



Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor



## Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

**Informe 22 · Junio 2011**

*La Descentralización del Gasto Público en Argentina*

## Introducción

El proceso de descentralización en Argentina corresponde a la transferencia de responsabilidades de gestión desde el Estado Nacional hacia los gobiernos locales (las Provincias y, en menor medida, los Municipios).

En general, los procesos de descentralización se justifican como un modo de lograr una mejor gestión pública. Las mejoras pueden producirse en cuatro aspectos principales: (1) Limitar el poder del Estado central, (2) Aumentar la supervisión de las políticas públicas por parte de los ciudadanos, (3) Lograr una mejor adecuación de los servicios públicos a las necesidades de la población, y (4) Favorecer la focalización de las políticas sociales sobre los grupos más desfavorecidos<sup>1</sup>. Bajo esta lógica, los procesos de descentralización deberían de generar una mayor eficiencia y equidad del gasto público.

Este informe tiene por objetivo presentar las principales características del proceso de descentralización en Argentina y sus principales consecuencias, en particular, en términos de eficiencia y equidad, poniendo especial énfasis sobre los servicios públicos de educación y salud.

## La Descentralización de la Educación

Según la Constitución Nacional del año 1853, la educación fue una responsabilidad atribuida a las provincias con un sentido federal. Sin embargo, la mayor parte del Sistema Educativo argentino estuvo bajo jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación hasta las últimas décadas del siglo XX. El proceso de descentralización comenzó tímidamente en 1960 a partir de la transferencia de las primeras 680 escuelas. En el año 1978 se transfieren la totalidad de las escuelas primarias a las Provincias. Cabe destacar que este proceso de transferencia de responsabilidades se

---

<sup>1</sup> Véase para más detalles: Besley Tim, Faguet Jean-Paul y Mariano Tommasi, "A Synoptic Guide to Decentralization", Initiative for Policy Dialogue Decentralization Task Force, Abril de 2003.

llevo a cabo sin ningún mecanismo de compensación económica y sin planificación alguna. Esa reforma, impuesta desde el gobierno nacional, fue vista como un modo de trasladar el peso financiero de la educación primaria a las provincias. De hecho, a mediados de los años 1980, el gasto público en educación se estancó, producto de la sustitución de las fuentes de financiamiento nacional por las provinciales<sup>2</sup>. En consecuencia, se produce una profundización las desigualdades regionales en el ámbito educativo. A partir del año 1992, se transfiriere la totalidad de los establecimientos bajo dependencia nacional (educación secundaria), mediante la Ley de transferencia de servicios. Las motivaciones de esa reforma fue igualmente de orden fiscal y macroeconómico más que una política sectorial.

En el año 1993 se promulgó la Ley Federal de Educación 24.195 que regula el nuevo sistema educativo argentino en un nuevo marco general. Esa Ley, dispuso que al traspaso de las escuelas hacia las provincias le debía corresponder la a la transferencia de recursos nacionales. Sin embargo, ante el aumento de la matrícula observado durante el resto de la década, esos recursos resultaron insuficientes. Las provincias tuvieron que responsabilizarse para sostener la estructura ampliada de los sistemas educativos, en particular en términos del aumento de los cargos docentes<sup>3</sup>.

