

**Flood, Cristina Vargas de**

*Gasto público social : conceptos y alcances*

Ensayos de Política Económica N° 2, 2008

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Flood, C. Vargas de. (2008). Gasto público social : conceptos y alcances [en línea]. *Ensayos de Política Económica*, 2. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/gasto-publico-social-conceptos-alcances.pdf> [Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar al finalizar la cita bibliográfica la fecha de consulta entre corchetes. Ej: [consulta: 19 de agosto, 2010]).

**Watts, H.** "An Economic Definition of Poverty," D. P. Moynihan, *On Understanding Poverty*. New York: Basic Books, 1968,

**Wodon, Q. T.** "Food Energy Intake and Cost of Basic Needs: Measuring Poverty in Bangladesh." *Journal of Development Studies*, 1997, 34(2), pp. 66-101.

**Zheng, B.** "Minimum Distribution-Sensitivity, Poverty Aversion, and Poverty Orderings." *Journal of Economic Theory*, 2000, 95, pp. 116-37.

## **Gasto Público Social: conceptos y alcances**

---

*Cristina Vargas de Flood*<sup>97</sup>

### **Resumen**

---

La definición del gasto público social, a pesar de ser un concepto difundido, no encuentra consenso en la literatura. En este sentido, los países utilizan definiciones operativas y ello imposibilita las comparaciones.

Las modalidades de intervención del Estado en la política social, son: a) centralización y descentralización y b) tipos de políticas: universalización y focalización. El problema de la descentralización se ubica en un contexto más amplio que debería solucionarse con cambios sustanciales en la coparticipación federal, avanzando tanto en la descentralización de ingresos como en las responsabilidades de recaudación local. La focalización facilita la universalidad que es la esencia misma de la política social. En la práctica es imposible llegar a la universalidad con instrumentos tradicionales y la focalización es la herramienta útil para llegar a las personas más pobres, que en el largo plazo, deben ser sujetos de carácter universal.

### **Abstract**

---

Although the concept of social public expenditure is widely familiar, literature on the subject contains no agreed definition for the term. Countries use functional definitions, and this makes comparison impossible.

Modalities for State intervention in social policy include: a) centralization or decentralization, and b) different types of policy: universality and targeting. The problem of decentralization exists in a broader context that needs to be resolved by means of substantial changes in federal revenue-sharing, with progress being made on both the decentralization of revenue and responsibility for local fiscal revenue. Targeting facilitates universality, which forms the very essence of social policy. In

---

<sup>97</sup> Lic. Economía de la UCA, 1965. Consultora externa Banco Mundial y BID. Ha sido Directora Nacional de Programación del Gasto Social del Ministerio de Economía. Docente de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

practice, it is impossible to achieve universality by means of traditional instruments, and targeting is a useful tool to be able to reach those who are poorest, who in the long term should become subjects of a universal nature.

**Palabras clave:** Gasto público social, descentralización y focalización.

**Clasificación JEL:**

H41 Bienes Provistos Públicamente.

H53 Gastos públicos y programas de bienestar.

H72 Presupuesto y gastos.

I31 Bienestar general, las necesidades básicas, nivel de vida, calidad de vida.

**Dirección contacto:** mcflood@fibertel.com.ar

---

## **I. Gasto Público Social: conceptos y alcances**

---

La definición del gasto público social, a pesar de ser un concepto de uso habitual en los ambientes políticos y académicos, no encuentra consenso en la literatura. Debido a ello, los países utilizan definiciones operativas que están vinculadas al propósito de la investigación, a los criterios de los autores que la realizan, a la disponibilidad de la información y a las características propias de cada país. De acuerdo con CEPAL, 1994, las definiciones operativas de los países latinoamericanos difieren entre sí por estos problemas, y por ello no son estrictamente comparables<sup>98/99</sup>.

En el concepto de gasto público social intervienen una diversidad de elementos y que afectan el cálculo de los países que las adoptan:

- a) tipo de gasto que se busca cuantificar (gasto fiscal, gasto directo, gasto focalizado, gastos corrientes, gastos de capital),
- b) concepto de lo público incorporado (exclusivamente público, cuasi-público, público con financiamiento privado),
- c) dimensión social (cobertura de sectores y tipos de programas) y
- d) dimensión política (niveles de gobierno: Administración Central, Entidades Descentralizadas, gobiernos locales, otros).

a) En cuanto al *“gasto”*, los países seleccionan los criterios que más se ajustan a sus objetivos, y consideran los gastos brutos (corrientes y de capital), netos (eliminando la depreciación de los gastos de capital y todo financiamiento no-público) o incluyendo exclusivamente los gastos corrientes. Además, adoptan

---

<sup>98</sup> Para una discusión completa ver CEPAL, 1994.

<sup>99</sup> Dada la heterogeneidad en los cálculos de los países y la importancia de la temática, sería importante que se acordara sobre una metodología común.

conceptos restrictivos respecto al financiamiento del gasto social, y computan solamente el “gasto fiscal” o, incorporan otros recursos. Chile, por su parte usa el gasto fiscal, en tanto el cálculo oficial de la Argentina es más extenso porque refleja el esfuerzo que el gobierno, trabajadores y empresarios realizan en la implementación de las políticas y seguros sociales (jubilaciones y obras sociales).

Los conceptos de gasto y financiamiento comúnmente se confunden dado que ciertamente “todo gasto requiere su financiamiento” y en la consolidación ambos “deben quedar equilibrados”. Pero los agentes económicos que intervienen en ambas etapas no son siempre idénticos. Aplicando los conceptos a la Argentina para su mejor comprensión, vemos que el gobierno central financia programas que son ejecutados por sí mismo, pero también por las provincias y municipalidades a quienes les envía transferencias de fondos. En este caso la Nación financia más de lo que ejecuta (gasta). Las provincias por su parte, ejecutan mayores gastos que los que financian, porque reciben recursos de la Nación. Entonces cuando medimos el gasto de cada nivel de gobierno difiere según se trate del financiamiento o gasto. Para clarificar este punto se construyen las matrices de fuentes y usos de fondos en donde quedan registradas todos los flujos financieros que los diversos gobiernos, aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores efectúan para la consecución de un determinado gasto. (ITDT, 1991, Flood et al, 1994)

Otro tema a considerar es la conocida utilización del concepto “*inversión social*” para significar al gasto social. En este libro nos referirnos al gasto y no a la inversión social basándonos en que ésta última está relacionada a los conceptos de Capital Humano y Capital Social, en tanto el gasto lo está a los de gasto corriente y de capital. Los gastos corrientes (salarios, insumos y transferencias) implican que una vez realizados, ejecutados o consumidos, desaparecen en tanto los de capital no y por lo contrario tienen la capacidad de producir y reproducir otros bienes.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup>El *capital humano* se refiere al aumento en la capacidad de la producción del trabajo alcanzada con mejoras en las capacidades de trabajadores. Estas capacidades se adquieren con el entrenamiento, la educación y la experiencia. Los modelos de capital humano demuestran la forma en que la educación posibilita que todo el proceso de producción se beneficie con las externalidades que una sociedad genera con mayor nivel de educación. La mano de obra más capacitada utiliza el capital de manera más eficiente, con lo cual pasa a ser más productiva. A nivel microeconómico, uno de los resultados más frecuentes de la literatura es que la formación de capital humano, considerada como mejoras en la educación, tiende a aumentar los salarios. Comenzando con el trabajo original de Mincer (1974), numerosos estudios (Card y Krueger (1992), Klenow y Rodriguez-Clare (1997), Hall y Jones (1998)) han estimado una ecuación de salarios en la cual la tasa de salario de un individuo está en función de los años de escolaridad y experiencia (comúnmente conocida como ecuación de salarios de Mincer). En el ámbito macroeconómico, la evidencia es variada. La mayoría de los estudios empíricos de crecimiento económico de largo plazo incluyen alguna variable proxy del capital humano. Las limitaciones en los datos han sido una restricción importante en el momento de realizar prescripciones de política económica. Los trabajos de Barro (1991), Mankiw, Romer y Weil (1992), entre otros, utilizan las tasas de

La discusión resulta legítima por cuanto los recursos aplicados en los sectores sociales (corrientes y de capital) tienen implicancias de permanencia y reproducción (educación, salud, nutrición) y no de consumo. Sin embargo, se usa el concepto de “gasto” dado que no todo gasto social implica una inversión porque en nuestro país está medido con criterios de gasto bruto y por lo tanto se incluyen conceptos que no pueden ser asimilados a la inversión. Estos se refieren a gastos administrativos, muchas veces sobredimensionados, burocracias excesivas, inadecuados sistemas de administración, ineficiencias e inequidades en los procesos y en la asignación de recursos y bienes. Es por ello, que sería deseable cuantificar la inversión social porque estaría más vinculada a los bienes, subsidios y servicios que recibe efectivamente la población en lugar del cálculo agregado actual.

b) Respecto al concepto del gasto “*público*” es conveniente establecer una distinción entre el gasto social y el gasto público social<sup>101</sup>. Es decir, separar conceptualmente los gastos públicos de los privados parece simple, pero la realidad es más compleja porque existen organizaciones paraestatales o cuasi-públicas sobre las que no resulta clara la decisión.

