Aproximadamente, un quinto de la desigualdad de ingresos en la Argentina se explica por factores circunstanciales “heredados” (género de la persona, lugar de nacimiento, contexto de la familia de origen), directa e indirectamente.

Un elemento central en la recuperación de la igualdad de oportunidades se relaciona en el trabajo de referencia, con la necesidad de la mejora de la calidad educativa, reconociendo que es un esfuerzo que demandará tiempo y recursos. Para el corto plazo se agregan otras

[36] En un informe del Consejo Europeo de 2004 se define cohesión social como la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad donde el apoyo mutuo de los individuos libres persigue esos fines comunes por medios democráticos.

recomendaciones de política para corregir esta situación de pérdida de movilidad. Entre ellas figuran: las transferencias de ingresos a las familias de menores recursos condicionando su recepción a requisitos tales como el cumplimiento de la vacunación, la asistencia a la escuela, etc, que han mostrado muy buenos resultados en la región latinoamericana; los programas de atención a la niñez temprana, el acceso a la vivienda y la atención de la salud familiar.

Los programas mencionados y otros más generales de la política social son precisamente los que se identifican en los ejercicios del presente trabajo para ver en qué grado su eficacia está afectada por las distorsiones del federalismo fiscal y político de la Argentina.

Finalmente, en relación con el concepto de capital social, el indicador construido para este trabajo utiliza, entre otros, la información de PNUD (2004) sobre más de 8000 organizaciones de la sociedad civil en el país. En ese estudio se concluye que la Argentina tiene una capacidad significativa en su capital social, puesta de manifiesto en la crisis económica de 2001-02.

Cohesión social y federalismo. Análisis empírico

El objetivo en esta sección es el de evaluar la situación y perspectivas de la cohesión social al nivel nacional y los efectos que la política fiscal podría tener sobre ella, en el marco institucional y político que caracteriza a la Argentina. El punto de partida es la observación de las variables asociadas y determinantes de la cohesión social en el territorio.

El ejercicio que se propone busca determinar si la acción de los gobiernos a través del gasto social en el territorio responden a la necesidad de asegurar una mayor cohesión social; si responden a otros condicionantes políticos e institucionales o, simplemente, si los gobiernos no logran organizarse para alcanzar objetivos predeterminados.

4.1. El punto de partida. Federalismo y política social, algunos resultados de estudios previos

En la Argentina se han elaborado trabajos que corroboran la influencia de variables políticas sobre la asignación provincial de la coparticipación federal de impuestos (Kraemer, 1997; Tommasi y otros, 1999) y sobre el efecto neto de la política fiscal federal (Artana y Moskovits, 1999). Sin embargo, los mismos no se han ocupado de mostrar si esta situación se replica con el gasto en programas sociales. Dos excepciones de acuerdo con la búsqueda bibliográfica realizada, con Giraudy (2007) con relación a los programas de nacionales de empleo en vigencia entre 1993 y 2002 y González (2009), respecto de las políticas nacionales

descentralizadoras. Por otra parte, estos trabajos no incorporan el concepto de cohesión social que se explora en el presente estudio.

Giraudy(2007) –mediante un análisis de datos de panel balanceado- encuentra que las variables políticas (signo partidario) e institucionales, fueron fuertes determinantes del modo en que el gobierno federal asignó los subsidios de empleo. Su análisis revela que las provincias sobre-representadas, en el Senado y en la Cámara de Diputados, recibieron más subsidios que el resto, sugiriendo que los programas se habrían utilizado para ganar, a relativamente bajo costo, el apoyo de dichas provincias, cruciales para construir coaliciones legislativas operativas. Por otra parte, los subsidios no fueron asignados sólo a los desempleados, lo que sugiere que la distribución de al menos parte de estos beneficios estuvo guiada por intereses políticos.[37]

Por su parte, González (2009), cuyo objetivo es el estudio de los efectos distributivos de la descentralización entre provincias concluye que las variables partidarias e institucionales, junto con diferencias estructurales entre las provincias, son determinantes de las transferencias recibidas de parte del gobierno nacional. Según este autor, las provincias más favorecidas por estas políticas son aquellas con gobernadores más poderosos (midiéndose este poder a través de dimensiones tales como el porcentaje de votos obtenidos, la posesión de mayoría legislativa y la coalición con el Ejecutivo nacional) y también las menos dependientes del gobierno nacional por el menor costo que enfrentan al negociar con él.

Así, estos trabajos hacen una aproximación de los determinantes institucionales de la asignación de los recursos fiscales entre las provincias. A partir de ellos, se seleccionó el conjunto de variables institucionales presentadas en las dos secciones siguientes.

4.2. Indicadores de cohesión social. Una medición para las provincias argentinas

En la presente sección se construye un índice de cohesión social (ICS) para las provincias argentinas. Para la elaboración del indicador de cohesión social se han tenido en cuenta una multiplicidad de dimensiones, entre las que se cuentan la utilización del mecanismo del voto como instrumento para modificar el escenario político de la sociedad en un marco democrático; el respeto al orden institucional y democrático de la ciudadanía; la protección que la sociedad le

[37] Los gobernadores peronistas, así como otros provenientes de partidos "conservadores" (de acuerdo con la definición de la autora), fueron beneficiados con una mayor participación en los planes que sus pares radicales. Dado que la autora no encuentra una relación positiva entre la entrega de subsidios y el ciclo político, deduce que estas políticas funcionan más bien como una táctica para invertir y reproducir redes clientelares al nivel subnacional, que una vía para comprar votos durante períodos eleccionarios.

otorga a los sectores más vulnerables (pobres, indigentes y primera infancia); el nivel de desigualdad que caracteriza a dicha sociedad; los niveles educativos alcanzados y finalmente, el grado de involucramiento en las organizaciones de la sociedad civil.

Cada una de las dimensiones mencionadas es representada por indicadores y estadísticas públicas que han permitido sintetizar en un único índice el grado de cohesión de la sociedad al nivel de las jurisdicciones provinciales.

Siguiendo una *metodología* similar a la presentada en BID (2006), las variables han sido normalizadas de acuerdo a los máximos y mínimos observados, de modo de asignar un valor cero a la observación mínima y un valor uno a la observación máxima. Para los valores intermedios se asignó un valor proporcional al máximo de la serie. En el caso de las variables cuya construcción asigna valores más altos a las observaciones que representan menor cohesión, se optó por "invertirlas", mostrando un valor igual a (1-x), siendo x la observación normalizada según se describió arriba. Con todo, antes de la utilización de las variables normalizadas para la confección del índice de cohesión, todas ellas representan mayores niveles de cohesión cuando toman un valor más cercano a uno[38].

Las variables incluidas en la *construcción del índice* son, según las dimensiones mencionadas más arriba, las siguientes:

- *La utilización del mecanismo del voto como instrumento para modificar el escenario político de la sociedad en un marco democrático*: proporción de electores ausentes en elecciones presidenciales; proporción de votos positivos en elecciones presidenciales; proporción de electores ausentes en elecciones a diputados nacionales y proporción de votos positivos en elecciones a diputados nacionales.
- *Respeto al orden institucional y democrático de la ciudadanía*: Hechos delictivos contra el Estado y la comunidad cada 1000 habitantes. El total de hechos delictuosos de este tipo comprende los realizados contra la seguridad pública; contra el orden público; contra la seguridad de la Nación; contra los poderes públicos y el orden constitucional; contra la administración pública y contra la fe pública.
- *Protección que la sociedad le otorga a los sectores más vulnerables*: Mortalidad infantil, pobreza e indigencia (personas).

[38] El indicador de cohesión social fue calculado para dos momentos del tiempo 2003 y 2007. A los fines de estudiar la robustez de los rankings obtenidos el indicador de cohesión se realizó en cuatro versiones, según se consideren todas las variables o se excluyan las de política, delitos o ambas simultáneamente. Los rankings de provincias obtenidos para cada uno de los años y en sus distintas versiones muestran un ordenamiento que resulta robusto a los cambios de composición.

- *Nivel de desigualdad que caracteriza a dicha sociedad*: Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar y coeficiente de Gini de los años de educación de los mayores de 25 años (Gini educativo).
- *Niveles educativos alcanzados*: Años de educación de la población mayor de 25 años.
- *Grado de involucramiento en las organizaciones de la sociedad civil*: Índice de Capital Social. [39]

El ICS fue construido para el período 2003-2007. En el cuadro 7 se presenta el ranking de provincias argentinas según el valor alcanzado en el índice de cohesión social para el año 2007. El ICS presenta a las provincias de mayor cohesión en los primeros puestos del ranking y en los últimos puestos a las provincias de menor cohesión.

Cuadro 7

[39] La metodología para la construcción del indicador de capital social puede verse en FIEL (2003).

Fuente: Elaboración propia.