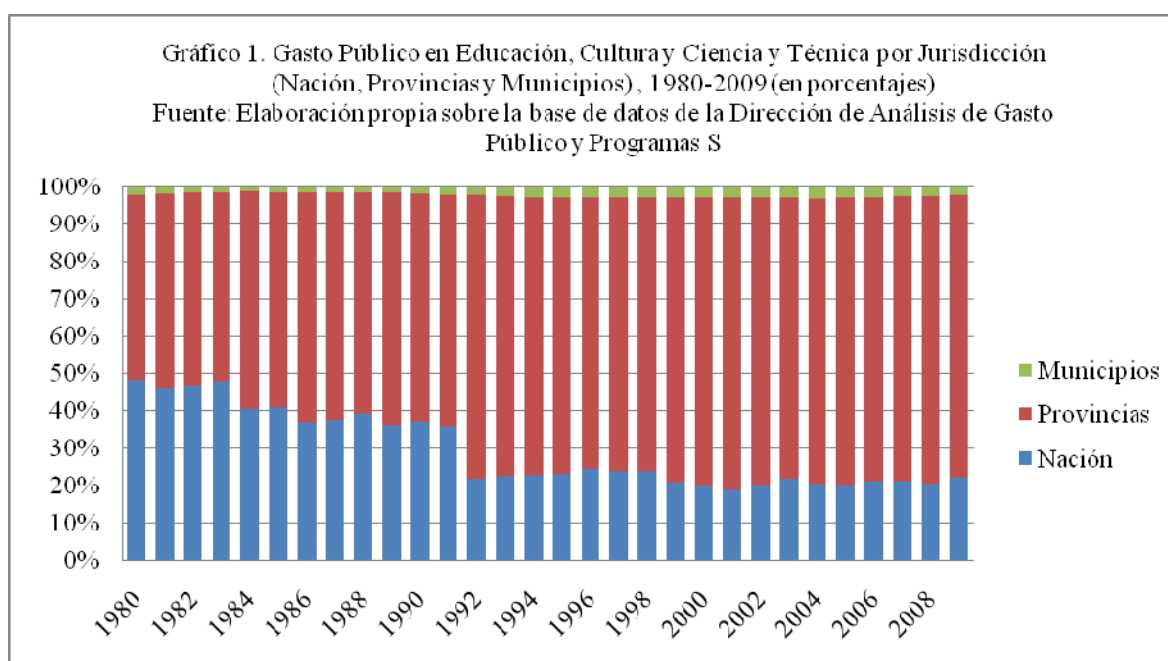
En la actualidad, como producto de los procesos de descentralización, las responsabilidades entre los distintos componentes del gasto educativo (Educación básica, superior, Ciencia y Técnica, Cultura) se encuentran divididas entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, las jurisdicciones sub-nacionales, en particular provinciales, ocupan un rol preponderante. Tienen a su cargo la totalidad de la educación básica, con más del 90% de participación en este componente. En cambio, la Nación tiene todavía bajo su órbita la mayor parte de la educación superior, como también iniciativas relacionadas con complementos salariales, la

---

<sup>2</sup> CEPAL, *La descentralización del Educación y la Salud: Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana*, Agosto del 1998

<sup>3</sup> CIPPEC y UNICEF, *Gasto Público Social en Infancia y Adolescencia, Un Análisis Presupuestario para la Provincia de Tucumán*, 2010.

formación docente y el equipamiento escolar. Las actividades relacionadas con Ciencia y Técnica se encuentran también bajo su responsabilidad principal<sup>4</sup>. En total, las provincias representan en el año 2009 el 75% del gasto público educativo total (contra el 50% en el año 1980, véase el Gráfico 1). La Nación cambió su rol tomando el liderazgo de la transformación educativa y dejando de ser un administrador de escuelas. En cambio, las provincias tuvieron que articular su antiguo sistema con el nuevo, en particular con un aumento del trabajo administrativo.



## La Descentralización de la Salud

En el caso de la salud, la transferencia de los hospitales a las provincias se inició en el año 1978 y se completó en la década de los años 1990. Es en ese momento que se observa un triple fenómeno: la transferencia de los últimos hospitales a las provincias, algunos casos de descentralización de las provincias a los municipios y el

<sup>4</sup> CIPPEC y UNICEF, Op. Cit., 2010.

inicio de cierta descentralización microeconómica impulsada por el gobierno nacional hacia el nivel de los hospitales (“hospitales de autogestión”).

