

# Avances, retrocesos y el futuro en cuanto a descentralización del gasto público

## 20º SEMINARIO DE FEDERALISMO FISCAL

Avances, retrocesos y el futuro de las relaciones fiscales Nación-Provincias

21 de JUNIO de 2017

8: 30 a 14 hs

Aula Magna

### OBJETIVO

Discutir la problemática del Federalismo fiscal en Argentina.

### DESTINATARIOS

Docentes, investigadores, especialistas en la materia, funcionarios y público en general.

Oscar Cetrángolo  
(IIEP UBA-CONICET)

FCE Facultad de Ciencias Económicas



COMITÉ ORGANIZADOR



Universidad Nacional de Córdoba



IAE



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

CONTACTO E INSCRIPCIONES

✉ [magisterfp@depeco.econo.unlp.edu.ar](mailto:magisterfp@depeco.econo.unlp.edu.ar)

☎ + 54 221 4236769 int.106



UBA IERAL



Instituto de Estudios Económicos  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y  
Consejo Federal de Ingresos Públicos

# El problema

- Proceso de descentralización de la provisión pública de servicios con fuerte impacto sobre la equidad a manos de niveles de gobierno sumamente desiguales en materia de desarrollo territorial y posibilidades de financiamiento.
- Ausencia o debilidad de instancias de coordinación por parte del gobierno central
- Sobre un escenario caracterizado por esas restricciones se produjeron ciertos cambios que es necesario evaluar

# TEMARIO

1. Avances y retrocesos recientes en perspectiva histórica
2. Mayor descentralización por razones macro
3. Apuntes a partir de la educación descentralizada
4. Restricciones y avances en la provisión descentralizada de salud
5. El financiamiento
6. Reflexiones finales