Para identificar a las instituciones públicas, el FMI sugiere que se incluyan a aquéllas a las que se puedan aplicar criterios de: financiamiento público, no exista

---

escolaridad y encuentran una contribución positiva y significativa del capital humano al crecimiento del producto. Por otro lado, Benhabib y Spiegel (1994), Kyriacou (1991) y Lau y otros (1991), encuentran una relación no significativa e incluso negativa para el stock de capital humano (medido como la media de años de educación alcanzada).

El concepto de *capital social* tiene relevancia para una nueva conceptualización de las políticas públicas, que implica un mayor papel para la sociedad civil, la democratización en relación a las reformas del Estado, y como visión llevada a lo micro, apunta al potencial del capital social en la implementación práctica de estos grandes principios de democratización y aumento del peso de la sociedad civil en la gestión de la economía y del estado. Coleman, J (1988), Putman, R, (1993) son los autores que realizan la discusión conceptual, en tanto CEPAL (2000) trabaja en el plano más pragmático, de la aplicación. Algunos ejemplos de capital social son el control social, creación de confianza entre individuos, cooperación coordinada, resolución de conflictos, movilización y gestión de recursos comunitarios, legitimación de líderes y generación de ámbitos de trabajo, la prevención y sanción de quienes abusan de él y la producción de bienes públicos.

<sup>101</sup> En el gasto social nos referimos al esfuerzo macroeconómico de la sociedad en su conjunto aplicado a los sectores sociales (familias, empresas, ONGs, entre otros) en tanto en el gasto público social se trata exclusivamente de la responsabilidad pública. Los gastos “privados” sociales son importantes en magnitud. Un ejemplo en salud, sería cuando las familias y empresas asignan cuantiosos recursos a través de cuotas de seguros privados de salud o en prestaciones directas, o en seguridad social, en el caso que las familias realicen aportes voluntarios a sus fondos provisionales para mejorar sus condiciones futuras de retiro.

finés de lucro y el control sea efectuado por las autoridades públícas. Dentro de este esquema, la pauta sugerida consiste en incluir dentro del cálculo del gasto públíco a las instituciones privadas sin fines de lucro, total o parcialmente financiadas y controladas por las autoridades públícas.

c) En cuanto a la "*dimensión social*" que se adopte, resulta necesario precisar cuáles son los sectores que se computan y porqué. Las funciones habitualmente consideradas sociales son: educación, salud, trabajo y seguridad social y promoción o bienestar social. Están financiadas, por lo general, por rentas nacionales y tradicionalmente constituyeron las acciones típicas del estado de bienestar. Existen dudas sobre la inclusión de la seguridad social porque parte de su financiamiento es privado y vivienda, en el caso en que los programas otorguen una parte de subsidio pero no la totalidad, porque están solventados por los propios usuarios. Con los procesos de descentralización de los programas sociales, la ejecución está en muchos casos terciarizada y en algunos países existe la duda de su inclusión en el cálculo del gasto públíco social. El financiamiento no siempre es totalmente públíco, siendo completado por el sector privado -a través de aportes de beneficiarios, empresas donantes, ONGs- y surge la dificultad de discriminar las partes correspondientes a lo públíco. Vinculado con lo anterior, el conjunto de programas y acciones que considera un país como "social" difiere de otros, y quizás también varía en el tiempo para un mismo país. Por ejemplo, países asiáticos consideran social, la pavimentación de ciudades, asistencia agrícola y la provisión energética, que otros países no los incluyen como sociales. Chile, por ejemplo, incluye como social a las transferencias a la empresa de carbón, mantenida por el gobierno para evitar un problema social en una localidad y su área de influencia. (CEPAL, 1994)

Por último, para la selección de la dimensión social se consideran derechos constitucionales, cumplimiento de objetivos sociales y de reducción de la pobreza así como otros antecedentes encontrados en la literatura

102.

d) La "*dimensión política*" afecta directamente al cálculo del gasto. Así, la conformación de los países federales presentan tipos de gastos por jurisdicción política distintos a los unitarios, o centralizados. En los primeros, el cálculo se

---

<sup>102</sup>La OECD (Atkinson y van den Noord, 2001) realizó una clasificación económica de bienes provistos por el Estado para sus países miembros. La clasificación abarca a: a) bienes públícos entre los que se incluyen los gastos de Justicia y Defensa, b) bienes meritorios que abarcan los gastos en educación, salud y protección social. Los bienes meritorios son los bienes públícos que podrían ser producidos a través de los mercados pero lo serían en menores cantidades que las eficientes (educación) c) transferencias de ingreso, d) servicios económicos (transporte, infraestructura, vivienda). Esta clasificación ofrece una clasificación restringida de los gastos sociales (meritorios) por cuanto excluye vivienda. Existen otras clasificaciones, ligadas más a criterios de financiamiento, que excluyen del cálculo a los seguros (jubilaciones y obras sociales).

complejiza por cuanto existen relaciones financieras y reales entre las distintas jurisdicciones que deben ser consolidadas, eliminando la doble contabilización de las transferencias entre unas y otras. En algunos países centrales, los gastos son ejecutados por diferentes jurisdicciones dentro del gobierno nacional, la Administración Central y las Entidades Desconcentradas, que ejecutan acciones sociales y dado que existen transferencias entre ellas, se deben consolidar. Esta consolidación se amplía cuantos más niveles de gobierno intervengan. El criterio de consolidación es registrar los gastos en el organismo/ jurisdicción que efectivamente realiza el gasto y deducirlo del organismo/ jurisdicción que lo financia.

En el caso de países con constitución política federal, y de acuerdo con la teoría económica existen bienes típicamente centralizados (bienes públicos puros como la defensa, las relaciones exteriores) y otros para los que es óptima la descentralización (bienes públicos locales). Finalmente, existe una gama para la cual el grado de descentralización óptima es materia discutible.

## **II. La eficiencia y la equidad**

---

El rol del Estado ha sido y es una de las cuestiones centrales de debate en las ciencias sociales y en la política en general. El rol cambia según las distintas concepciones del Estado que se posean, se diferenciará entre los que sean proclives a un "estado gendarme", con quienes sustenten posiciones paternalistas o entre quienes prioricen la eficiencia sobre la equidad o viceversa. (Flood et al, 1994)

Sin desconocer la existencia de objetivos extraeconómicos que justifican el gasto público en los sectores sociales, a los efectos de este análisis nos limitamos a los económicos, distinguiéndose dos objetivos: la eficiencia y la equidad.<sup>103</sup> El primero se refiere a la relación comparativa de los recursos productivos aplicados a los distintos bienes y a los resultados alcanzados. De alguna manera se trata de comparar los logros con los esfuerzos realizados. La equidad es un concepto menos preciso porque en ella subyacen las subjetividades propias de la justicia distributiva y se refiere a una asignación (desde el punto de vista social) "correcta" del ingreso y la riqueza existente entre las personas de una sociedad.