Índice de Cohesión Social
Ranking de provincias argentinas
2007

Provincias	Ranking
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1º
La Pampa	2º
San Luis	3º
Tierra del Fuego	4º
Santa Fe	5º
Chubut	6º
Entre Ríos	7º
Santa Cruz	8º
Mendoza	9º
Córdoba	10º
Neuquén	11º
Buenos Aires	12º
Tucumán	13º
Jujuy	14º
La Rioja	15º
San Juan	16º
Río Negro	17º
Salta	18º
Catamarca	19º
Misiones	20º
Corrientes	21º
Formosa	22º
Santiago del Estero	23º
Chaco	24º

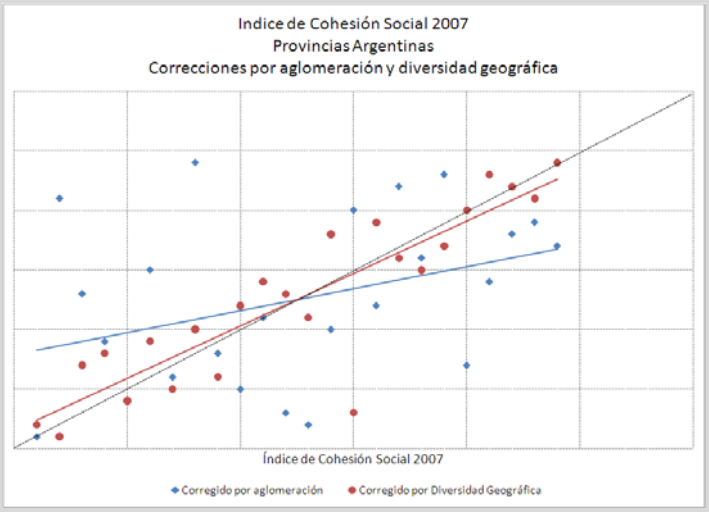
Recuadro 2

Cohesión social, costos de transacción y diversidad geográfica de las provincias argentinas

Los fenómenos de aglomeración favorecen la reducción de costos de transacción para el desarrollo de actividades sociales. Opuestamente, cuando la aglomeración comienza a mostrar signos de congestión, los efectos externos positivos de ella pueden verse compensados, al menos parcialmente, lo que reduce la dinámica de la aglomeración y sus beneficios. Estos aspectos han sido recurrentemente estudiados en el contexto de la economía urbana, en el abordaje del análisis de los procesos de urbanización local y global y sus consecuencias sobre el desempeño de los mercados de trabajo, el transporte, la salud y la criminalidad, entre otros. Véase FIEL (2007). El estudio de la cohesión social, con un abordaje más amplio de las relaciones sociales, debe tener presente que los costos asociados a la coordinación de los individuos pueden verse reducidos en función de la aglomeración de estos en el territorio.

Otro aspecto de relevancia en el análisis de la cohesión social en territorios como el de la Argentina y su característica diversidad geográfica, se refiere a las consecuencias del espacio físico sobre el desarrollo de las actividades sociales. El espacio físico afecta la calidad de vida de los individuos y sus relaciones sociales. El ejemplo más claro se refiere a cómo las características climáticas afectan las condiciones de habitación de los individuos y con ello, como estas características son medidas y comparadas entre las distintas regiones del territorio.

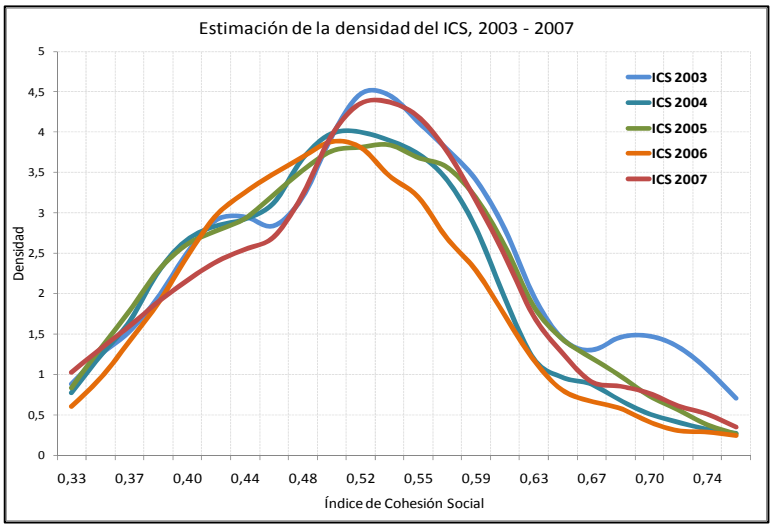
Teniendo presente lo anterior, en el gráfico a continuación se presenta el ranking de provincias según su índice de cohesión social presentado arriba y los que surgen de realizar una corrección por el grado de aglomeración de la población y las características del medio físico en el que habitan. Los niveles de aglomeración de la población han sido aproximados por la densidad de población en el territorio de cada jurisdicción, mientras que para caracterizar el medio físico se consideró como variable *proxy* el clima de la provincia.



El gráfico anterior muestra que el índice de cohesión social es poco sensible a las características del espacio físico, dado que el ordenamiento de provincias no se ve alterado en su tendencia, según se deriva de la coincidencia entre la bisectriz de 45º (línea colorada) y la línea de tendencia (línea negra). En cuanto al impacto de la aglomeración, el ordenamiento no se ve alterado en lo sustantivo, la línea de tendencia es positiva indicando que ambos ranking ordenan a las provincias del mismo modo, aún cuando haya jurisdicciones que se ubican por encima o debajo de la bisectriz de 45º, tal como resultaba esperable.

Para finalizar esta sección, se analiza si la distribución de la cohesión social entre las provincias, medida por el ICS, ha variado significativamente a lo largo del período de estudio. En una primera instancia, se observa que la media del índice apenas aumenta dos centésimas en el período, al pasar de 0.497 en 2003 a 0.518 en 2007 y su desvío estándar se mantiene prácticamente constante, en alrededor de 0.092. Debido a que la brevedad de dicho período torna poco factible un análisis de convergencia, se optó por comparar estimaciones no paramétricas de la distribución del ICS en los distintos años. El gráfico 2 expone el resultado de la estimación. En el mismo, el eje horizontal muestra los valores del índice y el eje vertical indica la acumulación de observaciones alrededor de sus diferentes valores. Aunque el ICS puede tomar valores entre 0 y 1, los obtenidos en la muestra se encuentran en el intervalo entre 0.35 y 0.75. En todos los años se observa una alta acumulación de observaciones alrededor de la media del ICS y una menor densidad de observaciones al alejarse hacia cualquiera de las dos colas de la distribución. Aunque la comparación visual de las líneas puede mostrar algunas diferencias, básicamente una mayor densidad en la cola derecha en el año 2003 y menor densidad en valores centrales para 2006, un intervalo de confianza al 95% no permite deducir que las diferencias observadas sean estadísticamente significativas. Esto es, más allá de algunos pocos cambios en el ranking entre provincias, a los cuales el test no es sensible (la estimación es anónima en ese sentido), la distribución de los valores del ICS entre las 24 jurisdicciones es estadísticamente indistinguible en los cinco años para los cuales fue construida. En otros términos, la distribución de la cohesión no ha variado significativamente entre 2003 y 2007.

Gráfico 2. Institucionalidad provincial



Fuente: Elaboración propia.

4.2. Indicadores fiscales, institucionales y políticos

Luego de un análisis de literatura previa y de haber construido el indicador de cohesión, el siguiente paso fue seleccionar un conjunto de variables representativas del gasto social y del funcionamiento institucional y político del país partiendo de las descripciones de las secciones anteriores sobre la situación social en las provincias argentinas y de las instituciones del federalismo.

Las variables fiscales institucionales y políticas elegidas se sintetizan en el cuadro 8. La cobertura temporal de estas variables coincide con la del ICS, esto es, corresponden al período 2003-2007. Las variables fiscales se computaron en pesos per capita constantes del año 2008. El cómputo *per capita* tiene como objetivo suavizar las diferencias de tamaño entre las provincias, en tanto la conversión a pesos constantes buscó eliminar el efecto de la inflación del período.

El concepto elegido para representar la/s variable/s fiscal/es fue el gasto social (tanto nacional como provincial)[40], del cual se excluyeron las prestaciones previsionales. Elegir el gasto social como variable representativa de la política fiscal obedece a que es ésta la finalidad de gasto

[40] La exclusión del gasto social municipal, para el que no se cuenta con su distribución por provincia, no constituye un problema por dos motivos: (i) por su escaso volumen relativo; (ii) porque en buena medida está financiado por transferencias desde las provincias –y, en menor medida desde la Nación-, de modo que ya queda implícitamente contabilizado.

con más estrecho vínculo con la cohesión en la población a través de acciones en áreas como salud, educación, vivienda, asistencia social o planes de empleo. Dejar de lado a las jubilaciones y pensiones, por su parte, surge de que las mismas son un derecho adquirido por la población cuyo beneficio no se distingue en función de la ubicación geográfica del receptor y, por tanto, esta distribución deja de ser una decisión política; en sentido contrario, responde, entonces, a cuestiones estrictamente demográficas.

Adicionalmente, debió tenerse en cuenta que parte del gasto social nacional toma la forma de transferencias discrecionales a las provincias, las que luego se encargan de ejecutar dicho gasto. Tal es el caso, por ejemplo, de algunos programas de infraestructura social. Para evitar la duplicación, entonces, se excluyeron del gasto social provincial las transferencias discrecionales de origen nacional.[41] En tanto, para contabilizar el gasto social nacional asignado por provincia se debió construir una nueva serie especialmente para este trabajo, dado que no se dispone de dicha información. Esta serie, construida en base al Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) y al Sistema de Seguimiento Físico Financiero de la Cuenta de Inversión, ambos elaborados por la Contaduría General de la Nación (CGN), resulta de la suma del gasto devengado en todos los programas con finalidad social para los que se dispuso de información por ubicación geográfica. Se excluyeron en el proceso programas como las actividades centrales de los respectivos ministerios, ubicados geográficamente en la Ciudad de Buenos Aires[42]. Por lo tanto, el gasto social consolidado resulta de la suma de los gastos provincial y nacional.

Con respecto a la descripción estadística de las variables comentadas, (ver cuadro 8), en primer lugar, debe notarse que las provincias ejecutan –con financiamiento propio, de transferencias automáticas y de deuda-, más del 70% del gasto social consolidado en el período. Además, surge de allí que el gasto social provincial presenta una variabilidad sensiblemente mayor a la del gasto nacional: su desvío estándar equivale a dos tercios de su

[41] La información correspondiente tiene fuente en el Ministerio de Economía (MECON) de la Nación; en el primer caso, en la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias; en el segundo, en la DNGyPS.