# TEMARIO

**1. Avances y retrocesos recientes en perspectiva histórica**

2. Mayor descentralización por razones macro

3. Apuntes a partir de la educación descentralizada

4. Restricciones y avances en la provisión descentralizada de salud

5. El financiamiento

6. Reflexiones finales

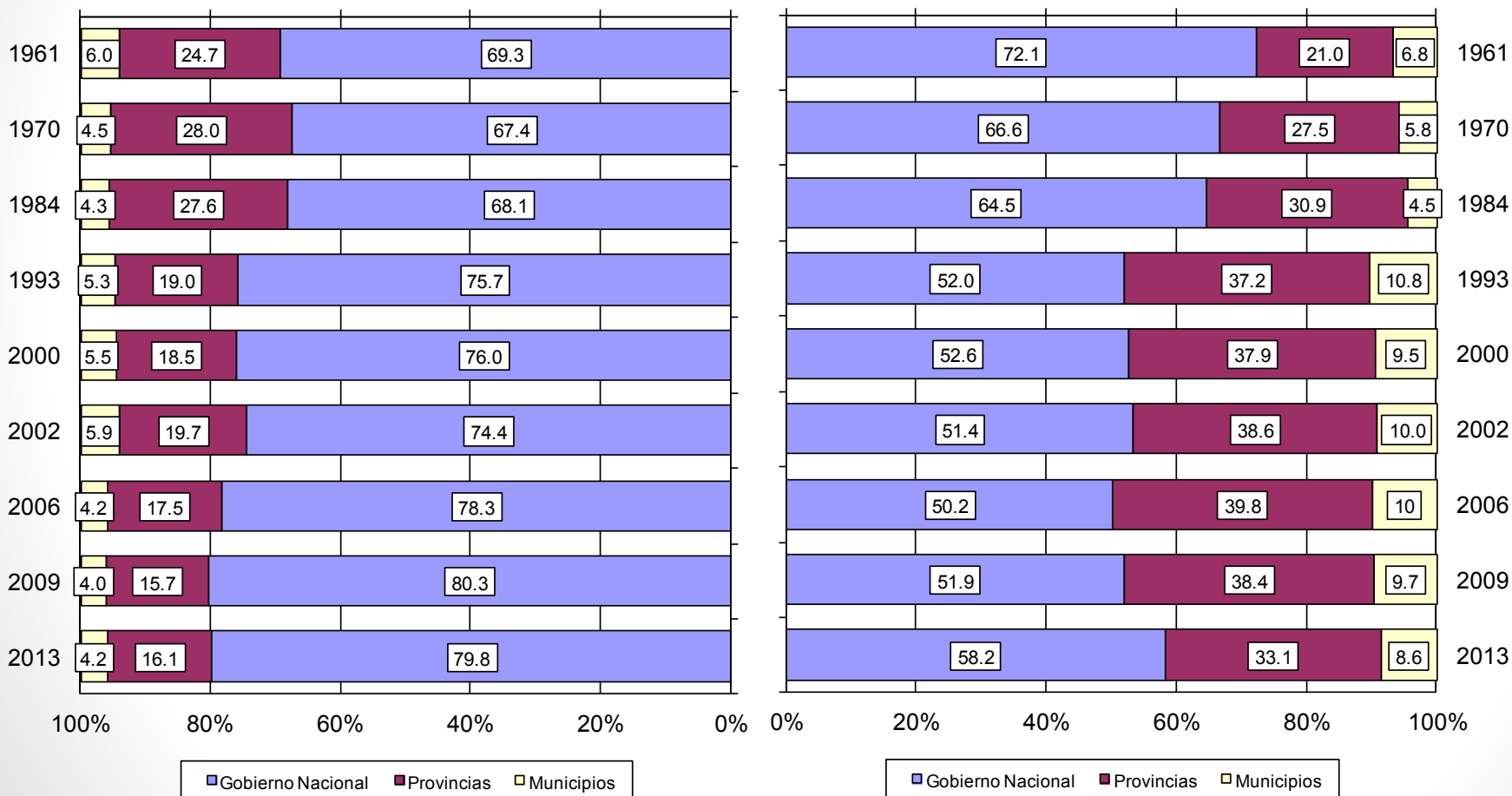
# Avances y retrocesos recientes en perspectiva histórica

- Reversión de proceso de descentralización del gasto.
- Motivos macroeconómicos y políticas sectoriales
- Persiste falta de información sobre dinámicas productivas provinciales y fracaso de mecanismos de convergencia
- La falta de información impide evaluar cambios en estructura productiva sobre dinámicas provinciales y, en consecuencia, probabilidades de financiamiento autónomo.