La eficiencia y la equidad son dos conceptos que a menudo son presentados como mutuamente excluyentes, pero a pesar que ello puede suceder en algunas situaciones, es incorrecto considerar que toda búsqueda de eficiencia se logra con sacrificios de equidad. Estos conceptos no deberían ser presentados como mutuamente excluyentes, sino como objetivos interdependientes que actúan continuamente en toda organización económica. La sociedad requiere niveles de eficiencia para alcanzar un nivel de equidad. Un nivel apropiado de eficiencia parece condición necesaria aunque no suficiente para alcanzar un grado aceptable de equidad. (Amartya Sen, 1987)

---

<sup>103</sup> Barr N (1992) hace un interesante análisis de los objetivos del Estado benefactor.

## II.1. Eficiencia

Una política de gasto eficiente es cuando los recursos están asignados de modo de maximizar el bienestar social. En este sentido, se trata de saber en que medida el esfuerzo que hace la población para pagar los tributos tiene su correlato en una adecuada provisión de bienes y servicios por parte del Estado<sup>104/105</sup>.

Se distinguen dos tipos de eficiencia del gasto social:

### *a) Eficiencia externa:*

Se vincula con la selección de actividades o de los programas que permitan de la mejor manera lograr las metas fijadas por la política social. El problema es de diseño de la política social. La evaluación se efectúa por el cumplimiento de las metas, se puede realizar, entre otros métodos más sofisticados, por la utilización de indicadores diseñados en relación con las metas (CEPAL, 1994). Dichos indicadores permiten medir los avances o retrocesos en materia de eficiencia externa.

### *b) Eficiencia interna.*

Está relacionada con el mejor uso de los recursos públicos disponibles para ejecutar las acciones y alcanzar los objetivos de la política social. Es decir que implica la selección de un proceso productivo que minimice los costos de producción y mejore la calidad de los factores involucrados en la prestación de los servicios públicos. En este aspecto, deben evaluarse el componente burocrático excesivo y las eventuales filtraciones de recursos para satisfacer objetivos ajenos a la política social. Otro aspecto importante a considerar es la relación gastos corrientes / gastos de capital por sector ya que debe existir una relación tal, que no se agote el capital físico sin mantenimiento y reposición por un lado, y por otro, afectar a la calidad, a los costos unitarios de producción de servicios que podrían disminuir si se aprovecharan las economías de escala. Por último, también se deben considerar los aspectos institucionales (reformas administrativas, coordinaciones entre organismos, modernización del sector público que incorpore la capacitación y nuevas tecnologías, participación más activa de beneficiarios) que permitirían la reducción de costos. (CEPAL, 1994)

## II.2. Equidad

Las intervenciones por motivo de equidad se justifican en dotaciones de factores y habilidades iniciales desiguales que impiden alcanzar asignaciones óptimas. La equidad es un concepto difuso, con connotaciones valorativas y políticas

---

<sup>104</sup> La eficiencia no es sólo obtener  $x$  cantidad de bienes o servicios con el mínimo de recursos sino también una determinada *calidad* de tales bienes y servicios

<sup>105</sup> La eficiencia no es sólo obtener " $x$ " cantidad de bienes o servicios con el mínimo de recursos sino también una determinada "*calidad*" de tales bienes y servicios.

importantes y por ello es necesario tener en cuenta las distintas definiciones que en términos del gasto social le dan un contenido más preciso y no necesariamente se contraponen entre sí. (Flood et al, 1994)

*a) El enfoque distributivo puro:*

El gasto público social debe dirigirse a mejorar la distribución del ingreso, es un mecanismo de redistribución. Si el monto recibido es distinto de lo aportado habrá modificado el ingreso y cumple su objetivo si la distribución posterior es mejor que la previa.

*b) El enfoque de necesidades básicas:*

El gasto público social debe destinarse a aquellos sectores que no son capaces de acceder a un determinado nivel de consumo considerado mínimo.

*c) El enfoque de la igualdad de oportunidades:*

Asegurar que todo individuo posea el mismo conjunto de oportunidades para acceder a un determinado nivel socioeconómico.

Además, existen otros conceptos vinculados a la equidad que es necesario mencionar, ellos son:

*a) La equidad horizontal:*

Se considera el trato igualitario a personas que se encuentran en condiciones similares (en general socioeconómicas). Algunos de estos problemas en el sector educativo están vinculados a asimetrías de la información en los hogares más pobres (es más costosa su adquisición y pueden hacer un uso diferente de la misma).

*b) La equidad vertical:*

Se considera al trato diferenciado a personas en condiciones distintas, por ejemplo programas que buscan mejorar la calidad de las escuelas más pobres con tratamientos diferenciados.

Por último, es relevante distinguir en la ejecución de políticas sociales los niveles en los cuales considerar la equidad: a) la equidad de acceso que implica garantizar el ingreso al servicio, b) la equidad de capacidad de uso, que no sólo garantiza el acceso sino también la utilización adecuada de los servicios y c) la equidad de los resultados que garantiza la obtención de los resultados de las acciones o servicios.

---

### **III. ¿Por qué interviene el estado en la política social?**

---

La teoría económica nos enseña que el Estado debe intervenir en determinadas condiciones, y ello nos ayuda a la delimitación del ámbito público y del privado. La intervención del Estado se justifica por el incumplimiento de las condiciones de mercado para proveer adecuadamente ciertos bienes. En primer lugar

consideramos los “bienes públicos”<sup>106</sup> en los que corresponde intervenir al Estado. Los ejemplos más clásicos son la defensa nacional, la justicia, la administración central y las relaciones exteriores. En el ámbito de lo social son pocos los bienes considerados públicos, y entre ellos se pueden mencionar las campañas de información sanitaria y de educación para la salud.

Los bienes públicos locales son los que su consumo se limita a los habitantes de una determinada región geográfica y no a la población total. En estos casos de no existir la provisión del Estado, nadie proveería estos bienes. Dentro del gasto público social, los servicios urbanos (alumbrado público, recolección de residuos, etc) entran dentro de esta categoría.

Llach J et al (1991) manifiesta que existe una graduación en los bienes públicos, y que la alternativa sugerida por algunos autores es considerar a los bienes sociales como bienes públicos relativos. La salud y educación poseen externalidades<sup>107</sup> y en consecuencia la provisión pública podría evitar que ocurriera una sub- expansión de los mismos, dado que el beneficio social es mayor que el privado para un coste dado.

El teorema de Coase (1962) dice que los bienes con externalidades tienen la particularidad de imponer costos a otras personas (externalidades negativas) o generan beneficios (externalidades positivas). La existencia de éstas permitirían arribar a un nivel alto de bienestar a través de la negociación<sup>108</sup>. Entre las externalidades positivas podría darse el ejemplo de la interrelación existente entre el nivel educativo o el estado de salud y el crecimiento económico, ya que mayores niveles en ambos casos benefician indirectamente a toda la población. Es claro, que el gasto resultante de las decisiones individuales no tendría en cuenta el efecto positivo (mejor nivel educativo o de salud) sobre el resto de la población, por lo que el gasto sería menor al socialmente deseado.

---

<sup>106</sup> Los bienes públicos puros están los caracterizados por: a) no existir rivalidad en el consumo, es decir que el consumo de una unidad por parte de una persona no limita el consumo de la misma unidad por otra y b) no existir posibilidad de exclusión por lo que resulta imposible impedir que alguna persona lo consuma si el bien o servicio está disponible para el resto de la población. Entre estos bienes, la provisión de una unidad adicional tiene un costo marginal cero si es que no existen problemas de congestión.

<sup>107</sup> Bienes con externalidades: se trata de bienes mixtos y son los que si bien existen mercados privados para su provisión, la cantidad consumida que surge de la libre elección de las personas es socialmente subóptima. Ello sucede porque en el análisis costo beneficio individual no pueden introducirse todos los costos o todos los beneficios ya que algunos de ellos se extienden a toda la sociedad.

<sup>108</sup> Ante la presencia de determinadas externalidades (que Coase prefiere denominar efectos externos) siempre será posible la consecución de una externalidad óptima y de un máximo nivel de bienestar. Para la negociación es necesario que los derechos de propiedad de las distintas partes estén bien asignados, que el sistema de precios funcione sin costes y no existan efectos renta, en el marco del equilibrio general.

Los mercados con problemas de información exigen que el estado intervenga para evitar la asimetría de la información que obstaculiza el ejercicio de la soberanía del consumidor. Salud es un sector en el que el problema informativo es severo y por ello se justifica la intervención estatal.