[42] El motivo de esta decisión es que los datos disponibles de ejecución presupuestaria nacional por ubicación geográfica de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP) están construidos tomando en cuenta la clasificación presupuestaria de la totalidad del gasto social. De esta manera, un importante volumen de gastos administrativos y de diversa índole, cuya clasificación por finalidad es gasto social, se ubican geográficamente en la Ciudad de Buenos Aires por ser esta la sede del gobierno nacional. Así, la utilización de la serie de ASAP llevaría a sobreestimar el gasto social efectivamente realizado en dicha esta jurisdicción.

media, mientras que en el gasto nacional resulta en torno al 40%. Las jurisdicciones donde se registra un gasto per cápita de origen provincial más elevado son Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén, en ese orden. Esto se debe en buena medida a la escasa población de estas provincias –y a su muy baja densidad- pero también, en el caso de las dos últimas, a la disponibilidad de importantes recursos propios provenientes de regalías.[43] La población también juega en el extremo opuesto del ranking, haciendo que la provincia de Buenos Aires se ubique en el conjunto con menor gasto per capita, junto con Chaco, Salta y Misiones, provincias cuyos recursos propios son más escasos.

Variables seleccionadas					
Variable	**Fuentes**	**Media**	**Desvío**	**Máx**	**Mín**
Variables Fiscales - en pesos per capita de 2008					
Gasto Social Provincial	Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - MECON	1,860.8	1,231.0	7,979.7	688.3
Gasto Social Nacional	Elaboración propia en base a SIDIF y Cuenta de Inversión	712.8	282.9	1,837.2	283.8
Gasto Social Consolidado		2,573.5	1,381.9	9,042.3	1,066.5
Variables Institucionales y Políticas					
Poder Político del Gobernador[1]	Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior	1.65	0.51	2.46	0.66
Sobrerrepresentación[2]		3.01	3.13	14.95	0.11

[1] Este índice toma valores entre 0 y 3, donde un mayor valor significa mayor poder político del gobernador.
[2] Un índice mayor a 1 corresponde a sobrerrepresentación y menor a 1 significa subrepresentación

Cuadro 8

Fuente: elaboración propia

Por el lado del gasto nacional, los valores más altos se encuentran en las provincias de Santa Cruz, La Rioja y la Ciudad de Buenos Aires. En los dos primeros casos, la evidencia sugiere –y hay trabajos previos que así lo muestran- que se debe a determinantes políticos: la provincia del presidente de la Nación en ejercicio resulta diferencialmente favorecida. Este comportamiento se aplica a Santa Cruz en el período bajo análisis; en el caso de La Rioja, los datos sugieren que la rigidez del gasto corresponde a la inercia de lo ocurrido en los 90. En cuanto a la CABA, existen dos motivos puntuales que pueden distorsionar la medición: por un lado, el presupuesto de la Universidad de Buenos Aires que se encuentra asignado en esa

[43] En el caso de Tierra del Fuego, en cambio, se registró una fuerte alza del gasto provincial en el período, que conllevó un fuerte deterioro de las cuentas fiscales.

jurisdicción aunque se trate de una casa de estudios autónoma y, por otro, la concentración de beneficiarios del Plan Familias por la Inclusión Social y otros programas del Ministerio de Desarrollo Social, cuya asignación no necesariamente coincide con el lugar de residencia del beneficiario. En el extremo inferior del ranking de gasto nacional per cápita existe un grupo numeroso de jurisdicciones que registra un gasto menor a 500 pesos constantes per cápita (menos del 70% de la media) en el que se ubican las provincias de Buenos Aires, Chaco, Mendoza, Entre Ríos, Río Negro y Santa Fe.

El mismo cuadro incluye las variables políticas e institucionales seleccionadas. Se trata de un índice de poder político del gobernador, basado en González (2009) y un indicador de sobre-representación provincial en el Congreso Nacional. El indicador político se construye como la suma de cuatro componentes: el porcentaje de votos obtenidos por el gobernador en la elección ejecutiva, el porcentaje de votos que el partido del gobernador obtuvo en la última elección legislativa (cada uno de estos dos componentes toma valores entre 0 y 1), una variable binaria que toma el valor 1 si el gobernador posee mayoría legislativa o cero de lo contrario y otra variable binaria que representa de la misma manera si el gobernador está o no aliado al presidente. Las dos primeras componentes pesan 1 cada una y las dos últimas 0,5 cada una, de manera que el índice toma valores entre 0 y 3. La media de los valores observados fue de 1.65, con un desvío estándar de 0.51, un máximo de 2.46 (Formosa, 2003) y un mínimo de 0.66 (Mendoza, 2003). A lo largo de este período, se observa que las provincias cuyos gobernadores concentran mayor poder son Formosa, San Luis, Santa Cruz, La Rioja, Jujuy, La Pampa y Santa Fe. En todos los casos, se trata de provincias que han tenido gobernadores del Partido Justicialista (PJ)[44]. En el extremo opuesto, el grupo con un índice más bajo lo conforman Mendoza, Tierra del Fuego, Neuquén y la Ciudad de Buenos Aires. Mientras que Mendoza ha tenido gobernadores de la Unión Cívica Radical durante este período, en las tres jurisdicciones restantes se encuentran en el gobierno partidos locales[45]. De esta manera, parece hallarse una regularidad en la cual los gobernadores justicialistas tienden a concentrar un mayor poder y los gobernadores de fuerzas locales concentran un menor poder político.

[44] En Santa Fe, particularmente, el justicialismo ha perdido la gobernación a partir de diciembre de 2007 a manos del socialista Hermes Binner.

[45] En Tierra del Fuego sólo es el caso desde 2004, ya que hasta 2003 gobernó el justicialista Carlos Manfredotti. En la Ciudad de Buenos Aires, Aníbal Ibarra fue Jefe de Gobierno desde el 7/8/2000 hasta el 10/12/2003 bajo el signo de la UCR y entre esta fecha y su destitución el 7/3/2006 bajo el signo de la Fuerza Porteña.

La sobre-representación, por su parte, se mide como el cociente entre el porcentaje de las bancas totales que la provincia posee en una cámara del Congreso nacional y su participación en la población del país, midiéndose la sobre-representación en cada cámara por separado y promediándolas. De esta manera, una provincia cuya participación en las bancas del Congreso es igual a su participación en la población del país tendrá un valor de 1, una provincia sobrerrepresentada tendrá un valor mayor a 1 y una provincia sub-representada tendrá un valor inferior a la unidad. Debido a que las bancas en el Senado se distribuyen equitativamente entre las 24 jurisdicciones (3 bancas cada una), las diferencias de representación en esta cámara son notablemente más altas que en la Cámara de Diputados, donde la distribución de las bancas ha tenido en cuenta, originalmente, a la población como criterio de distribución. Así, la media observada de esta variable es de 3.01, con un desvío de 3.13, lo cual significa que existen grandes diferencias entre provincias. El máximo es de 14.95 en Tierra del Fuego, siendo Santa Cruz, La Rioja, La Pampa, Catamarca y San Luis otras provincias fuertemente sobrerrepresentadas; el mínimo es de 0.11 en la provincia de Buenos Aires, siendo Córdoba, Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires otras jurisdicciones sub-representadas.

4.3. Una mirada exploratoria de los datos

En la presente sección se realiza una primera mirada sobre la relación entre el gasto social, tanto provincial como nacional, y las variables sociales y políticas mencionadas más arriba, con el objeto de aproximar algunas conclusiones sobre las cuales profundizará el ejercicio econométrico que se presenta más adelante.

Al observar la relación entre el gasto y las variables sociales, en los gráficos 3a y 3b parece hallarse una asociación negativa entre los niveles de indigencia de personas y el gasto social per capita de ambos niveles de gobierno. Esto sugiere una asociación en la que se ejecuta un mayor gasto social en provincias con menores niveles de indigencia. En parte, esta relación puede estar exacerbada por dos datos que se encuentran muy fuera de rango, uno afectando al gasto provincial y, el otro, al nacional. Por un lado, y como ya se mencionó, el gasto social provincial en Tierra del Fuego es extraordinariamente elevado y, por otro, el gasto social nacional es notablemente alto en la provincia de Santa Cruz. En ambos casos, se trata de provincias con muy bajos niveles de pobreza. Resultados similares se obtienen al analizar los datos de indigencia por hogares y de pobreza por personas y hogares, así como el Gini del nivel educativo.

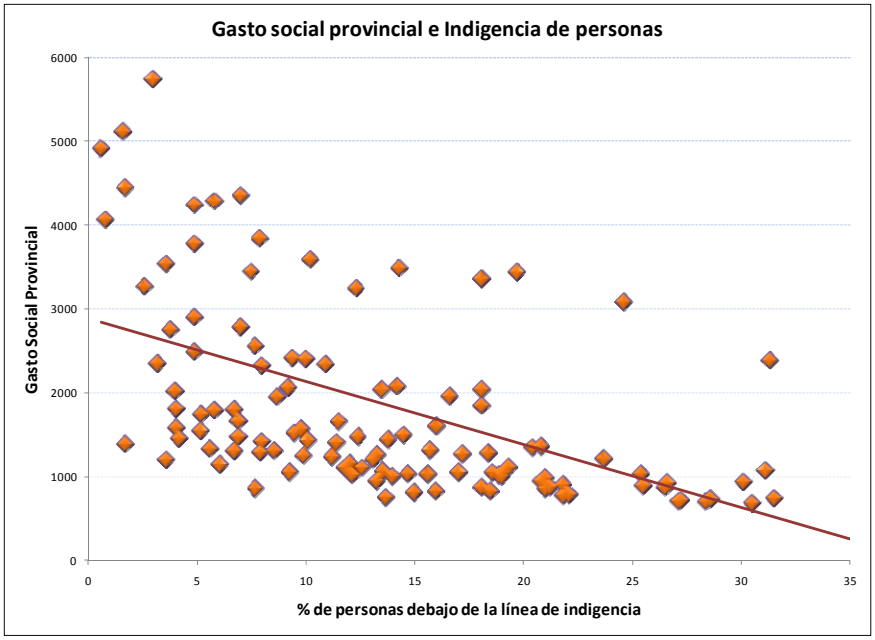


Gráfico 3a. Gasto social provincial per capita y nivel de ingreso

Fuente: Elaboración propia.