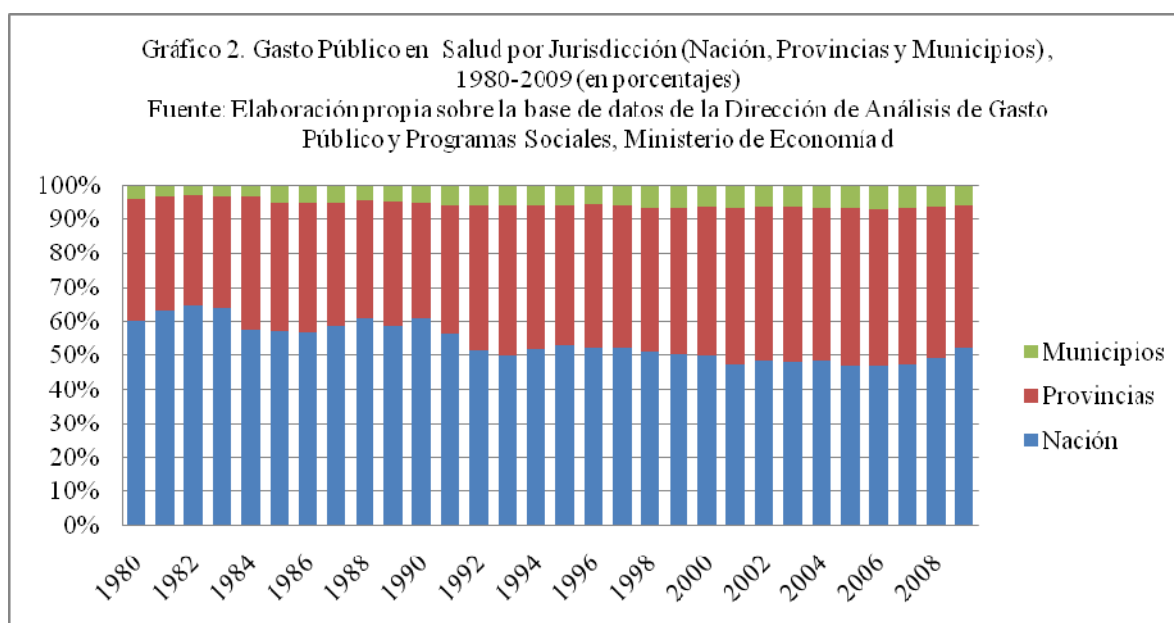
El proceso de descentralización de la salud se realizó en un contexto fuertemente marcado por las restricciones presupuestarias en el sector público, y en particular, en los programas sociales. Como para el caso de la educación, el proceso tuvo como motivación principal la reducción de la presión fiscal a nivel nacional: el traspaso de los hospitales se realizó sin una contrapartida de nuevos recursos. Como la eficiencia y equidad no figuraron entre las motivaciones del proceso, no se implementaron tampoco mecanismos de coordinación y políticas de salud que hubieran permitido elevar sus niveles<sup>5</sup>.

En la actualidad, si bien la totalidad del gasto en el sector de la salud aparece dividido por partes iguales entre el nivel nacional y el sub-nacional (provincias y municipios), al interior de esta área existen grandes diferencias. Las provincias y los municipios tienen a cargo casi el 85% de la atención pública de la salud. En cambio, la Nación tiene una mayor preponderancia en los servicios que prestan las obras sociales nacionales y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP-PAMI) <sup>6</sup>. En total, las Provincias y los Municipios representan en el año 2009 el 48% del gasto público total en salud (contra el 40% en el año 1980, véase el Gráfico 2).