Los bienes meritorios son aquellos en los que las preferencias individuales no coinciden exactamente con las sociales. Estos bienes generan beneficios sociales que van más allá de las externalidades señaladas anteriormente. En este caso, la asignación que surge de un mercado sin intervención estatal no es la óptima desde el punto de vista social. La existencia de estos bienes surge de la visión paternalista del Estado en el sentido que conoce mejor lo que al individuo le conviene y por lo tanto alienta el consumo de bienes y servicios “preferidos”. La educación y la salud podrían entrar en esta categoría ya que las familias podrían, en algunos casos, desear recibir los aportes del Estado en dichos sectores para asignarlos a otros destinos.

#### **IV. El Estado puede intervenir a través de diferentes acciones**

---

El Estado puede intervenir por un motivo único, o como es más común, por una combinación de ellos, que pasamos a detallar.

*a) Regulación:*

Fijación de normas que regulen las actividades de los agentes económicos. Este tipo de intervención no tiene por lo general consecuencias presupuestarias directas aunque sí indirectas. Algunos ejemplos son el ciclo educativo obligatorios, las currículas básicas en el sector educación y los controles de calidad sobre los medicamentos y alimentos en el sector de la salud.

*b) Producción:*

Participación directa de las instituciones públicas en la producción de bienes y servicios. Se refiere a la elaboración y distribución por parte del Estado de los productos o acciones. Ej: la educación pública, la atención en puestos, centros y establecimientos hospitalarios.

*c) Provisión:*

El Estado arbitra los medios (financieros o no-financieros) para poner los bienes y servicios a disposición de la comunidad. La provisión pública no requiere necesariamente producción pública. El Estado puede financiar (provisión pública) un programa de alimentación para la población pobre, pero su ejecución está en manos de las ONGs (producción privada). Esta separación de funciones requiere un sistema adecuado de regulación y seguimiento. El Estado también puede actuar mediante precios subsidiados directa o indirectamente (ej. planes de vivienda).

*d) Transferencias de bienes y dinero:*

Provisión de bienes tanto en especie como subsidios monetarios que son de libre disponibilidad para quienes los reciben. Ejemplo de ello son los planes materno infantil con entrega de leche a las madres, el plan jefes y jefas de hogar desempleados con subsidio monetario, etc. La entrega de subsidios tiene como criterio que de acuerdo a las preferencias de los consumidores, el dinero es más eficiente que los bienes.

Un estudio realizado en la hoy Secretaría de Política Económica en 1999, intentó aplicar estos conceptos a la ejecución presupuestaria del Gobierno Nacional con el objetivo de cuantificar la importancia de cada forma de intervención. La conclusión fue que no puede utilizarse este criterio por cuanto no todas las acciones públicas pueden ser medidas en las mismas "unidades monetarias". Así, las regulaciones que se establecen para guiar, normatizar, monitorear y evaluar las acciones no tienen en sí mismas su correlato en gastos (personal, insumos) y sin embargo pueden y tienen fuerte impacto en las políticas sociales. Imaginemos por ejemplo modificaciones de la currícula en determinado nivel educativo, cambios en el sistema de previsión social (ejemplo, la elevación de la edad de jubilación) entre otros, que afectan en forma sustantiva el comportamiento de los agentes económicos y modificaciones futuras en los gastos, sin un correlato en las erogaciones inmediatas de llevarlas a cabo (gastos de conducción)<sup>109</sup>.

## **V. Las modalidades de intervención del estado: centralización - descentralización y políticas universales - focalizadas**

---

En América Latina, luego de la crisis de la deuda de los años ochenta y dentro del contexto de las políticas de estabilización económica y de la introducción de reformas estructurales, surge una pugna entre dos paradigmas de política social:

### *a) la política social tradicional:*

Asume el monopolio del financiamiento, de la ejecución y del control de la política, que basándose en que el Estado es conocedor de las necesidades de la población y actúa en consecuencia. La provisión tendería a ser igualitaria para todos los beneficiarios, sin atender a las características que éstos poseyeran. En consecuencia la política era centralista, estaba diseñada desde la oferta y era de tipo universal.

### *b) la nueva política social:*

---

<sup>109</sup> Eliminando los gastos en regulación, las "transferencias" de dinero hacia las personas (jubilaciones y pensiones, especialmente) y a las jurisdicciones son las que tienen mayor importancia con dos tercios del total del gasto del gobierno nacional. La "producción pública" cubre el 21 % que sigue siendo alta a pesar de las descentralizaciones y desconcentraciones realizadas. En tanto las "provisiones" representan el 12%. Si eliminamos los gastos en Seguridad Social, vemos que las transferencias monetarias tienen poco peso (8%), sobresaliendo la producción (57%) y luego la provisión (32%).

Propone abrir la política social a nuevos actores: ONGs, empresas, fundaciones, propias familias, basándose en que la capacidad de detectar las necesidades y la resolución de los problemas están en la sociedad. El paradigma considera que nadie como las propias personas son capaces de conocer lo que más les conviene, de allí la justificación de los programas de "subsidio a la demanda". Las políticas están dirigidas a la población atendiendo a sus peculiaridades. En este marco, se plantea la redistribución de las funciones del aparato estatal, promoviendo el traslado de responsabilidades desde el nivel central hacia gobiernos subnacionales (política descentralizada y focalizada).

En consecuencia, las modalidades de intervención del Estado en la política social, de acuerdo a los paradigmas mencionados, son: a) centralización y descentralización, b) tipos de políticas: universalización y focalización y c) programas diseñados desde la oferta y subsidios a la demanda. Si bien los paradigmas están caracterizados por dichas modalidades, en la práctica conviven las políticas universales con las focalizadas y los programas centralizados con los descentralizados.

#### V.1. Centralización y descentralización

La tendencia latinoamericana hasta los años ochenta era centralizadora tanto en las decisiones políticas como en las económicas. A partir de entonces, la centralización fue perdiendo fuerza y con la democratización de los países de la región y los ajustes por las crisis surge el auge de la descentralización<sup>110</sup>. Las críticas al centralismo han girado en torno a que las decisiones escapaban de la esfera de acción de los propios afectados y quedaban en manos de una remota burocracia de tamaño creciente y ajena a las preocupaciones de los interesados. (Franco, 2003)

La descentralización es básicamente una reforma de la gestión pública dirigida a minimizar ineficiencias en el proceso de asignación. Puede asumir dos formas: a) *descentralización política* y b) *descentralización económica*. La primera se refiere a la transferencia de capacidades de decisión sobre la provisión de bienes a gobiernos subnacionales. Se esperaba que contribuyera a provocar un aumento de la participación, al incremento de la eficiencia de la gestión pública y al logro de mayor equidad territorial y social. En tanto la *descentralización económica* introduce mecanismos de mercado en los procesos productivos, con los que pretende aumentar la eficiencia, reducir los costos mediante la competencia y entregue los servicios a la población (Finot, 2002). Ello se podría lograr estableciendo algún grado de competencia entre servicios y organizaciones gubernamentales, y logrando que compitan entre ellos. (North, 1990)

---

<sup>110</sup> A nivel mundial, la centralización también fue perdiendo vigencia. La expansión de las democracias, la caída del muro de Berlín, el auge de las comunicaciones y la revolución tecnológica provocaron una mayor necesidad de participación que derivó en tendencias hacia la descentralización.