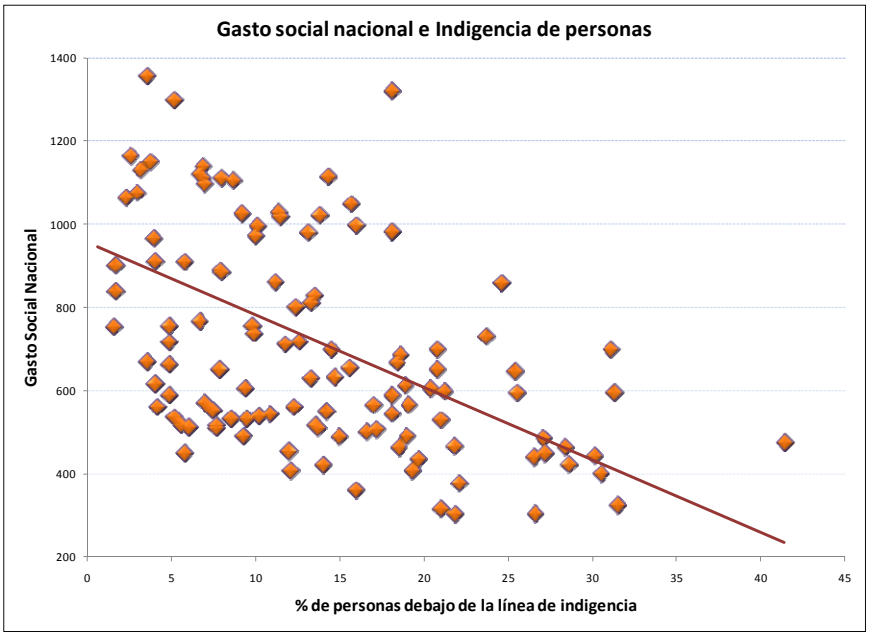


Gráfico 3b. Gasto social nacional per capita y nivel de ingreso

Fuente: Elaboración propia.

Distinto es lo que se obtiene al comparar los niveles de gasto con un indicador de desigualdad del ingreso como lo es el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar (Gráficos 4a y 4b). En este caso, la relación entre ambas variables es mucho más difusa y aunque en el caso del gasto provincial parece haber una leve relación negativa, los datos se encuentran altamente dispersos. Por su parte, es más contundente el caso del gasto nacional, donde no aparece prácticamente ninguna relación con el coeficiente de Gini.

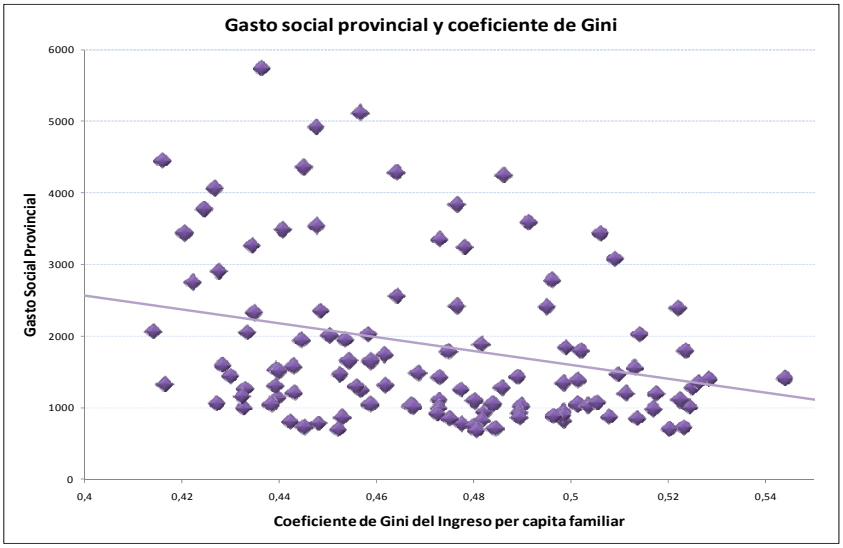
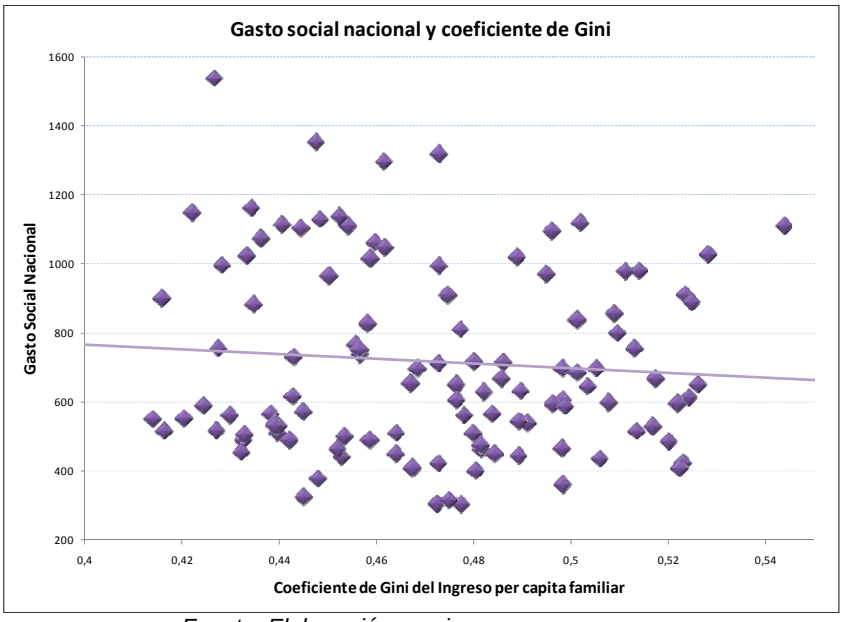


Gráfico 4a. Gasto social provincial y distribución del ingreso



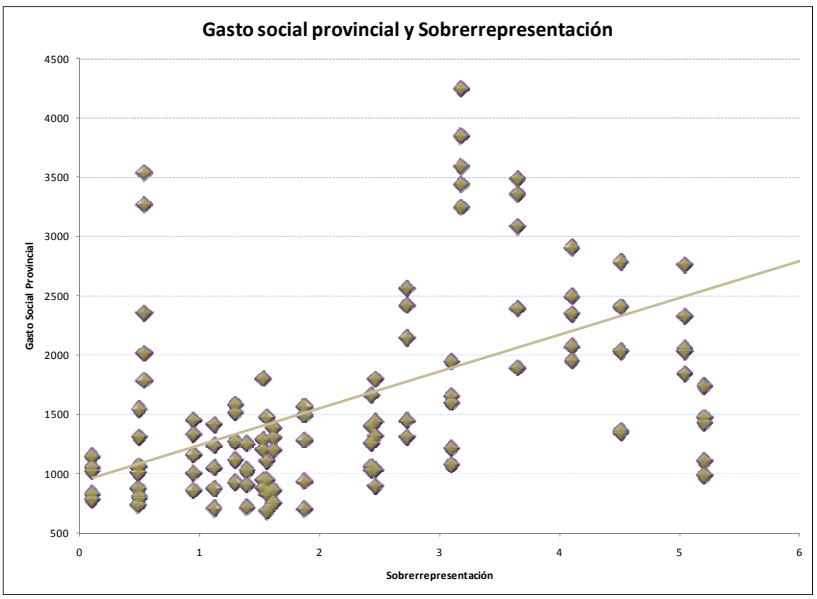
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4b. Gasto social nacional y distribución del ingres

Fuente: Elaboración propia.

Por el lado de las variables políticas, los gráficos 5a y 5b muestran la relación entre sobre-representación en el Congreso Nacional y el gasto social. Incluso desestimando los datos extremos (*outliers*- también se trata de Tierra del Fuego y Santa Cruz, por su extrema sobre-representación[46]), el gráfico sugiere una relación positiva entre sobre-representación y gasto social de ambos niveles de gobierno, aunque ésta es algo más pronunciada en el gasto provincial. De todas maneras, es razonable observar esta relación para ambos niveles de gobierno conjuntamente ya que puede ocurrir que las provincias más sobre-representadas hayan logrado desviar hacia ellas un mayor flujo de transferencias automáticas del gobierno nacional y que también logren hacerse de mayores recursos per capita a la hora de negociar en el Congreso[47]. El resultado es similar si se analiza la sobre-representación en cualquiera de las dos Cámaras como en el promedio de ambas, siendo algo más pronunciado en el caso del Senado.

Gráfico 5a. Gasto social provincial y sobre-representación parlamentaria

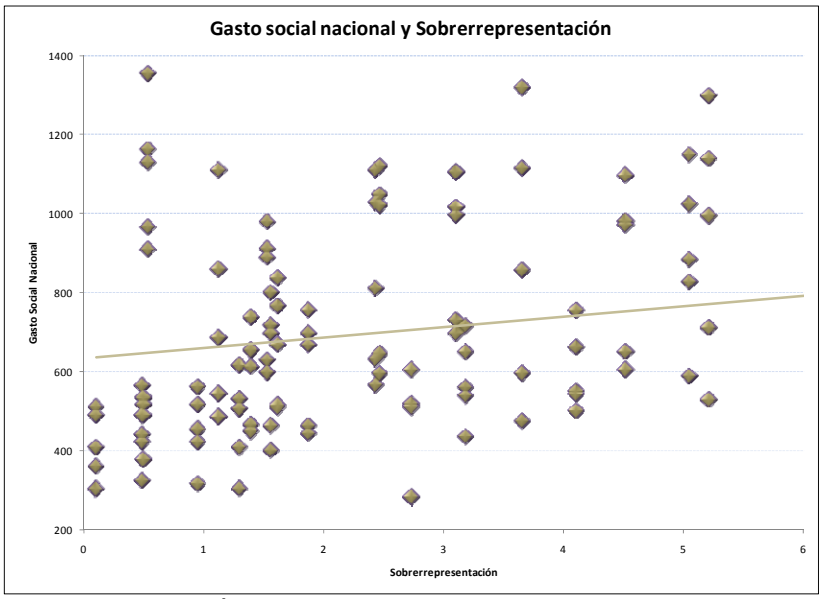


[46] La primera, como ya se mencionó, tiene la máxima sobre-representación, 14.95, que es casi cinco veces la media, mientras que en Santa Cruz, este valor llega a 7.67, más de dos veces y media el promedio de la variable.