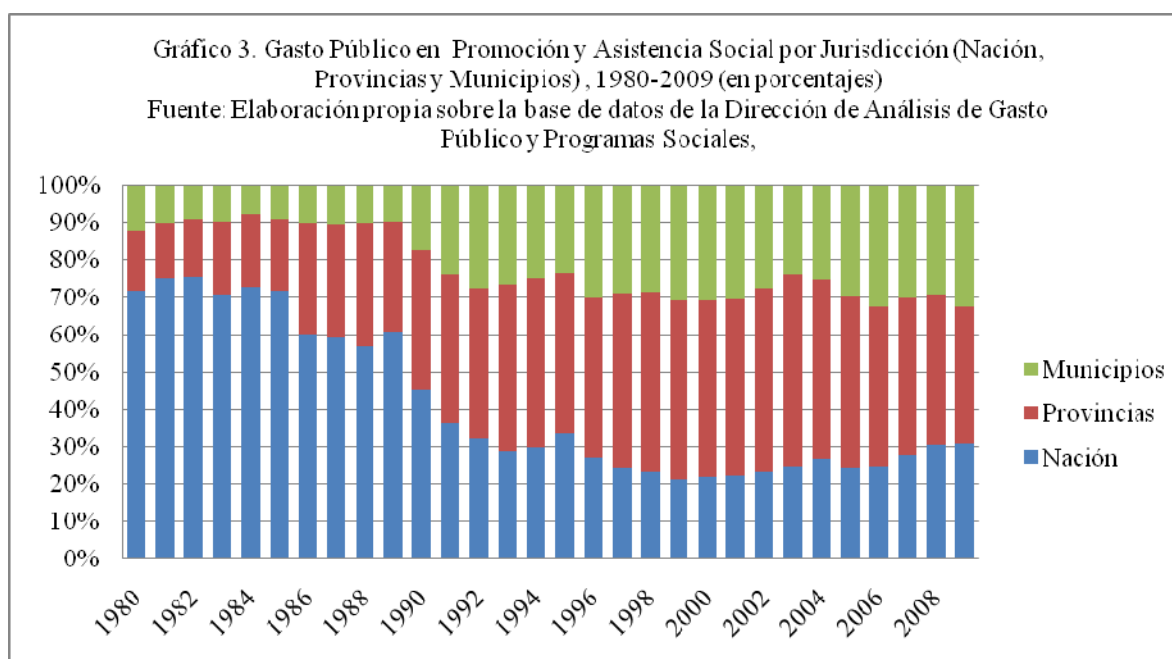
---

<sup>5</sup> CEPAL, Op. Cit., 1998.

<sup>6</sup> CIPPEC y UNICEF, Op. Cit., 2010.



Por último, para el caso de la promoción y asistencia social, otra parte importante del gasto público social que experimentó un proceso de descentralización importante, también las responsabilidades son divididas. Las Provincias y los Municipios se hacen cargo de las acciones más directas (promoción y asistencia social pública), mientras que la Nación opera principalmente a través de las prestaciones sociales de las obras sociales nacionales y del INSSJyP-PAMI. En total, las provincias y los municipios representan en el año 2009 respectivamente el 36% y el 33% del gasto público total en promoción y asistencia social (contra respectivamente el 16% y el 12% en el año 1980, véase el Gráfico 3).