Franco, R (2003) aplica estas nociones de competencia a la política social. La gestión social, expresa, también ha recurrido a mecanismos de mercado como una alternativa a la prestación político administrativa de dichos servicios, la que ha sido criticada aduciendo que carece de los estímulos de innovación y reducción de costos que derivan de la competencia. Pero, recurrir al mercado para conseguir objetivos públicos, no implica dejar los asuntos públicos en manos del mercado, sino crear mecanismos para mejorar su manejo.<sup>111</sup>

La descentralización en los sectores sociales tiene algunas peculiaridades que se deben tener en cuenta: a) para cumplir su obligación social, el Estado no puede abandonar sus responsabilidades sociales, o al menos no lo puede dejar de ser el principal instrumento de redistribuir los ingresos y reducir las desigualdades, b) el gobierno central no puede trasladar sus responsabilidades sociales, aunque puede delegar la implementación<sup>112</sup>, c) la autoridad central tiene que tener en cuenta la situación del gobierno subnacional y los grupos sociales, de lo contrario no producirá los resultados buscados, d) las estructuras institucionales de los gobiernos subnacionales suelen ser débiles y sus autoridades carecen de práctica en estos temas, desigualdades en los equipos de profesionales, en infraestructura y en recursos, por lo que la descentralización debe estar acompañada por el incremento de las capacidades de gestión y e) habría que definir si las transferencias de potestades se realizan en forma generalizada o cuando cumplan determinadas condiciones y demuestren su capacidad de gestión. (Franco, R 2003)

---

Se denomina “federalismo fiscal” a la teoría de la descentralización. Oates (1977) fue el creador de la denominación<sup>113</sup>. Algunos autores sostienen que el federalismo alinea los incentivos de los funcionarios y los ciudadanos al mejorar la información de sus preferencias y al incrementar la competencia (Weingast en la actualidad, Hayek y Thibaut hace décadas). No obstante, los revisionistas del federalismo (Rodden, 2000) subrayan que este sistema político acarrea dificultades de manejo y ajuste macroeconómico, resistencias a las reformas en los gobiernos locales, riesgo moral asociado a la demanda de salvatajes por el gobierno central y subrayan la necesidad de crear las condiciones para que existan restricciones presupuestarias fuertes.

El principio de correspondencia fiscal se manifiesta cuando los ciudadanos electores perciben –especialmente en sus bolsillos-, el costo de oportunidad de las decisiones de gasto público marginal del propio gobierno subnacional. En cambio, en los

---

<sup>111</sup> La provisión de servicios sociales puede ser: prestación privada, provisión pública, alternativas de orientación desde la oferta, desde la demanda. El mecanismo más difundido es la “terciarización” o contratación de la provisión de bienes y servicios.

<sup>112</sup> Cabe en esto el concepto de *descentralización operativa* Finot (2002)

<sup>113</sup> Finot (2002) señala que Oates (1999) lamenta no haber denominado a esta rama “Teoría de la Descentralización”, porque el término de federalismo ha contribuido a limitar los análisis a los países federales, cuando en realidad tiene una utilización mucho más abarcativa.

regímenes federales no sólo ocurre que el mandato de gasto es difuso y de casi imposible convalidación, sino que al propio tiempo, aparece una separación adicional entre quienes toman las decisiones de gastar y quienes toman las decisiones de recaudar. En tanto exista alguna fuente de recursos comunes hay transferencias interjurisdiccionales de recursos que, en la gran mayoría de los casos, no tienen afectación específica y están así desvinculadas por definición de todo tipo de decisión de gasto por parte de los ciudadanos. Esto en verdad refuerza la "autonomía de gasto" que tienen de por sí los gobernantes. Es necesario, entonces, vincular la ejecución del gasto con el costo de la recaudación de los recursos públicos, y con los ciudadanos votantes, todo en el mismo nivel de gobierno.

Es de destacar que una parte de la literatura asigna importantes diferencias a los votantes, cuando eligen representantes de gobierno local y de gobierno nacional: en el primer caso siempre hay mayor vigilancia (Khemani, S 1999). Sin embargo, la experiencia de muchas naciones, entre ellas la Argentina, muestra que aún en los casos de electores locales, los comportamientos de éstos están muy condicionados por el funcionamiento del clientelismo político local. La tendencia creciente de los desbalances fiscales verticales ha derivado en el esfuerzo por diseñar buenos sistemas de transferencias intergubernamentales (grants) para salvar la brecha resultante entre responsabilidades de recaudación y de gasto así como por la necesidad de satisfacer cuestiones de equidad entre regiones ricas y pobres (Ter-Minassian, 1997).

Respecto a los resultados de los procesos de descentralización, uno de los beneficios más esperados es la participación ciudadana, y sobre ello no se han registrado indicios que permitan concluir en América Latina que se haya generalizado dicha tendencia. Idéntico resultado se verifica en términos de eficiencia pública y reducción de la corrupción (Finot, 2001). Por su lado Franco, R (2002) confirma la aseveración anterior, manifestando que la corrupción y el clientelismo político han contribuido a que los cambios descentralizadores no tuvieran los efectos buscados. Desde otro punto de vista, un estudio del Banco Mundial realizado por Fisman, R. y Gatti, R (2000), a partir de un análisis de cross country, afirma que la descentralización fiscal de gasto público está asociada con menor corrupción.

La descentralización plantea el riesgo de dispersar recursos y ello puede agravar el incumplimiento de los derechos sociales constitucionales. Por otra parte, no es posible garantizar que en gobiernos subnacionales con situaciones económicas y financieras difíciles y con una descentralización inadecuadamente instrumentada, no se aumenten las desigualdades. (OEA, 1998)

En lo que se refiere a la equidad, la descentralización ha contribuido a mejorar la cobertura de los servicios sociales, pero en muchos casos ha dado lugar a notables diferencias entre territorios en términos de infraestructura y equipamiento, e incluso en la calidad de los servicios sociales. Por otra parte, existen indicios

bastante generalizados que tales sistemas contribuyen a crear desequilibrios presupuestarios.

En conclusión, hay dudas sobre el resultado exitoso de los procesos de descentralización en América Latina y actualmente ya no son vistos como una panacea capaz de resolver todos los problemas. Al respecto, tanto el Banco Mundial, como el BID y la CEPAL alertan acerca de las dificultades que atraviesa el proceso de descentralización del gasto social en la región.

## V.2 Centralización y Descentralización en Argentina

En nuestro país el federalismo fiscal aún adolece de una definitiva y moderna ley de coparticipación a pesar de que la Constitución de 1994 establecía que a fines de 1996 debía estar sancionada. La cuestión de los alcances de la descentralización alcanza también al hecho de cómo se asignan los gastos y los ingresos entre los niveles de gobierno. En nuestro país, existe un claro problema de incentivos alrededor del esquema de coparticipación federal de impuestos.<sup>114</sup> Por un lado, existe un marcado desequilibrio fiscal vertical, que se genera por la forma en que se asignan gastos e ingresos entre la Nación y las provincias. La limitada correspondencia fiscal se aprecia al ver que la Nación ejecuta el 53% del gasto público total, pero es la encargada de recaudar el 76% de los ingresos totales (2001).

Las provincias y municipios ejecutan el 47% del gasto público total y recaudan sólo el 24% de los recursos totales. En tanto, la ausencia de criterios objetivos para distribuir la masa secundaria es la principal causa del desequilibrio horizontal pues el sistema no es devolutivo, ni redistributivo, ni siquiera una combinación de ambos. Como en la mayoría de las jurisdicciones el nivel de recursos propios es inferior al proveniente de recursos transferidos por la Nación, esto resta autonomía fiscal a las provincias y resalta la carencia de federalismo fiscal. Los incentivos a recaudar no son claros para las provincias.

En la Argentina, para el promedio de las jurisdicciones, los recursos propios representan el 40 % de los recursos tributarios totales. Para las provincias más pobres, este valor ronda el 10 %. Por ende, la clave de las administraciones provinciales pasa por las transferencias de la Nación, y no por una eficiente administración tributaria propia. La ausencia de correspondencia fiscal es motivo más que suficiente para desincentivar las buenas gestiones de gobierno, desligando al organismo recaudador del ejecutor del gasto. En este sentido, la descentralización de gastos no fue correspondida con la de ingresos. Las actitudes de las provincias llamadas "grandes" frente a la descentralización y a las relaciones con la Nación son diametralmente distintas a las "pequeñas" y pobres. Las primeras se sienten avasalladas y perdiendo libertad de diseñar los programas de acuerdo a

---

<sup>114</sup> Fenochietto,R y Pessino,C (2001), Llach, J.J (2001) y Cuevas, A (2003).

sus criterios. Las “pequeñas” muchas veces aceptan “todo” lo que llega, no importa qué ni cómo.

En la medida en que no haya cambios sustanciales en la coparticipación federal de impuestos en la Argentina, los problemas del federalismo fiscal no mejorarán y la descentralización seguirá más ligada a las erogaciones que a los recursos. Esto redundará en negativos impactos en la eficiencia del gasto público social, por no vincular a los ciudadanos votantes, beneficiarios del gasto público, con la obligación de pagar impuestos locales que financien aquel gasto.