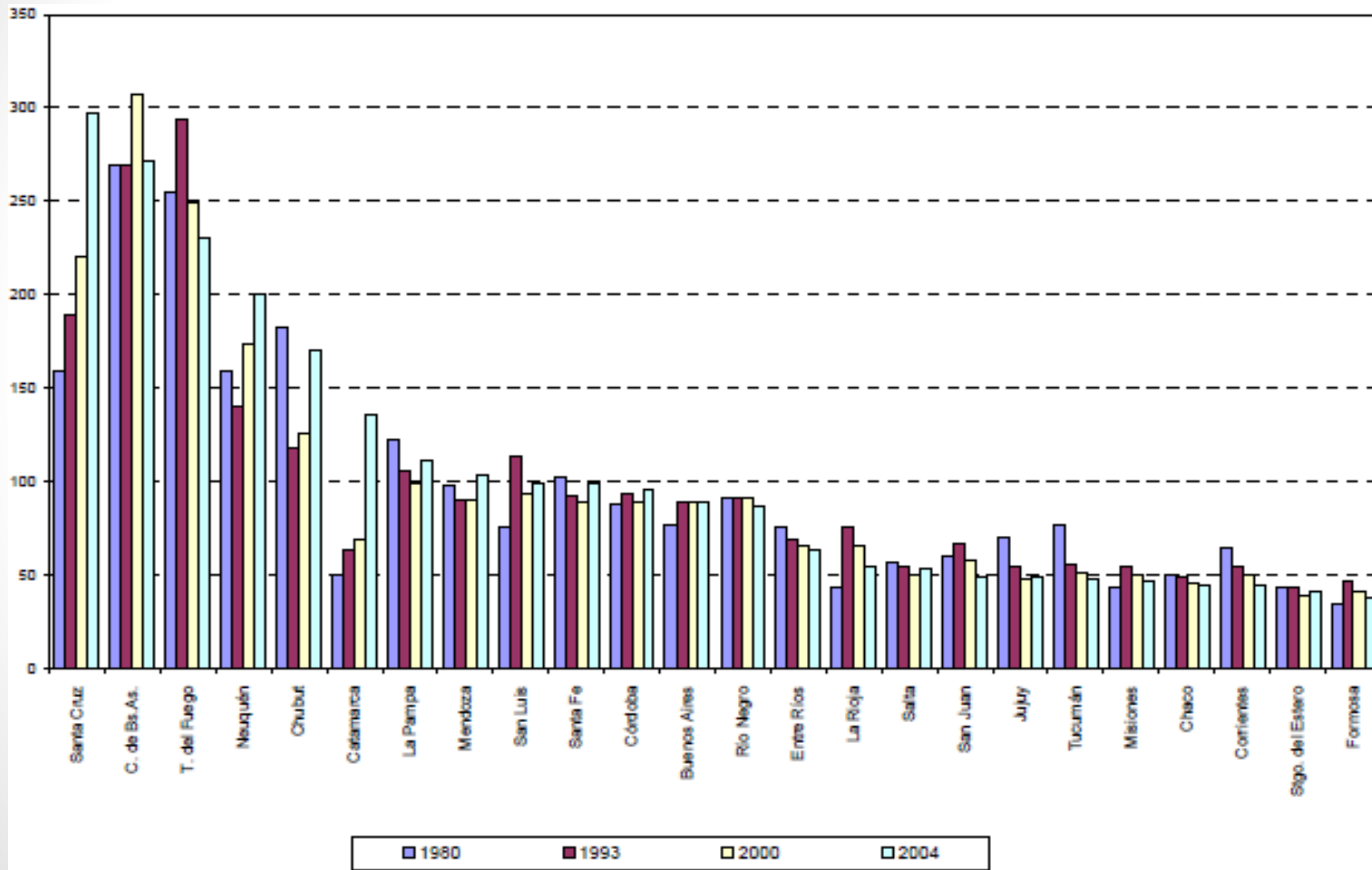
# Estructura % de recursos (tributarios y no tributarios) y erogaciones por nivel de gobierno

## Recursos

## Gastos



# Persistencia de las brechas de desarrollo: Evolución del PBG per capita (Índice, base total del país = 100)



Fuente:: F. Gatto (2008)

# Los desequilibrios provinciales ante cambios institucionales

CONSTITUCION	CANTIDAD	EXTREMOS	BRECHA
1994	24	CABA-Formosa	7,34
1952	22	Santa Cruz-Formosa	7,29
1853	14	Catamarca-Santiago del Estero	3,68
1853 sin Catamarca	13	San Luis-Santiago del Estero	2,46

Nota: Las brechas son calculadas a partir de las estimaciones de PBG para 2004.