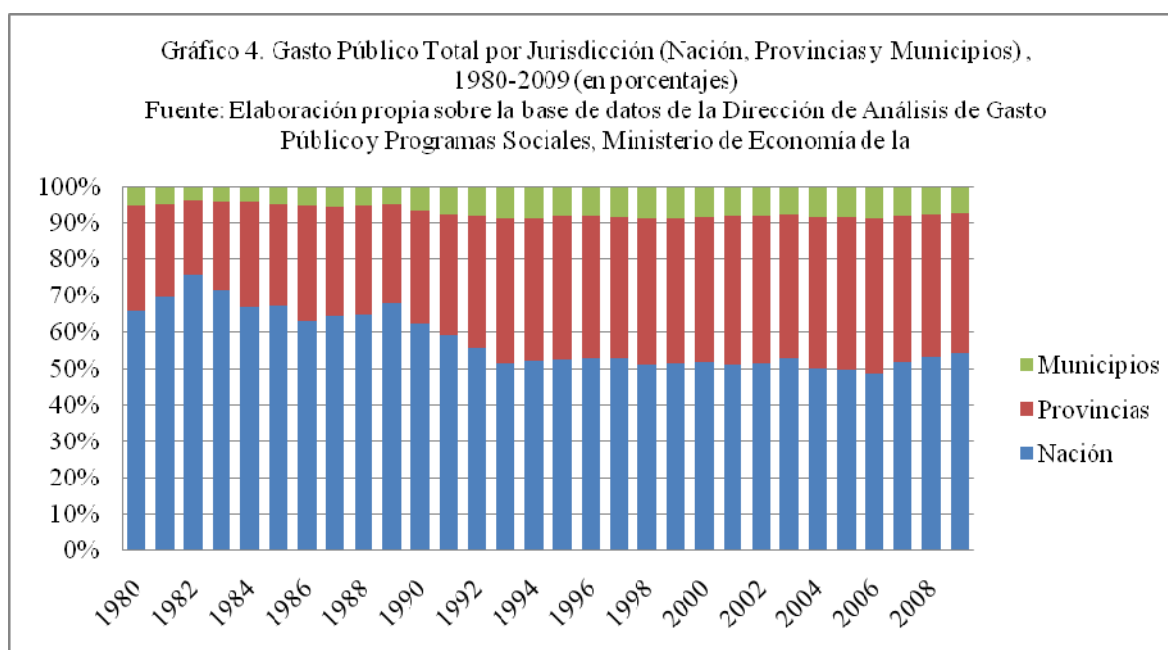


## El Desequilibrio Fiscal Vertical

En Argentina, todos los niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) realizan erogaciones y recaudan impuestos. Sin embargo, con el proceso de descentralización de los servicios de educación y salud, el nivel de desconcentración del gasto público se acentuó considerablemente durante las tres últimas décadas, mientras que la recaudación siguió realizándose mayoritariamente a través del Gobierno Nacional. En promedio, en el periodo 1991-2007, el Gobierno Nacional recaudó el 83% de los ingresos totales, mientras que sus erogaciones representaron el 52% del gasto total consolidado. En cambio, las provincias hicieron frente al 48% del gasto público a pesar de estar a cargo de solo el 17% de la recaudación total<sup>7</sup>. De hecho, entre 1980 y 2009, la participación del gasto público provincial pasó del 29% al 39% del gasto total (Véase el Gráfico 4), mientras que sus recursos en porcentaje del total de recursos del sector público consolidado quedaron relativamente

<sup>7</sup> CIPPEC y UNICEF, Op. Cit., 2010.

constantes<sup>8</sup>. Esa brecha entre el bajo porcentaje que recaudan las provincias y el alto porcentaje que ellas gastan se conoce como el *desequilibrio fiscal vertical*. Queda claro que ese desequilibrio se profundizó significativamente durante las tres últimas décadas.



## El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos

El desequilibrio fiscal vertical es cubierto a través del sistema de *Coparticipación Federal de Impuestos* que funciona del siguiente modo: Primero, se determina qué impuestos son los que se distribuyen entre la Nación y las Provincias y que van a estar incluidos en lo que se denomina la *masa coparticipable*. Segundo, se dividen esos recursos entre la Nación y el conjunto de las provincias, lo que corresponde a la

<sup>8</sup> Melamud, Ariel D., "Reglas Fiscales en Argentina: El Caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los Programas de Asistencia Financiera", Serie Gestión Pública No 71, CEPAL, Abril de 2010.



*coparticipación primaria*. Para completar esa breve descripción, cabe mencionar los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) que son transferencias discrecionales y no condicionadas que pretenden atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales.

La parte de la masa coparticipable correspondiente a las provincias se distribuye entre estas de acuerdo con los coeficientes establecidos en la Ley 23.548 del año 1988, proceso que se conoce como la *distribución secundaria*. El gran problema radica en que esos coeficientes de reparto no reflejan criterios de reparto “objetivos” o “racionales”, son más bien producto del poder de negociación de cada provincia. Fueron establecidos sobre la base del promedio de lo recibido entre los años 1985 y 1987, montos que a su vez fueron determinados a partir de negociaciones bilaterales entre cada una de las Provincias y el gobierno Nacional.

## El Desequilibrio Fiscal Horizontal

Además, existe una gran disparidad en los impuestos propios de cada provincia. Es así, que si se considera los impuestos recaudados por habitante, en las Provincias de Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, Misiones y Santa Fe, se alcanzaba para el año 2007 un total de menos de \$2300, mientras que en las Provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego se superaban los \$6000 y \$8000 respectivamente. En consecuencia, existe una gran disparidad entre las Provincias en el nivel de dependencia hacia las transferencias de impuestos nacionales. Así, las Provincias de Formosa, La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero dependen en más de un 90% de esas transferencias nacionales, mientras que sólo el 12% de los recursos tributarios de la Ciudad de Buenos Aires son de origen nacional<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> CIPPEC y UNICEF, Op. Cit., 2010.

Al no tomar en cuenta estas disparidades en las capacidades fiscales provinciales, la distribución secundaria no compensa las diferencias en términos de ingresos tributarios de las provincias, sino que más bien las amplias. Esas diferencias entre los recursos tributarios de las provincias corresponden a lo que se conoce como el *desequilibrio fiscal horizontal*.

### Las Disparidades Provinciales en los Servicios de Salud y Educación

A su vez, ese desequilibrio genera diferencias significativas entre las provincias en el financiamiento de los servicios públicos, en particular en los servicios de salud y educación. (Véase los Gráficos 5 y 6).