[47] En otras palabras, para el gobierno nacional y en términos per capita, es menos oneroso negociar el voto de una provincia sobrerrepresentada.

Fuente: Elaboración propia.

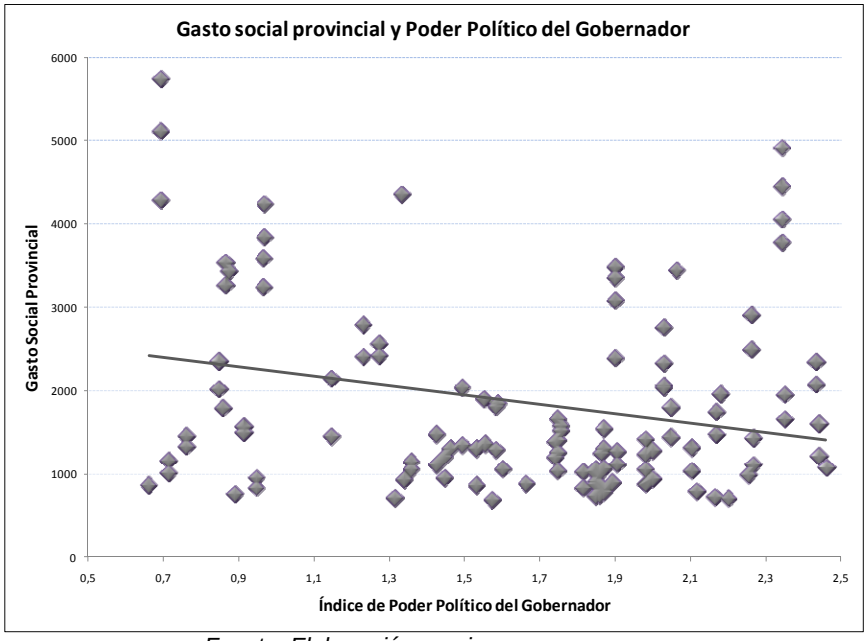
Gráfico 5b. Gasto social nacional y sobre-representación parlamentaria



Fuente: Elaboración propia.

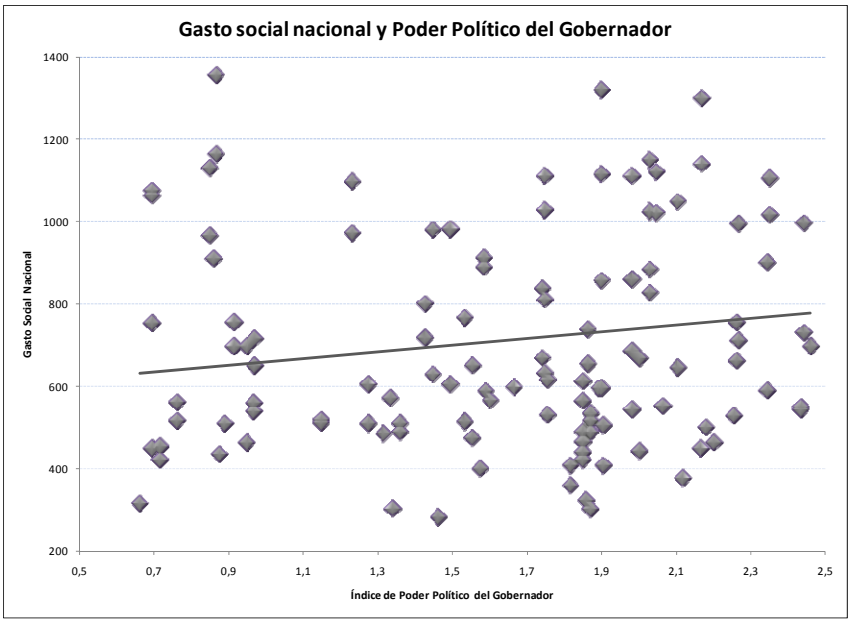
En el caso del poder político del gobernador, la relación entre dicho índice y el gasto social (gráficos 6a y 6b) es algo menos clara. En el gasto provincial, la misma parece ser levemente negativa y su signo cambia cuando se observa el gasto nacional. Si se tiene en cuenta que el poder político del gobernador se analiza como apalancamiento de los líderes provinciales para obtener la asignación de gasto del gobierno nacional en su jurisdicción, es justamente al nivel nacional donde la relación es más relevante y allí tiene la asociación esperada. Podría considerarse, además, la posibilidad de que el gasto nacional esté sustituyendo parte del gasto provincial. Ello induciría, entonces, a un menor o nulo aporte en términos redistributivos del gasto provincial y, tal vez, al desvío de recursos a otras áreas de política económica. En cualquier caso, los datos aparecen bastante dispersos.

Gráfico 6a. Gasto social provincial y poder político del gobernador



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6b. Gasto social provincial y poder político del gobernador



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, el análisis "bivariado" sugiere que, en principio, la sobre-representación en el Congreso Nacional, los niveles de indigencia y el Gini educativo –este último no se muestra en los gráficos- son buenos candidatos para explicar el reparto del gasto social proveniente tanto del nivel provincial como del nacional, cada uno de ellos con un signo particular en la relación.

En tanto, otras variables vinculadas al concepto de cohesión, como la que mide la desigualdad del ingreso, no parecen jugar un rol preponderante en la asignación del gasto social en y entre las diferentes provincias. Los resultados son mixtos al observar el poder político del gobernador, aunque el sentido es el esperado en el caso del gasto nacional.

El análisis anterior es sugerente pero podría estar afectado por la consideración parcial de cada asociación entre dos variables (gasto por un lado e indicador social o político/institucional por el otro) que podrían estar, a la vez, afectadas por otras. Para avanzar en los resultados se plantean entonces dos ejercicios. El primero vinculará el gasto social per capita ejecutado por las provincias con dos conjuntos de variables explicativas, las que se refieren a las variables vinculadas a la cohesión social y las que se refieren a la institucionalidad federal, fiscal y política. El segundo ejercicio tomará como variable a explicar el gasto social per capita total, es decir, correspondiente a la ejecución de las provincias y de la Nación.

4.4. Resultados econométricos[48]

En este apartado se presentan los resultados de la exploración econométrica[49] de la cohesión social en la Argentina. El análisis se propone indagar acerca de si existe relación entre la cohesión social, indicadores sociales, institucionales y políticos, por un lado, y el gasto público social, por el otro, complementando los ejercicios bivariados presentados en la sección anterior.

En cuanto a los gastos realizados por los gobiernos provinciales, existe una relación negativa y estadísticamente significativa con los niveles de indigencia de las personas observados en las jurisdicciones provinciales. Lo anterior resultaría evidencia de menores gastos en las jurisdicciones más pobres del país. No obstante, por tratarse de un ejercicio de datos de panel, y teniendo presente que los niveles de actividad y gasto crecieron sustancialmente en el período junto con una reducción en los niveles de indigencia observados, esta primera conclusión carece de valor si no se consideran los controles asociados a la evolución temporal del gasto.

Antes de realizar el mencionado control se introdujo en el ejercicio una variable asociada a la sobre-representación de cada una de las jurisdicciones en el Congreso Nacional. Esta variable

[48] Las estimaciones se presentan en el Anexo Estadístico.

[49] Los ejercicios de exploración econométrica se basaron en datos de panel para las 24 provincias argentinas para el período 2003 – 2007. El método aplicado correspondió a una estimación de mínimos cuadrados generalizados con efectos aleatorios. Las variables explicadas utilizadas en los distintos ejercicios correspondieron a los gastos de los gobiernos provinciales medidos en términos per cápita y a valores constantes y los gastos agregados Nación y provincias, medidos de igual modo.

resultó altamente significativa, condición que mantendrá en las distintas especificaciones que se realizan en este apartado. Lo anterior implica que los gobiernos provinciales sobrerrepresentados en el Congreso Nacional tienden a realizar mayores gastos sociales per cápita en sus jurisdicciones.

Cuando se introducen controles sobre la evolución temporal[50], los gastos se muestran positivamente asociados con la medida de indigencia de personas en las jurisdicciones, siendo esta relación estadísticamente significativa a niveles razonables de confianza. Contrariamente a lo esperado a partir del análisis bivariado, las jurisdicciones con mayores niveles de indigencia, llevan a cabo un mayor gasto social en términos per cápita, aunque dichos niveles no influyen significativamente en el monto del gasto. En esta exploración a la variable de sobre-representación en el Congreso Nacional, que continúa resultando positiva y significativa, se sumó otra que representa el Capital Social de cada una de las provincias. Los resultados en esta estimación muestran que las entidades de la sociedad civil juegan un rol positivo en los niveles de gasto per capita de las provincias. Sociedades con mayor tejido social obtienen mayor respuesta, y con ello mayores niveles de gasto de sus gobiernos. Cabe tener presente que los controles temporales incluidos muestran tanto en signo como en valor el resultado esperado, es decir, reflejan los niveles crecientes de gasto provincial en el periodo 2003 -2007.

Finalmente, el rol de la política en los gastos provinciales trató de aproximarse por medio de un control que captura la relación de aliado entre el gobernador y el gobierno nacional en el periodo. A priori, gobiernos provinciales cercanos al poder central podrían contar con mayores ingresos no propios y con ello evidenciar una mayor capacidad de gasto. No obstante, en ninguna de las especificaciones realizadas, la condición de aliado mostró ser importante para determinar los niveles de gasto.

Una de las dimensiones de la cohesión social se vincula con la equidad distributiva de las sociedades, ya sea en los ingresos o en otras características como la educación. En mediciones alternativas a las presentadas en los párrafos anteriores, se optó por sustituir la caracterización de indigencia de las jurisdicciones por las de desigualdad; se tomó el coeficiente de Gini, la relación de ingresos entre el percentil 90 y el 10 en los niveles de ingreso, y el coeficiente de Gini educativo, alternativamente. Con excepción de la razón entre el percentil 90 y 10, ninguna otra variable mostró significatividad estadística. Lo interesante es que el signo obtenido para

[50] Se utilizaron variables *dummies* por año.

esa medida de desigualdad fue positivo, indicando que los mayores gastos se realizan en jurisdicciones con mayor desigualdad de ingresos.