# TEMARIO

1. Avances y retrocesos recientes en perspectiva histórica

**2. Mayor descentralización por razones macro**

3. Apuntes a partir de la educación descentralizada

4. Restricciones y avances en la provisión descentralizada de salud

5. El financiamiento

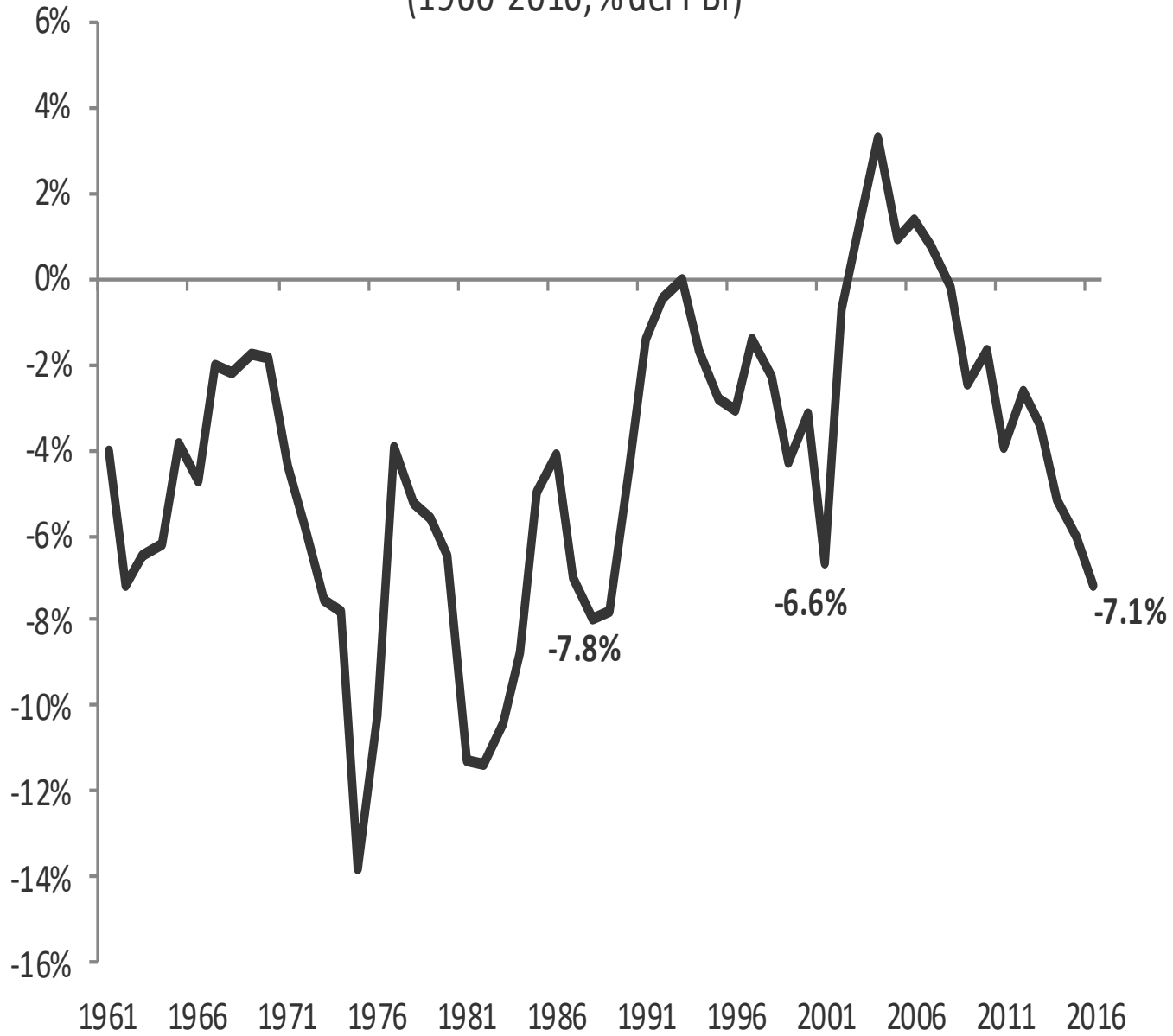
6. Reflexiones finales

# Mayor descentralización por razones macro

- Fuerte aumento del gasto público
- Importante incremento de la carga tributaria, pero también del déficit
- Movimientos dominados por las cuentas de la Nación, en especial por prestaciones de seguridad social y transferencias al sector privado
- Diferente participación de gastos en servicios descentralizados sobre el total en cada provincia
- Impacto sobre estructura económica del gasto provincial (personal)