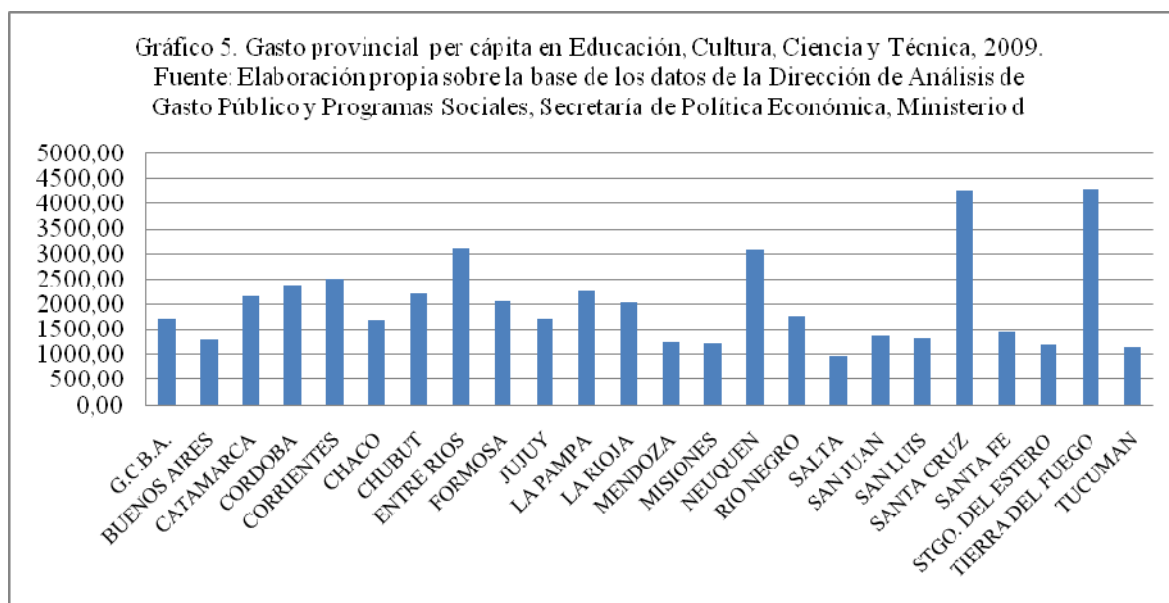
Para el caso de los servicios de educación, las provincias con mayores ingresos tributarios por habitante presentan un mayor gasto por alumno que aquellas que tienen una recaudación per cápita inferior, incluso cuando el financiamiento de la educación corresponde a altos porcentajes de sus presupuestos, como en el caso de la Provincia de Buenos Aires. Además, las desigualdades salariales entre los docentes de las distintas provincias, otro producto de la disparidad en los ingresos tributarios provinciales, no están compensadas de forma adecuada por el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente<sup>10</sup>.

En el caso de los servicios de salud, como en el caso de los servicios de educación, las provincias patagónicas tienen un gasto más elevado por habitante, mientras que el noreste argentino presenta niveles de inversión por habitante hasta seis veces menor con respecto a esas provincias del sur. A nivel provincial, la estructura del gasto en