Las competencias de la Nación y las provincias en la ejecución de las políticas sociales no están claramente delimitadas y hacen más compleja la ejecución de la política social. La Nación asume un rol de tutela, pues diseña programas específicos que ejecuta en territorios provinciales, muchas veces sin conocimiento de los reales requerimientos y de las mejores modalidades de intervención. No obstante, las provincias prácticamente ejecutan la casi totalidad del gasto en programas sociales. Ellas financian con sus propios recursos los programas universales: salud y educación en tanto la Nación transfiere fondos específicos para fines determinados (infraestructura y equipamiento educativo, vacunación y programas especiales contra la pobreza) que son ejecutados por las administraciones provinciales<sup>115</sup>.

A pesar que las provincias y municipios ejecutan aproximadamente el 85 % del gasto social (excluyendo seguros sociales), después de la descentralización, se verifica una *centralización implícita*. El rol del gobierno nacional es más importante y posee mayor control del aparente ya que de él dependen: a) la definición de las políticas educativas, de salud, de vivienda, etc.; b) los programas focalizados y los que cuentan con apoyo de la cooperación internacional y en dicho nivel de gobierno recae la decisión sobre su asignación por provincias<sup>116</sup>; c) los programas nacionales que son ejecutados en las provincias a través de transferencias monetarias, quedando en muchas oportunidades el nivel de decisión en el primer nivel y d) el manejo de fondos de aplicación discrecional (aportes del Tesoro Nacional a las provincias, ATN)<sup>117</sup>. Otro ejemplo de esta centralización implícita es la Ley de Educación que, legisla en ámbitos sobre los que no tiene competencia (provincias) y les establece asignaciones presupuestarias. Esta falencia legal se subsanó parcialmente mediante la realización de Pactos federales educativos, pero algunas jurisdicciones no adhirieron a la Ley (GCBA). También hubo centralización implícita en 1998 cuando se produjo un conflicto manejado por CETERA y otros sindicatos de docentes, generalizado en los docentes de nivel primario –dependientes del ámbito provincial desde 1978- en demanda de aumento salarial. El Ministerio de Educación

---

<sup>115</sup> A partir de los Compromisos Federales de 1999 y 2000 y con la nueva reforma de 2001 se liberaron los fondos específicos transferidos desde Nación (por ejemplo FONAVI) para que fueran de libre disponibilidad, afectando el gasto social y pasando a financiar erogaciones corrientes de las provincias.

<sup>116</sup> Hacia finales de los noventa seis provincias recibieron programas de ajuste de los organismos multilaterales, pero ello fue posible porque la Nación fue garante de la operación.

<sup>117</sup> Estos fondos son administrados discrecionalmente por el Ministerio de Interior.

de la Nación asumió el tema y otorgó el “incentivo docente” que significa un aumento masivo desligado de todo incentivo.

La descentralización en la Argentina comenzó más tempranamente que en otros países de la región, pues a fines de los años setenta el gobierno militar transfirió a las provincias la educación primaria y algunos hospitales nacionales, siendo en realidad la transferencia más fuerte en términos de gastos. En los noventa, se inició la nueva oleada de descentralizaciones, con las transferencias de la educación secundaria y terciaria, los hospitales públicos y los programas nutricionales. La experiencia indica que básicamente se descentralizaron gastos, aunque en menor medida fuentes de financiamiento, pues muchos recursos quedaron a cargo de la Nación, que los redistribuyó vía transferencias a los niveles subnacionales de gobierno. Como la recaudación tributaria aumentó sustantivamente desde 1991, la Nación impulsó la descentralización de servicios, teniendo en cuenta que las mayores transferencias de recursos coparticipables servirían a las provincias como financiamiento para afrontar las nuevas erogaciones en escuelas y hospitales.

La descentralización en la educación es uno de los temas más estudiados. Desde los orígenes del Estado nacional, la centralización educativa fue cuestionada. La descentralización, en cambio, era vista como la forma de reducir la burocracia del sistema, superar la superposición de jurisdicciones, articular con los establecimientos históricamente dependientes de las provincias y adaptar estilos de gestión, contenidos y modalidades institucionales a las realidades locales. No obstante esta postura inicial, las críticas al proceso llevado a cabo en el país son las más difundidas entre los autores. La primera etapa de descentralización educativa (en los setenta), desde una visión macro, fue evaluada negativamente en cuanto a la disminución de la calidad y de la eficiencia del sistema por Kisilevsky, M. (1990), Senén González, S. (1989), Filmus, D (1997) y otros. Para la evaluación del último proceso (en los noventa), Carciofi, R (1996) manifiesta que "...la modalidad adoptada por el país para la descentralización de la educación ha sido la respuesta a la existencia de restricciones macroeconómicas y de imperativos vinculados a la política fiscal más que a las prioridades de la política educativa, lo que contrasta con las ideas generales que predominan en la literatura especializada... "Afirmación compartida por Senén González, S. (1994). En general, existe consenso en que la descentralización de la educación es ante todo un hecho político que afecta a toda la estructura del Estado y que fue implementada por motivos fiscales más que pedagógicos".

En síntesis, la experiencia de la Argentina de los noventa no es la mejor en materia de servicios sociales transferidos desde la Nación a las provincias, aunque debe reconocerse que ninguna de las provincias estaría dispuesta a retrotraerse a la situación anterior. El problema en sí mismo, supera al del gasto social y se ubica en un contexto más amplio que debería solucionarse con un gran avance tanto en la descentralización de ingresos fiscales como de responsabilidades de recaudación local (correspondencia fiscal).

### V.3. Universalidad y focalización

Las políticas sociales de acuerdo con su diseño, modelo de intervención y agentes actúan con dinámicas distintas sobre los problemas y necesidades de la población, pueden ser: a) las políticas sociales universales y b) las políticas focalizadas destinadas a enfrentar la pobreza.

Los criterios que permiten identificar las políticas más adecuadas para la satisfacción de las necesidades de la población objetivo pueden estar dirigidos a toda la población o a grupos específicos (universalidad y focalización). En estos últimos casos los recursos están aplicados directamente a los programas.

Las políticas universales son aquéllas en que la simple condición de ciudadanos las hacen meritorias y los sectores más típicos son educación y salud (Flood et al, 1994). El antecedente histórico de las políticas universales se origina a partir de la segunda posguerra y el concepto pasó a ser la expresión cabal de los nuevos derechos sociales (Beveridge, 1942). El gasto de los programas universales se financia con recursos tributarios de rentas generales y la administración está concentrada en alguno de los tres niveles de gobierno.

Cronológicamente más recientes son las políticas destinadas a enfrentar y reducir la pobreza, se trata de un conjunto de acciones llevadas adelante por el estado, que tienen como fin atender a ciertas necesidades básicas y específicas de los sectores marginados y más vulnerables y se denominan focalizadas.

Focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios determinada a la que se pretende atender respecto una necesidad insatisfecha, a fin de elevar el impacto (CEPAL, 1994). La focalización se basa en la segmentación del mercado y en la consecuente necesidad de respuesta mediante una oferta que se adecúe al segmento al que interesa llegar. Este grupo de políticas, conforman las redes de protección social diseñadas para mitigar y reducir los riesgos generados por la pobreza o coyunturales caídas de los ingresos. Uno de los argumentos más importantes en favor de la existencia de los programas sociales focalizados hacia los pobres es que supuestamente aumentan la eficiencia y equidad en el gasto social y, por tanto, aceleran la reducción de la pobreza (Grosh M y Baker, 1995). Este enfoque supone que la focalización de recursos en los más pobres sería seguido por el "efecto derrame" del crecimiento económico, que finalizaría favoreciendo a los pobres.