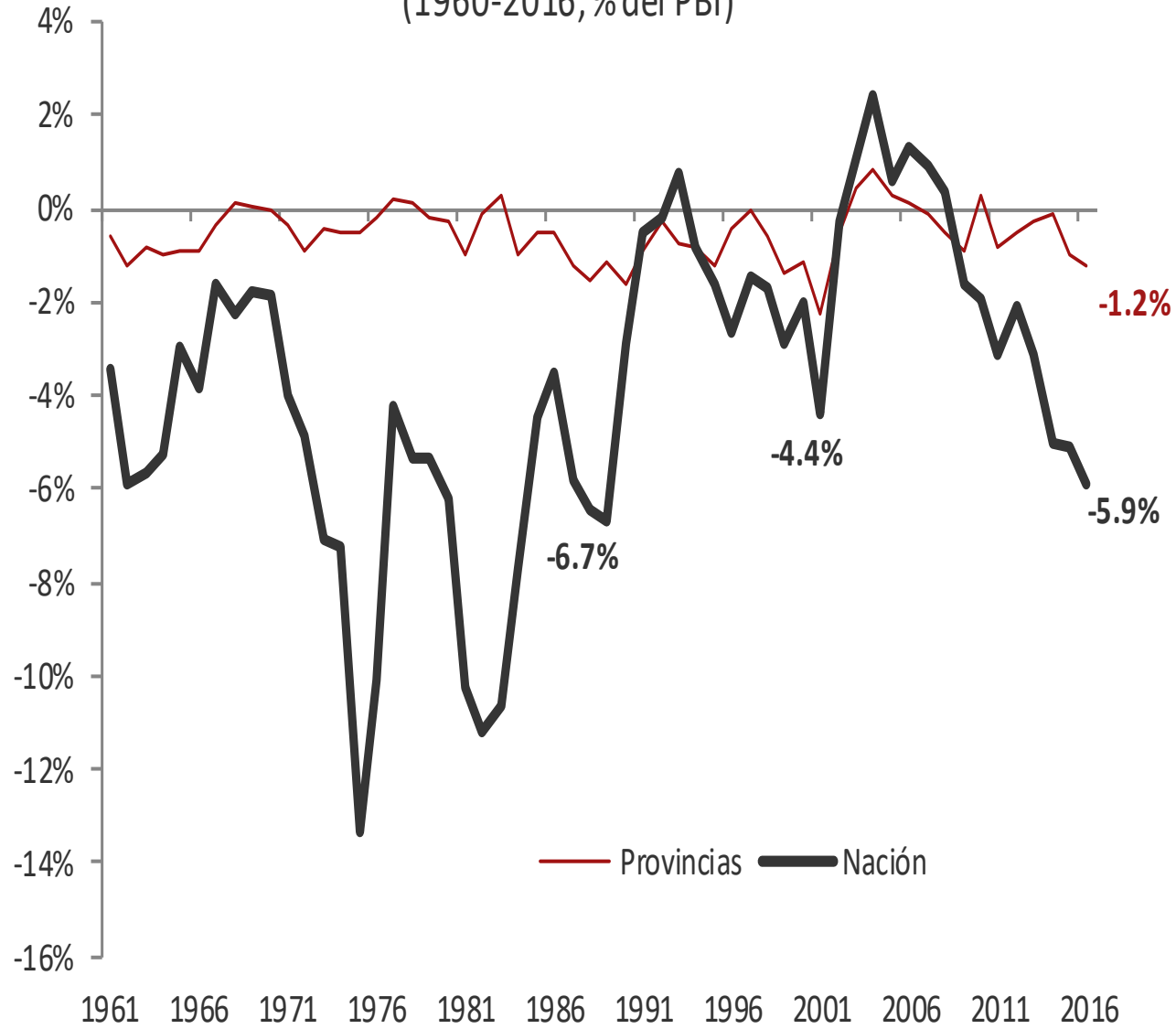
# Resultado Fiscal Global - Sector Público Argentino