Todo lo anterior permite concluir que los niveles de gasto social provincial, que han sido crecientes en el periodo 2003-2007, son mayores en jurisdicciones con mayores niveles de indigencia y desigualdad, y donde la sobre-representación en el Congreso Nacional es mayor. Del mismo modo, en aquellas jurisdicciones donde el capital social es mayor, resultan mayores los gastos per capita.

Por último, cuando se explora el rol de la cohesión en las jurisdicciones provinciales, aproximada por medio del indicador de cohesión social presentado en apartados anteriores, nuevamente se vuelve a observar que si se toman en consideración los controles de evolución temporal del gasto, no existe una relación clara, aún cuando se sigue observando que la mayor representación per cápita en el Congreso Nacional se asocia con mayores niveles de gasto. Un resultado interesante es que, aún cuando la cohesión social no parece incidir en los niveles de gasto, la medida de capital social por jurisdicción, resulta con un impacto positivo.

Cuando se estudia el comportamiento del gasto agregado de Nación y provincias, los resultados de los ejercicios de exploración econométrica no se alteran en lo sustancial, con excepción de los aspectos asociados al capital social, los cuales refuerzan su significatividad.

En síntesis, el análisis presentado muestra que el gasto público social de Nación y provincias, en cada una de las jurisdicciones, que ha sido creciente en el período bajo análisis, es mayor a mayor sobre-representación de la jurisdicción en el Congreso Nacional. A la vez, no se encuentran regularidades cuando se consideran el poder político del gobernador o si éste es aliado del presidente. Además, el gasto público social consolidado, es mayor a mayores niveles de indigencia y desigualdad de ingresos. Asimismo, las jurisdicciones más cohesionadas no se asocian con jurisdicciones de mayor nivel de gasto, mientras que sí lo hacen aquellas de mayor densidad de tejido social, aproximada ésta por el indicador de capital social.

Síntesis y principales conclusiones

El título elegido para este trabajo fue el de “Política fiscal y cohesión social: el federalismo cuenta”, en reconocimiento del papel central que ha jugado la organización federal en el funcionamiento deficiente de las políticas sociales, con consecuencias sobre la confianza social en la promoción de una adecuada calidad de vida para el conjunto del país.

Como punto de partida se revisó, por un lado, una abundante literatura teórica y empírica sobre el federalismo por un lado y la cohesión social –aunque en este caso bastante más dispersa y

ambigua-, por el otro. El caso argentino estaba ya bien reflejado en los estudios de federalismo y la contribución de este estudio fue, justamente, elaborar una articulación posible entre la práctica del federalismo y el desarrollo de la cohesión social. Se trató de aproximar, en base a la mejor información disponible, un resultado que permitiera explicar la paradoja de una sociedad que, desde la óptica del largo plazo, muestra una tendencia al deterioro de los factores que promovían en ella la igualdad de oportunidades corriendo el riesgo de una mayor polarización, a la vez que la acción (y el peso) del sector público y sus políticas sociales tienden a crecer.

La caracterización de la Argentina como un país de una larga tradición de inmigrantes y de sociedad abierta con igualdad de oportunidades, que fue generando un interesante capital social y cohesión basados en principios de convivencia y diversidad tendió a deteriorarse luego de los 60, con crisis recurrentes y creciente debilidad de las instituciones políticas. Esta tendencia puede ilustrarse por la evolución de los logros educativos de las generaciones más jóvenes. En tanto estos logros, cada vez más pobres, están asociados al flujo de ingresos futuros, estos comportamientos indicarían que las generaciones presentes podrían ver empeorar su acceso a la promoción social. De acuerdo con la Comisión Europea (2008), un elemento central en la recuperación de la igualdad de oportunidades se relaciona con la necesidad de la mejora de la calidad educativa, aunque se trata de un esfuerzo que implica, como condición necesaria aunque no suficiente, tiempo y recursos. En el corto plazo, serán de ayuda complementaria las políticas públicas sociales como las transferencias de ingresos a las familias de menores recursos condicionadas al cumplimiento de requisitos mínimos para el bienestar infantil como el plan de vacunación y la asistencia a la escuela, que han mostrado muy buenos resultados en la región latinoamericana; programas de atención a la niñez temprana; el acceso a la primera vivienda y la atención de la salud familiar, entre otras.

Sin embargo, cuando se analizan las políticas sociales en la Argentina se observa, como se describiera a lo largo del trabajo, un gasto creciente pero muy desigual en su distribución geográfica y cuya acción no está coordinada entre los distintos niveles de gobierno. Los numerosos esfuerzos realizados para fomentar la coordinación y articulación de los planes sociales nacionales con los provinciales y municipales, no sólo no han sido exitosos sino que probablemente no hayan sido instrumentados de un modo eficaz para lograr dicho éxito.

Las experiencias descriptas dan cuenta de una disputa exacerbada entre las provincias y el Estado nacional en las que en lo social, como ocurre en otras áreas, sólo se logra llegar a acuerdos de corto plazo. Ello explica por qué no se ha podido avanzar en la conformación de

una Autoridad social capaz de coordinar la oferta social del Estado en sus tres niveles de gobierno.

De la literatura especializada y del análisis de las políticas sociales en la Argentina surge claramente que la conformación político-institucional del país, juega un rol determinante en estos comportamientos. Elementos claves de este "federalismo argentino" son los siguientes: las muy escasas atribuciones para recaudar por parte de los gobiernos subnacionales, que llevan a cabo aproximadamente la mitad del gasto público y más del 70% del gasto social, cuando, por otra parte, pero que apenas cuentan con recursos propios por aproximadamente el 20% del total de erogaciones; las negociaciones del Ejecutivo Nacional con las provincias en el seno del Congreso aprovechando el desbalance que genera la sobre-representación parlamentaria de las provincias más rezagadas o con mayores dificultades de financiamiento, lo que le adjudica poder nacional a los gobernadores de esas provincias, crea inestabilidad parlamentaria y deteriora el rol de los partidos políticos; una muy fuerte prociclicidad, tanto de los ingresos cuanto de los gastos y particularmente de los sociales, todo ello en el marco de muy fuertes asimetrías regionales y por último, la conformación política de las provincias bajo algún partido dominante y con limitada calidad institucional.

Para ilustrar más claramente la vinculación entre federalismo fiscal y cohesión se elaboraron algunos ejercicios estadísticos. Para ello se procedió previamente a la construcción de un indicador que sintetizara el concepto de cohesión social en las provincias argentinas. Los resultados son los esperados respecto del rol que ha jugado la conformación del Congreso, en términos de representación geográfica (el efecto de sobre-representación parlamentaria): el gasto social, tanto provincial como nacional y consolidado, aumentan con la sobre-representación. A su vez, si bien los resultados son más ambiguos con relación al efecto del poder de los gobernadores en sus propias jurisdicciones o de su afinidad con el Ejecutivo Nacional, se mantiene la idea de la mayor participación en los fondos nacionales de las provincias de origen de los presidentes. Esta relación ya se había ilustrado en estudios previos para el caso de La Rioja en los 90, en tanto que este trabajo permite apreciar igual conducta para la provincia Santa Cruz a partir de 2003.

Las exploraciones econométricas refuerzan la idea de la importancia de las variables políticas en la distribución del gasto. Además, el gasto público social consolidado – que incluye tanto los programas sociales focalizados como otros más generales de la política social- es mayor a mayores niveles de indigencia y desigualdad de ingresos, pero la asociación entre esas variables es débil. Por otra parte, las jurisdicciones más cohesionadas no son aquéllas con

mayor nivel de gasto, aunque un tejido social más denso (mayor capital social) sí redunda en mayores gastos sociales.

En síntesis, el “federalismo argentino” cuenta negativamente cuando se vincula la política social con la cohesión.

El diagnóstico presentado muestra una complejidad de problemas que abarcan desde la organización político institucional hasta los niveles de gestión de las políticas en los temas sociales que dependen del funcionamiento del federalismo fiscal. A su vez, los efectos en el territorio de las políticas sociales son negativos o inefectivos para la construcción de una mayor cohesión social.

Agotado el efecto de recuperación del crecimiento luego de la crisis del 2002, la Argentina contó con un escenario internacional favorable que pudo aprovecharse sobre la base de la inversión acumulada y un mejor clima macroeconómico. A partir de la crisis internacional de 2008, el escenario prevaleciente en el país sugiere que se han encontrado los límites de los factores favorables anteriores, haciéndose necesario una reconsideración de las políticas que deben acompañar la nueva situación.

Cambios recientes en la composición del Congreso Nacional, el deterioro de la situación fiscal en las provincias y la Nación y el cumplimiento pendiente del mandato constitucional de redefinir las reglas básicas del federalismo fiscal conviven con una mayor conflictividad social. Bajo una visión de prudente optimismo, este escenario nuevo podría dar pie a una discusión renovada en torno a los problemas reseñados, aunque las soluciones serán difíciles de negociar y consolidar. Este proceso requerirá voluntad, tiempo y esfuerzo.

Mientras tanto, algunas iniciativas podrían ayudar a mitigar los efectos más adversos de la situación actual. Estas iniciativas no están sólo en manos de las autoridades sino que también pueden integrar la agenda de la sociedad civil a través de sus múltiples manifestaciones. Como se ha ilustrado en el trabajo, las instituciones civiles operando en la Argentina son muchas, y tienen una tradición y ejercicio de su acción que ha mostrado resultados en los momentos sociales más críticos.