Actualmente, este enfoque está en debate y ciertamente cuestionado no solo en el país, sino también en América Latina. Al principio, parte de la literatura asumió que la focalización, per se, resolvería el problema de la eficiencia y equidad en el gasto social. Sin embargo, esto no está ocurriendo. Las críticas se orientan en dos sentidos, en primer lugar si el gasto estuvo efectivamente orientado hacia los pobres y en segundo lugar, si produjo los resultados esperados. En ambos se encuentran debilidades. En la llegada a los pobres, se detectan altos costos de

focalización cuando ésta se realiza por procedimientos técnicamente aceptables, alta movilidad de la gente que limita la aplicación de los programas por tiempos prolongados, clientelismo político, existencia de grupos de presión, corrupción para la obtención de beneficios. En cuanto a los resultados, se observa que están relacionados con el diseño del programa y su impacto, en general, es escaso. Los beneficiarios no parecen exhibir cambios notables en sus condiciones de vida.

Una nueva clasificación de los programas sociales es la incluida en el concepto de protección social (Banco Mundial, BID, OIT, PNUD) que se define como un sistema diseñado para ayudar a personas u hogares para que puedan mitigar y enfrentar la pobreza o reducciones transitorias en sus ingresos. Tiene dos componentes: a) programas de asistencia social (trasferencias y programas masivos de empleo) diseñados para ayudar a personas u hogares a reducir los riesgos de caídas de ingresos y de pobreza y b) esquemas de seguridad social (seguro de vejez, de salud, de desempleo). Son acciones de inversión en capital humano que buscan evitar la exclusión social; brindan una red de protección y constituyen un trampolín para que los pobres puedan salir de esa condición. En este concepto se aglutinan los programas focalizados, los seguros sociales y el mantenimiento del capital humano.

#### V.4. Programas universales y focalizados en la Argentina

La universalidad marca nuestra política social. En efecto los gastos en los programas universales típicos de educación y salud constituyen los flujos que van formando el capital humano. Ellos fueron los que modelaron nuestra política social. La Argentina se caracterizó por su temprano acceso a la educación y la salud, alcanzando niveles que nos ubicaban por sobre la región y debajo de los países centrales. Ello permitió que acumuláramos capital humano necesario para el crecimiento (C. Flood, 1994). Sin embargo, ese proceso de acumulación se desaceleró a partir de la posguerra y hoy nuestros indicadores se encuentran debajo de otros países latinoamericanos y más alejados de los centrales. Además, los gastos universales tienen fuerte impacto redistributivo, especialmente la educación, ya que dentro del conjunto de subsidios que reciben los hogares de menores ingresos, dicho sector es el principal componente.

En términos de gasto, los programas universales continúan conformando básicamente nuestro perfil de país, ya que demandan el 83.75% del total del gasto en sectores sociales. Las provincias y los municipios son los que mayoritariamente los ejecutan, luego de las descentralizaciones realizadas en 1978 y 1992.

El motivo de intervención del Estado en este tipo de políticas está más orientado a corregir problemas en la asignación de recursos (eficiencia) que a los de equidad.<sup>118/119</sup> En salud, la necesidad (y concurrencia al hospital) determina la

---

<sup>118</sup> Aunque el objetivo de muchos de ellos es garantizar la igualdad de oportunidades (que es un criterio de equidad).

prestación y en educación la gratuidad garantizada por ley determina la oferta para todos los habitantes. Pero, no todas las acciones de salud y educación son universales, ya que por ejemplo el Programa Remediar (entrega medicamentos gratuitos) y los programas de Becas y las Políticas Compensatorias Educativas son programas focalizados en la población pobre.

Los programas focalizados son especialmente notorios ya sea por su búsqueda de rédito político o como arena de las demandas de eventuales beneficiarios o de las críticas por la falta de transparencia y clientelismo.

El cambio de énfasis de las políticas universales a las focalizadas tuvo una serie de consecuencias en términos de asignación de recursos, institucionalización, nuevos agentes y formas de gestión. Uno de los aspectos primordiales en este tipo de políticas son los procedimientos de focalización empleados que están estrechamente vinculados con el tipo de política y beneficiarios.

La focalización es la identificación de las personas que serán o no elegibles para participar en un programa social. La focalización requiere de mecanismos para identificar a los pobres y excluir a los no-pobres, y éstos generan costos. Cuanto más precisa sea la clasificación, tanto más probable que los costos administrativos de la focalización sean altos. Los mecanismos más comunes de focalización son: a) de evaluación individual, b) grupales o geográficos (zonas de frontera) y c) autofocalizados.

Los programas focalizados son implementados por variadas instituciones dependientes de diferentes ministerios. A nivel nacional, el Ministerio de Desarrollo Social concentra muchos de los programas pero también son llevados a cabo por

---

<sup>119</sup> Las nuevas modalidades de política social en Europa vinculan las seguridades básicas al estatus de ciudadano y no al del trabajador, transformando a los seguros en la principal política social universal. Pugman clasifica la nueva Economía del Bienestar en: a) Enfoque Liberal. Los subsidios se orientan a los sectores de bajos ingresos a través de transferencias de carácter universal y un sistema limitado de seguros sociales. El Estado incita al mercado y tiene la menor intervención. Los ejemplos son EEUU, Canadá y Australia; b) Enfoque corporativista o continental. Los seguros son obligatorios y están organizados con un espíritu corporativo de defensa de los intereses y los derechos adquiridos. El modelo mantiene las diferencias de la situación social, pero se funda en el rol tradicional de la familia en que las mujeres son incitadas por el sistema de asignaciones familiares a mantenerse al margen del trabajo y hacerse cargo de la educación de los hijos. Los seguros privados juegan un papel modesto. Los ejemplos son Austria Francia, Alemania e Italia y c) Enfoque socialdemócrata o nórdico. La universalidad de derechos se aplica de modo sistemático, lo que permite a toda la sociedad (independientemente de la clase social) a beneficiarse con un muy alto nivel de protección social. Este modelo favorece la emancipación de los individuos respecto al rol de la familia.

los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, de Economía, de Educación y de Salud. Los programas focalizados son mayoritariamente nacionales y ello se observa en el financiamiento, en el que el 54% del gasto provincial y municipal de este tipo de programas es financiado desde Nación (donde se incluyen los aportes del sector externo).

## **VI. Reflexiones finales acerca del gasto público social en nuestro país**

---

Nuestra política social de larga raigambre histórica es el resultado de la aplicación de derechos constitucionales y por lo tanto universales. Sin embargo, sucesivas crisis han empobrecido a nuestra población y para su atención no alcanzan esas políticas y se requiere otras especiales dedicadas a solucionar problemas y necesidades concretas.

El desafío es incorporar en forma explícita criterios de equidad en los programas universales e implementar programas focalizados, integrados e integrales y articular ambos tipos de programas en función de los objetivos y metas comunes.

Las políticas universales, requieren otras que las complementen, p. e: para que haya educación para todos y que exista la igualdad de oportunidades a los programas generales se le adicionan otros que proveen útiles, libros, equipamiento o becas para que los estudiantes tengan un incentivo para continuar los estudios en lugar de trabajar. Con este concepto vemos a los programas focalizados con características de transitoriedad y contra ciclicidad y por ello admitimos que sean asistencialistas en casos extremos y de desarrollo en la mayoría. El riesgo existente es la permanencia, o sea la dificultad de reducirlos o eliminarlos una vez superada la crisis o la razón de su creación.

El fundamento de las políticas universales ha sido interpretado como el esfuerzo de generalizar la oferta de bienes y servicios igual para todos, aduciendo que ello iba a contribuir a la cohesión social (política social tradicional). Sin embargo, la práctica ha demostrado desigualdades notorias en esa provisión, por lo cual se ha hablado de "universalismo excluyente" en unos casos y en otros "estratificado". En el primer caso, la población queda al margen y en el segundo las diferencias no tienen que ver con las necesidades sino con el status de los beneficiarios.

Por ello es importante entender la universalidad de distinta manera. Debe perseguirse la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas. Algunas podrán solventarlas y otras no y para estas últimas es responsabilidad del Estado la provisión.

Las políticas universales garantizan de alguna manera la calidad, p.e si la educación básica fuera exclusivamente para pobres se convertiría en una escuela pobre para pobres ya que no existirían incentivos ni competencia para su mejoría. A nuestro

criterio, la prioridad de la política social debe estar en la educación y en la salud porque de esta manera se dan las oportunidades para que la población, especialmente la de menores recursos pueda superarse y acceder a niveles laborales y de calidad de vida mejores. Por lo tanto en momentos de crisis es prioritario el mantenimiento de dicho capital humano pues de lo contrario su degradación representará una deuda larga y difícil de saldar para nuestro país.