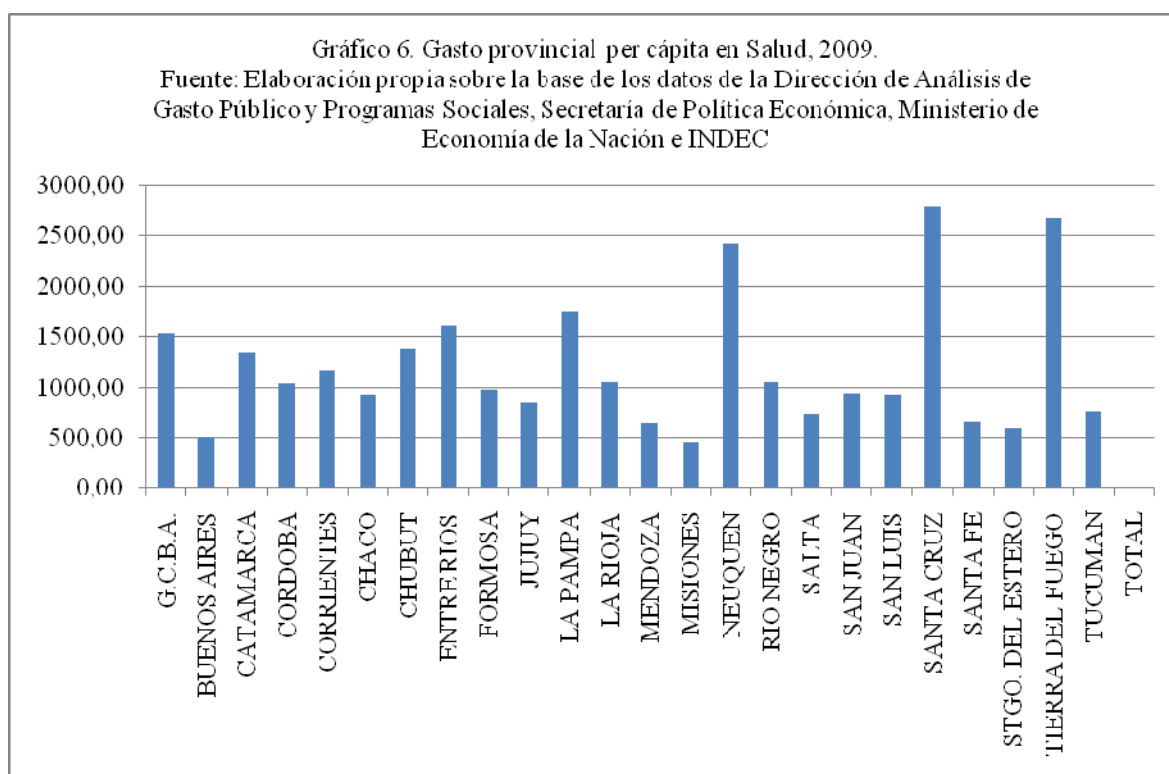
---

<sup>10</sup> CIPPEC, *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo: Segundo Informe Anual*, Período Mayo 2007 – Septiembre 2008, Programa de Educación, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

salud no se encuentra asociada con las necesidades de la demanda, sino con la oferta de servicios<sup>11</sup>.



<sup>11</sup> Maceira Daniel, “Descentralización y Equidad en el Sistema de Salud Argentino”, Nuevos Documentos CEDES No 39, 2008.



Cabe mencionar que las provincias más desfavorecidas estarían recibiendo mayores recursos provenientes de los presupuestos nacionales en salud y educación (principalmente educación universitaria). Sin embargo, los montos transferidos de esa manera son muy limitados y, por lo tanto, no permiten reducir de manera significativa las desigualdades provinciales en los servicios de salud y educación.

## Conclusión

Como consecuencia del proceso de descentralización, las provincias y los municipios tienen en la actualidad bajo su responsabilidad aproximadamente la mitad del gasto público total. Al considerar solo el gasto público social, esta proporción asciende al 65% en el 2007. Sin embargo, el proceso de descentralización se realizó en el contexto

muy particular del federalismo argentino, en el cual las provincias se beneficiaron de una autonomía política pero sin una independencia económica completa. Debido a la centralización del sistema tributario en pocos impuestos administrados por el gobierno nacional y al carácter escleroso y profundamente desigual del régimen de coparticipación federal de impuestos, las posibilidades de mejorar los servicios sociales descentralizados estuvieron limitadas desde el inicio del proceso por la escasez de los ingresos tributarios. Impulsado por razones principalmente fiscales, el proceso de descentralización no llegó a producir mejoras significativas en la eficiencia y equidad de los servicios públicos (salud y educación en particular) en el país.

En ese sentido, una reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos que permitiera generar mayor equidad en la distribución de fondos hacia y entre las provincias parece imprescindible. Esa reforma tendría que consistir en el aumento de los recursos coparticipables y el coeficiente de distribución primaria a favor de las provincias y una redefinición más equitativa de los coeficientes de distribución secundaria entre las provincias, tomando en cuenta no solamente la cantidad de habitantes, pero también otros criterios objetivos como la línea de pobreza, las tasa de desempleo, entre otros. A la descentralización del gasto público tiene que corresponder una desconcentración de los ingresos tributarios. Sería el primer paso necesario hacia una mayor eficiencia y equidad.