Por el lado de las políticas públicas y las autoridades de los tres niveles de gobierno, algunas de las iniciativas a considerar serían las siguientes:

- Que el estado nacional evite generar programas de asistencia social que se superpongan con los existentes, tanto al nivel nacional cuanto provincial, como ha venido ocurriendo en los últimos años;

- Que se avance en el ordenamiento de las responsabilidades con un fortalecimiento del rol regulatorio-coordinador del estado nacional. Para ello, una condición necesaria es el

logro de mayor transparencia de todas las políticas implementadas en todos los niveles de gobierno;

- Un elemento complementario podría ser una mayor descentralización, al menos en algunas áreas. Brasil, por ejemplo, es un caso en que el gobierno central ha podido organizar en forma descentralizada el exitoso plan social Bolsa Familias[51];

- A su vez, una mayor descentralización propiciaría un aumento del capital social que, en principio y de acuerdo con los resultados obtenidos, ayuda a promover una mejor asignación del gasto social.

Por el lado de las instituciones de la sociedad civil, muchas de ellas trabajan en la mitigación de los problemas sociales en cada una de las provincias y cuentan con la información y el capital humano para ayudar a la implementación exitosa de políticas descentralizadas. A su vez, muchas trabajan para representar una "voz" que busca contribuir a una mejor acción de los representantes políticos, llamando la atención tempranamente sobre los efectos adversos de algunas políticas al encontrarse más cerca de los hechos. El fortalecimiento de estas instituciones es una tarea de toda la sociedad que con este reconocimiento y a pesar del escenario adverso, ayudará a recobrar una mayor cohesión social.

[51] Ver Beck Fenwick 2008 y 2009. Para ello fueron importantes un sistema político no mayoritario, la autonomía constitucional de las municipalidades y el gradual aumento de las restricciones presupuestarias en los niveles subnacionales.

Referencias bibliográficas

Abal Medina, J.M. (2008). La cuestión del federalismo en la Argentina, las paradojas de un juego complejo, en Nación y diversidad. Territorios, identidades y federalismo, J. Nun y A. Grimson comps. Edhasa, Buenos Aires.

Ahuri. 2006. Housing, housing assistance and social cohesion. Positioning Paper Nº91. Australian Housing and Urban Research Institute. Swinburne-Monash Research Centre

Amadeo, E. (2007). "Argentina, de la crisis a la cohesión social". En Sojo, A. y Uthoff, A. (comps.), Cohesión social en América Latina, una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. CEPAL, Santiago de Chile.

Ardanaz, M., M. Leiras y M. Tommasi (2008). "The Foundations of Ineffective Policies and Weak Accountability: Federalism Argentine Style", Mimeo, Universidad de San Andrés.

Artana, D y C. Moskovits (1999). *Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución regional y personal del ingreso*, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires.

Beck Fenwick, T. (2009), "Local Solutions to National Challenges? The Politics of Income Transfer Programs in Brazil and Argentina", Paper prepared for Conference on "Social Policies: Local Experiments, Travelling Ideas", Montreal.

Benton, A. (2008). "What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina", CIDE

_____ (2002), Presidentes Fuertes, Provincias Poderosas: La Economía Política de la Construcción de Partidos en el Sistema Federal Argentino, en Política y Gobierno, 10, 103-137.

BID. 2006. *Social Cohesion in Latin America and the Caribbean. Analysis, Action and Coordination*. Washington DC

Botana, N. (2008). Dilemas políticos y fiscales de la organización federal en la Argentina, en Nación y diversidad. Territorios, identidades y federalismo, J. Nun y A. Grimson comps. Edhasa, Buenos Aires.

Brusco, V., M. Nazareno y S. Stokes (2004). "Vote Buying in Argentina", Latin American Research Review 39(2): 66-88.

Calvo, E. y J. P. Micozzi (2005). "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races", The Journal of Politics, 67:1050-1074.

Cristini, M., C. Moskovits, S. Saiegh y S. Urbiztondo, The political economy of productivity in Argentina. Policy Working Paper nº 102, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

Falleti, T. (2008), *Federalismo, Instituciones y Partidos Políticos, en Investigaciones actuales sobre Estado, Instituciones Políticas y Sociedad*, Dirección de Investigaciones Instituto Nacional de la Administración Pública, Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Buenos Aires

FIEL (2007). La desigualdad en la salud. Buenos Aires.

____ (2008). La igualdad de oportunidades en la Argentina. Movilidad intergeneracional en los 2000, Buenos Aires.

____ (2006). Instituciones laborales y políticas activas de promoción del empleo en la Argentina, Buenos Aires.

____ (2003). Instituciones fiscales para la Argentina. Buenos Aires.

____ (2003). El ambiente de negocios en las provincias argentinas. Buenos Aires.

Gervasoni, C. (2009), "¿Cuán Democráticas son las Provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva", Boletín de Política Comparada Edición N. 1, Buenos Aires

_____ (2008), "Conceptualizing and Measuring Subnational Regimes: An Expert-based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces", Annual Meeting of American Political Science, Boston. MA.

Gibson E. (2007). "Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos", Desarrollo Económico, Nº 186, Vol. 47, julio-septiembre, Buenos Aires

Giraudy, A. (2007), The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993–2002), Latin American Research Review, Vol. 42, No. 2, University of Texas Press, Austin.

González, L. (2009), The Distributive Effects of Centralization and Decentralization across Sub-National Units. (Second Draft). 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil.

Gordin, J. (2007). "Patronage-Preserving Federalism? Legislative Malapportionment and Subnational Fiscal Policies in Argentina", GIGA Working Paper Nº52, Hamburgo.

---------- (2006). *The Politics of Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina*, IBEI WP 2006/2, Barcelona

Jones, M., O. Meloni y M. Tommasi (2009). "Voters as Fiscal Liberals: Incentives and Accountability in Federal Systems"

Jones, M., S. Saiegh, P. Spiller y M. Tommasi. (2001). *Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System"* American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3: 656-669.

Leiras, M. (2008). *Federalismo, Instituciones y Partidos Políticos* en Investigaciones actuales sobre Estado, Instituciones Políticas y Sociedad, Dirección de Investigaciones Instituto Nacional de la Administración Pública, Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Buenos Aires

Llanos, M. (2003). *Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta*, Res publica. Revista de Ciencias Sociales, 3 (2003), S.117-154, Buenos Aires.

Moskovits, C. y D. Focanti, (2008). "Argentina" en Eficiencia del gasto público en América Latina. Konrad Adenauer Stiftung, RJ, Brasil

Nazareno, M., S. Stokes y V. Brusco (2006). "Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina", Desarrollo Económico, Nº 181, Vol. 46, abril-junio, Buenos Aires

Obinger H., S. Leibfried, F. Castles, Eds. (2004). "Introduction: Federalism and the Welfare State" en "Federalism and the Welfare State, New World and European Experiences", Cambridge University Press

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. Índice de Desarrollo de la sociedad civil de Argentina. PNUD, Buenos Aires.

Repetto, G. (2003). "Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción", Serie Políticas Sociales Nº 62, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile

Repetto F. y G. Alonso (2004). "La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización", Políticas Sociales 97, CEPAL, Santiago de Chile

Repetto, F. y F. Potenza Dal Masetto (2003). "Problemáticas institucionales de la política social Argentina: más allá de la descentralización", VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá

Saiegh, S. (2004). *The 'sub-national' connection: legislative coalitions, cross-voting, and policymaking in Argentina* en Flavia Fiorucci and Marcus Klein (Eds.). The Argentine Crisis at the Turn of the Millennium: Causes, Consequences, and Explanations, Amsterdam: Aksant Academic Publishers.

Saiegh, S. y M. Tommasi (1999). "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth," Journal of Applied Economics, Buenos Aires, Vol. II, No.1: 169-209.

Serafinoff , V. (2007), Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los Consejos Federales como exponentes de una constante tensión. Ponencia Latin American Studies Association, Montreal.

SOPLA – Fundación Konrad Adenauer (2008a) Crecimiento y Progreso Social en América Latina. Fundación Konrad Adenauer, RJ, Brasil

---------- (2008b). Eficiencia del Gasto Público en América Latina. Fundación Konrad Adenauer, RJ, Brasil

Spiller, P. y M. Tommasi (2007). The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina: A Transactions Cost Approach, New York: Cambridge University Press.

Tommasi, M., S. Saiegh y Pablo Sanguinetti (2001). “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform", Economía, Nº 2: 157-211, La Plata.

Anexo Estadístico:

Ejercicio 1: Gasto Provincial

Estimación de datos de panel
Mínimos Cuadrados Generalizados con efectos aleatorios
Endógena: Gasto Provincial

Exógenas	Coef	P>|t|
Indigencia personas	20.39	0.06
Sobrerrepresentación	444.04	0.00
Gobernador Aliado	-146.10	0.24
Capital Social	11.49	0.02
Efecto temporal 2003	-1,300.27	0.00
Efecto temporal 2004	-1,072.87	0.00
Efecto temporal 2005	-686.54	0.00
Efecto temporal 2006	-412.14	0.00
Constante	180.82	0.74
R2 total	0.740	

Ejercicio 2: Gasto Consolidado

Estimación de datos de panel

Mínimos Cuadrados Generalizados con efectos aleatorios

Endógena: Gasto Consolidado

Exógenas	Coef	P>|t|
Indigencia personas	21.66	0.08
Sobrerrepresentación	477.79	0.00
Gobernador Aliado	-118.96	0.41
Capital Social	14.39	0.01
Efecto temporal 2003	-1,751.52	0.00
Efecto temporal 2004	-1,455.64	0.00
Efecto temporal 2005	-879.22	0.00
Efecto temporal 2006	-501.12	0.00
Constante	711.82	0.22
R2 total	0.762	

ANEXOS:

Política Fiscal y Cohesión Social: El Federalismo Cuenta

Asistentes al Desayuno de Trabajo

Abril, 30 de 2010.