En la discusión universalidad versus focalización, resulta interesante presentar la posición de Ocampo, J.A (2000) que manifiesta que la focalización fue en cierto sentido una falsa representación de los objetivos de las políticas sociales porque las segmentó, pero a la vez tuvo la virtud de poner al descubierto que los recursos públicos no siempre llegan a los pobres y que por lo tanto se debe crear un mecanismo que efectivamente mida cuantos recursos van efectivamente a los pobres.

Es necesario visualizar la focalización como un instrumento para facilitar la universalidad que es la esencia misma de la política social. En la práctica es imposible llegar a la universalidad a través de los instrumentos tradicionales y entonces la focalización puede ser la herramienta útil para descubrir cuales son las formas de llegar a los territorios o a las personas más pobres para que puedan efectivamente acceder a sistemas, que en el largo plazo, deben ser de carácter universal.

## **Bibliografía**

---

Atkinson, P. y Van den Noord, P. (2001), *"Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis"*, en Economics Department Working Papers, No 285, OECD. Paris.

Barr, N. (1992), *"Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation"* en Journal of Economic Literature, Vol. XXX, No 2, pp. 741-803

Barro, R. J. (1991), *"Economic Growth in a Cross Section of Countries"* en National Bureau of Economic Research (NBER) Working Papers, No 3120.

Benhabib, J. y Spiegel, M. (1994), *"The Role of Human Capital in Economic Development. Evidence from aggregate cross-country data"* en Journal of Monetary Economics, Vol. 34, pp. 143-173

Braslavsky, C. (1999), *"Descentralización y Equidad: Oportunidades y Limitaciones de las Políticas Educativas Contemporáneas"*, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Federalismo. Canadá.

Carciofi, R. (1996), *"Evaluación del Proceso de Descentralización Educativa en la Argentina"*. CEPAL. Santiago de Chile.

Card, D. y Krueger, A.B. (1992), "Does school quality matter? : Returns to education and the characteristics of public schools in the United States", en Journal of Political Economy, Vol. 100, pp.1-40.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1994). *"El gasto social en America Latina: un examen cuantitativo y cualitativo"*. Cuadernos CEPAL N° 73, Santiago de Chile.

CEPAL (2001). *"El gasto social en América Latina: Balance de una década"*. En Panorama social de América Latina, 2000-2001. Santiago de Chile.

Coleman, J. (1988), *"Social Capital in the Creation of Human Capital"*, en American Journal of Sociology Supplement, Vol. 94, pp. 95-120.

Cuevas, A. (2003), *"Reforming Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina"*. IMF Working Paper No 03/90. International Monetary Fund. Washington D.C.

Dieguez, H., Llach, J.(coord) y Petrecolla, A. (1991), *"El gasto público social"*, Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.

Fenochietto, R. (UBA) & Pessino, C. (Universidad Torcuato Di Tella) (2001), *"Cómo alcanzar un adecuado federalismo fiscal en la República Argentina"*, Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal. Buenos Aires.

Filmus, D. (1997), *"La Descentralización Educativa en Argentina: Elementos para el análisis de un proceso abierto"*, ponencia presentada en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, CLAD. Costa Rica.

Finot, I. (2001), *"Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica"*, ILPES/CEPAL. Santiago de Chile.

Finot, I (2002), *"Descentralización y Participación en América Latina: Una mirada desde la Economía"*, en *Revista de la CEPAL*, No 78, pp. 140-49. Santiago de Chile.

Fisman, R. y Gatti, R. (2000), *"Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries"* en Policy Research Working Paper, No 2290, World Bank. Washington D.C.

Flood MC et al, (1994), *"El gasto público social y su impacto redistributivo"*, Secretaría de Programación Económica. Buenos Aires.

Flood MCV de (2006), *"La Política del Gasto Social. La experiencia argentina"*. Buenos Aires. Ed. La Colmena

Franco, R (2002) "Grandes Temas del Desarrollo Social en América Latina y el Caribe", en Carlos Sojo (editor). Desarrollo Social en América Latina: Temas y

desafíos para las políticas públicas. FLACSO, Banco Mundial. San José de Costa Rica.

Franco, R (2003), *"Descentralización, Participación y Competencia en la Gestión Social"* presentado en el Seminario Descentralización y Políticas Sociales en América Latina: Dilemas políticos y estrategias de gestión pública", organizado por el Centro de Estudios Internacionales de Barcelona (CIDOB). Barcelona

Hall, R. y Jones, C. (1998), *"Why do Some Countries produce so much more Output per Worker than Others?"*, en *Working Papers*, No. 98007, Stanford University Department of Economics. U.S.A.

Hayek, F. (1945), *"The Economic Conditions of Interstate Federalism"*, reimpresso en *Individualism and Economic Order*. University of Chicago Press. Chicago.

Klenow, P. y Rodriguez-Clare, A. (1997), *"The Neoclassical Revival in Growth Economics: Has it gone too far?"*, NBER Macroeconomics Annual, pp. 73-103. U.S.A.

Kisilevsky, M. (1990), Kisilevsky, M. (1990), *"La relación entre la Nación y las Provincias a partir de la Transferencia de los Servicios Educativos del Año 1978"*, C.F.I. Buenos Aires

Kyriacou, G. (1991), *"Level and Growth Effects of Human capital: A Cross-Country Study of the Convergence Hypothesis"*, en *Economic Research Reports*, pp. 19-26, New York University Press. U.S.A.

Llach, J.J, L., Piffano, H., Flood, C. y Harriague, M. (2001), *"Más allá del IVA. Una Reforma Impositiva para mejorar la Competitividad, la Responsabilidad Fiscal, el Federalismo y la Democracia Representativa"*, Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria y Cámara de Exportadores. Buenos Aires.

Mankiw, G., Romer, D. y Weil, D. (1992), *"A Contribution to empirics of Economic growth"* en *The Quarterly Journal of Economics*, No. 107, pp. 407-37, MIT Press.

Mincer (1974), *"Schooling, Experience and Earnings"*, Columbia University Press. New York.

Oates, W. (1977), *"Federalismo Fiscal"*, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

OEA / MIDEPLAN / CEPAL (1998), *"Institucionalidad Social para la Superación de la Pobreza y Equidad"*. Editor Rolando Franco. Santiago de Chile.

Putman, R. (1993), *"Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy"*. Princeton University Press.

Rodden, J. (2000), "Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints", en Newsletter Report World Bank No. 21597. Washington D.C.

Sen Amartia, (1987), "On Ethics and Economics", Basil Blackwell. Oxford, New York.

Senen González, S. (1989), "Políticas Estatales y Programas de Descentralización Educativa", C.F.I. Mimeo, Buenos Aires.

Senen González, S (1994), "Una nueva agenda para la Descentralización educativa" en Revista Iberoamericana de Educación, No 4.

Ter-Minassian, T. (editor) (1997), "Fiscal Federalism in Theory and Practice", International Monetary Fund. Washington D.C.

Tiebout, C. (1956), "A Pure Theory of Local Government Expenditures", Journal of Political Economy.

Weingast, B. (1995), "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development", en Journal of Law, Economics and Organization

## **Problemas de competitividad de las exportaciones argentinas**

---

*Ernesto A. O'Connor*<sup>120</sup>

### **Resumen**

---

La economía argentina viene experimentando un elevado proceso de crecimiento desde 2003, en un contexto global muy favorable. Las exportaciones crecen incesantemente, pero su participación en el market share global no se modifica. Esto plantea interrogantes acerca de la performance exportadora. En este trabajo se analizan limitantes de la competitividad de las exportaciones. Al estudio de datos empíricos de Argentina y del mundo sucede un análisis para determinar algunas restricciones sobre el crecimiento de las exportaciones vinculadas con la estructura productiva y la informalidad.

### **Abstract**

---

---

<sup>120</sup> Investigador, Departamento de Economía, Universidad Católica Argentina. Av. Alicia Moreau de Justo 1400. Piso 4°. Oficina 54. Puerto Madero. Ciudad de Buenos Aires (1107). República Argentina. +54-11-4338-0834.