Nombre	Apellido	Cargo	Ente	
Cecilia	Baccigalupo	Presidente	FUNDACION BACIGALUPO	Deporte y recreación con chicos con capacidades diferentes
Ernesto	Badaraco	Secretario Honorario	Rotary Club	
Gloria	Baéz	Investigadora	CARI	Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Beatriz	Barco	Representante	APAER	Asociación Civil de Padrinos de Alumnos y Escuelas Rurales
Alberto	Barlocci	Directiva	CARITAS	
Santiago	Bergadá	Investigador	FORO REPUBLICANO	Asociación Civil sin fines de lucro, cuyo objetivo es contribuir al cambio profundo que la Argentina necesita para transformarse en una sociedad abierta basada en la libertad individual, gobierno limitado, mercados libres y donde cada persona pueda buscar su propia felicidad
Guillermo	Bermúdez	Economista	FIEL	
Juan Luis	Bour	Economista Jefe	FIEL	
Susana	Cassino	Vicepresidente	FUNDAR	Fundación para el desarrollo Argentino Regional
Gisell	Cogliandro	Directora Ejecutiva	FUNDACION SIENA	Investigación aplicada de políticas públicas
Fernando	Coll Cárdenas	Economista	Organización Techint	
Luciana	Díaz Frers	Directora - Programa de Política Fiscal	CIPPEC	Centro de implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento

Adrián Alberto	Falco	Desarrollo de Proyectos	Fundación SES	Promoción y al desarrollo de diferentes estrategias para la inclusión de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades
Diego	Focanti	Economista	FIEL	
Manuel	Franco	Director RRII	La Quinta Pata	Prensa
Yayo	Hourmilougue	Titular Programa	La Quinta Pata	Prensa
Norberto	Kleiman	Director Ejecutivo	Fundación Grameen (Aldeas Argentinas)	Sistema microcrédito sin garantía material destinado a beneficiar a los más pobres
Víctor	Llauró	Director	SOCIEDAD RURAL ARGENTINA	
Dr. Bernd	Löhmann	Representante	Fundación Konrad Adenauer	
Nora	Luzi	Funcionaria	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Margarita	Machelett	FIEL	FIEL	
Lic. Antonella	Mancino	Bloque PRO en la Cámara de Diputados	Fundación Nuevas Generaciones	Proyecto político generacional.
Claudia	Marsó	Coordinadora general	Fundación BBVA Banco Francés	
Marie Louise	Martin	Presidente	FUNDACION AMERICANA PARA LA EDUCACION	
Ariel	Melamud	Investigador	Fundación Siena	Investigación aplicada de políticas públicas
Marta	Murat	Funcionaria	Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
Luis María	Nicora	Presidente	Fundación Emmanuel	Acogimiento Familiar

Política Fiscal y Cohesión Social: El Federalismo Cuenta

Asistentes al Desayuno de Trabajo

Abril, 30 de 2010.

Nombre	Apellido	Cargo	Ente	Área de Acción
Jorge A	Niemetz	Gerente de Tarifas y Regulación	Gas Natural Ban	

Irene	Novacovsky	Titular de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación	Ministerio de Desarrollo Social- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
Mónica	Panadeiros	Economista Senior	FIEL	
Marcelo	Resico	Economista	UCA	
Alfredo	Rocco	Dirección de Fortalecimiento de la Sociedad Civil	Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
Guillermo J.	Rodríguez	Gerente de Relaciones Institucionales	Shell Cía Argentina de Petróleo S.A.	
Mónica	Romero	Vicepresidente	Fundación Cruzada Patagónica	Desarrollo integral de los pobladores de las comunidades rurales del noroeste de la Patagonia.
Lía	Rueda	Presidente	Fundación Conciencia	Despertar en las personas la conciencia de su condición de ciudadanos transmitiéndoles ideales democráticos y republicanos a fin de que ejerzan la ciudadanía no sólo como un derecho sino como una responsabilidad y la promoción de acciones tendientes a lograr el bienestar integral y el desarrollo socioeconómico general
Silvia	Rueda de Uranga	Directora	Fundación Pescar	Desarrollar, implementar y sostener en organizaciones socialmente responsables, programas de formación para la calificación profesional, crecimiento personal y ciudadano de jóvenes en situación de riesgo social, con la finalidad de mejorar su inserción laboral
Marcelo	Salas	Funcionario	Ministerio de Desarrollo Social- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
Silvio	Schlosser	Director ejecutivo y gerente de Educación	Fundación YPF	
Viviana	Sisro	Socióloga		
Marcelo	Studer	Protesorero	Rotary Club	

Dr. Arnoldo	Szwarcberg	Secretario de Seguridad	AMIA	Promover el bienestar y el desarrollo individual, familiar e institucional de la vida judía en la Argentina, para asegurar la continuidad, sostener los valores de nuestro pueblo y afianzar el sentido de Comunidad
Gonzalo	Verdomar	Director	Fundación BBVA Banco Francés	
Viviana	Weissmann	Economic Specialist - Econ Section State Department	EMBAJADA EEUU	
Marta	Youssefian	Coordinadora	APAER	Asociación Civil de Padrinos de Alumnos y Escuelas Rurales

Política Fiscal y Cohesión Social: El Federalismo Cuenta
Asistentes al Desayuno de Trabajo
Abril, 30 de 2010.

Nombre	Apellido	Cargo	Ente	
Cecilia	Baccigalupo	Presidente	FUNDACION BACIGALUPO	Deporte y recreación con chicos con capacidades diferentes
Ernesto	Badaraco	Secretario Honorario	Rotary Club	
Gloria	Baéz	Investigadora	CARI	Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Beatriz	Barco	Representante	APAER	Asociación Civil de Padrinos de Alumnos y Escuelas Rurales
Alberto	Barlocci	Directiva	CARITAS	
Santiago	Bergadá	Investigador	FORO REPUBLICANO	Asociación Civil sin fines de lucro, cuyo objetivo es contribuir al cambio profundo que la Argentina necesita para transformarse en una sociedad abierta basada en la libertad individual, gobierno limitado, mercados libres y donde cada persona pueda buscar su propia felicidad
Guillermo	Bermúdez	Economista	FIEL	
Juan Luis	Bour	Economista Jefe	FIEL	
Susana	Cassino	Vicepresidente	FUNDAR	Fundación para el desarrollo Argentino Regional
Gisell	Cogliandro	Directora Ejecutiva	FUNDACION SIENA	Investigación aplicada de políticas públicas
Fernando	Coll Cárdenas	Economista	Organización Techint	
Luciana	Díaz Frers	Directora - Programa de Política Fiscal	CIPPEC	Centro de implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento
Adrián Alberto	Falco	Desarrollo de Proyectos	Fundación SES	Promoción y al desarrollo de diferentes estrategias para la inclusión de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades
Diego	Focanti	Economista	FIEL	
Manuel	Franco	Director RRII	La Quinta Pata	Prensa
Yayo	Hourmilougue	Titular Programa	La Quinta Pata	Prensa
Norberto	Kleiman	Director Ejecutivo	Fundación Grameen (Aldeas Argentinas)	Sistema microcrédito sin garantía material destinado a beneficiar a los más pobres
Víctor	Llauró	Director	SOCIEDAD RURAL ARGENTINA	
Dr. Bernd	Löhmann	Representante	Fundación Konrad Adenauer	
Nora	Luzi	Funcionaria	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Margarita	Machelett	FIEL	FIEL	
Lic. Antonella	Mancino	Bloque PRO en la Cámara de Diputados	Fundación Nuevas Generaciones	Proyecto político generacional.
Claudia	Marsó	Coordinadora general	Fundación BBVA Banco Francés	
Marie Louise	Martin	Presidente	FUNDACION AMERICANA PARA LA EDUCACION	
Ariel	Melamud	Investigador	Fundación Siena	Investigación aplicada de políticas públicas
Marta	Murat	Funcionaria	Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
Luis María	Nicora	Presidente	Fundación Emmanuel	Acogimiento Familiar

Política Fiscal y Cohesión Social: El Federalismo Cuenta
Asistentes al Desayuno de Trabajo
Abril, 30 de 2010.

Nombre	Apellido	Cargo	Ente	Área de Acción
Jorge A	Niemetz	Gerente de Tarifas y Regulación	Gas Natural Ban	
Irene	Novacovsky	Titular de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación	Ministerio de Desarrollo Social-Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
Mónica	Panadeiros	Economista Senior	FIEL	
Marcelo	Resico	Economista	UCA	
Alfredo	Rocco	Dirección de Fortalecimiento de la Sociedad Civil	Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
Guillermo J.	Rodríguez	Gerente de Relaciones Institucionales	Shell Cía Argentina de Petróleo S.A.	
Mónica	Romero	Vicepresidente	Fundación Cruzada Patagónica	Desarrollo integral de los pobladores de las comunidades rurales del noroeste de la Patagonia.
Lía	Rueda	Presidente	Fundación Conciencia	Despertar en las personas la conciencia de su condición de ciudadanos transmitiéndoles ideales democráticos y republicanos a fin de que ejerzan la ciudadanía no sólo como un derecho sino como una responsabilidad y la promoción de acciones tendientes a lograr el bienestar integral y el desarrollo socioeconómico general
Silvia	Rueda de Uranga	Directora	Fundación Pescar	Desarrollar, implementar y sostener en organizaciones socialmente responsables, programas de formación para la calificación profesional, crecimiento personal y ciudadano de jóvenes en situación de riesgo social, con la finalidad de mejorar su inserción laboral
Marcelo	Salas	Funcionario	Ministerio de Desarrollo Social-Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
Silvio	Schlosser	Director ejecutivo y gerente de	Fundación YPF	
Viviana	Sisro	Socióloga		
Marcelo	Studer	Protesorero	Rotary Club	
Dr. Arnoldo	Szwarcberg	Secretario de Seguridad	AMIA	Promover el bienestar y el desarrollo individual, familiar e institucional de la vida judía en la Argentina, para asegurar la continuidad, sostener los valores de nuestro pueblo y afianzar el sentido de Comunidad
Gonzalo	Verdomar	Director	Fundación BBVA Banco Francés	
Viviana	Weissmann	Economic Specialist - Econ Section State Department	EMBAJADA EEUU	
Marta	Youssefian	Coordinadora	APAER	Asociación Civil de Padrinos de Alumnos y Escuelas Rurales

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

Fundación Carolina
C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto–4º piso
Edif. Germania
28003 Madrid
informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI
C/ Guzmán el Bueno, 133–5º dcha
Edif. Britannia
28003 Madrid
cealci@fundacioncarolina.es