(1960-2016; % del PBI)

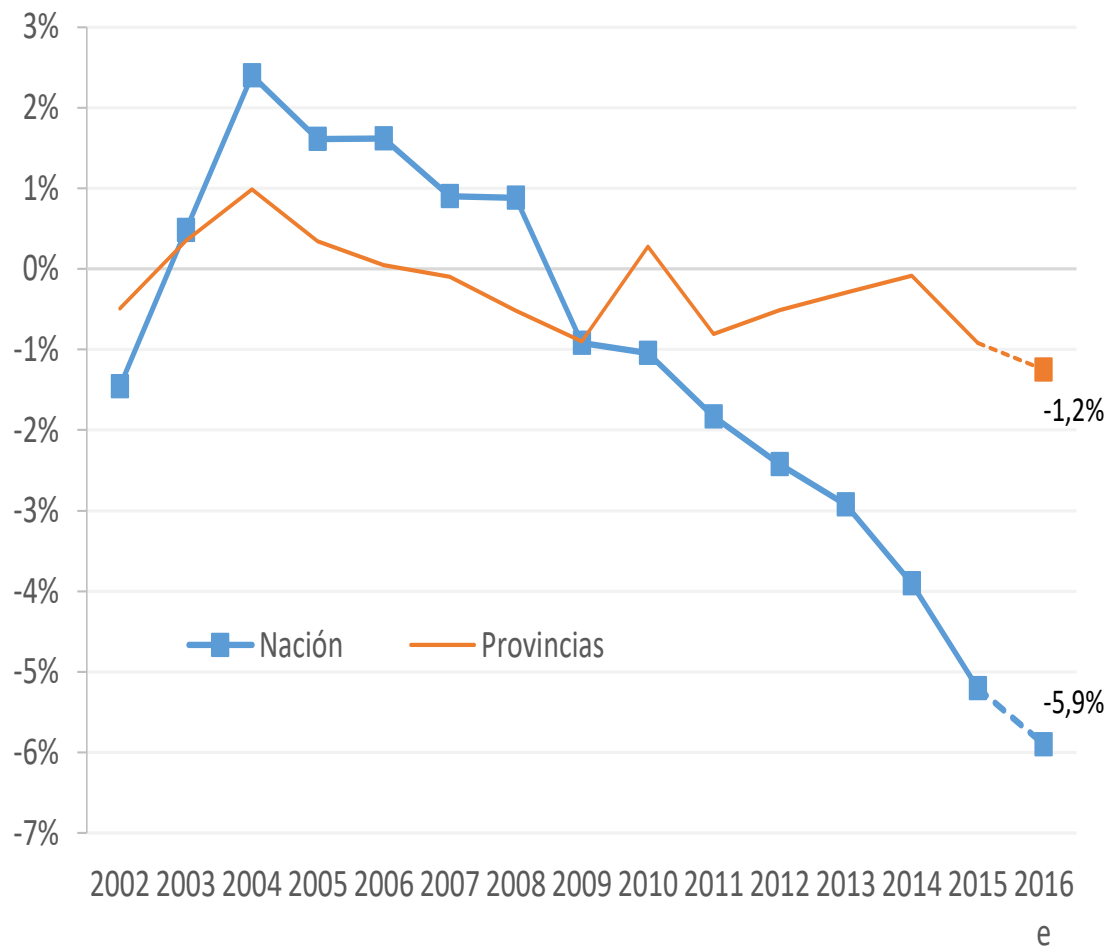


# Resultado Fiscal - Sector Público Argentino

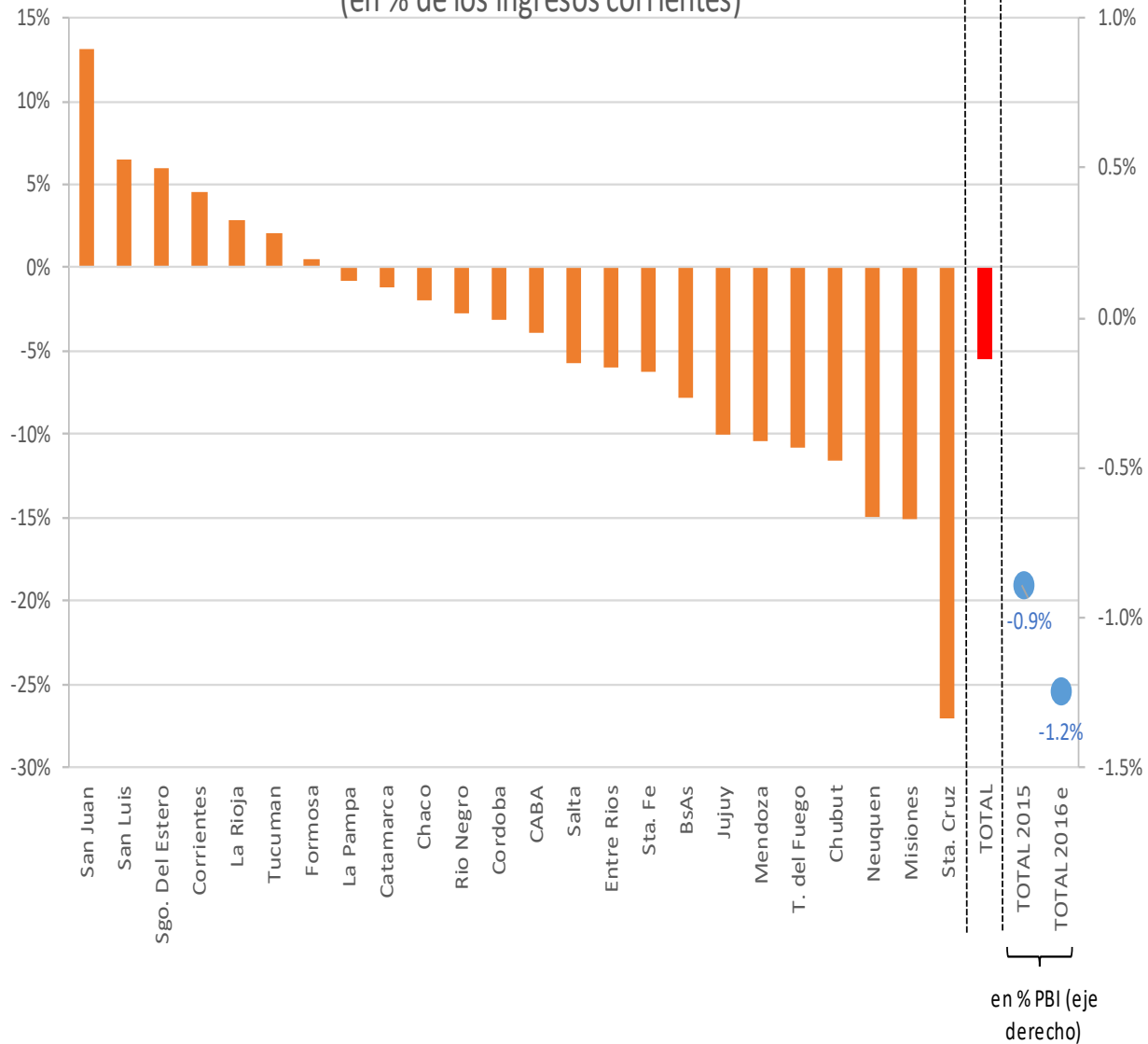
(1960-2016; % del PBI)



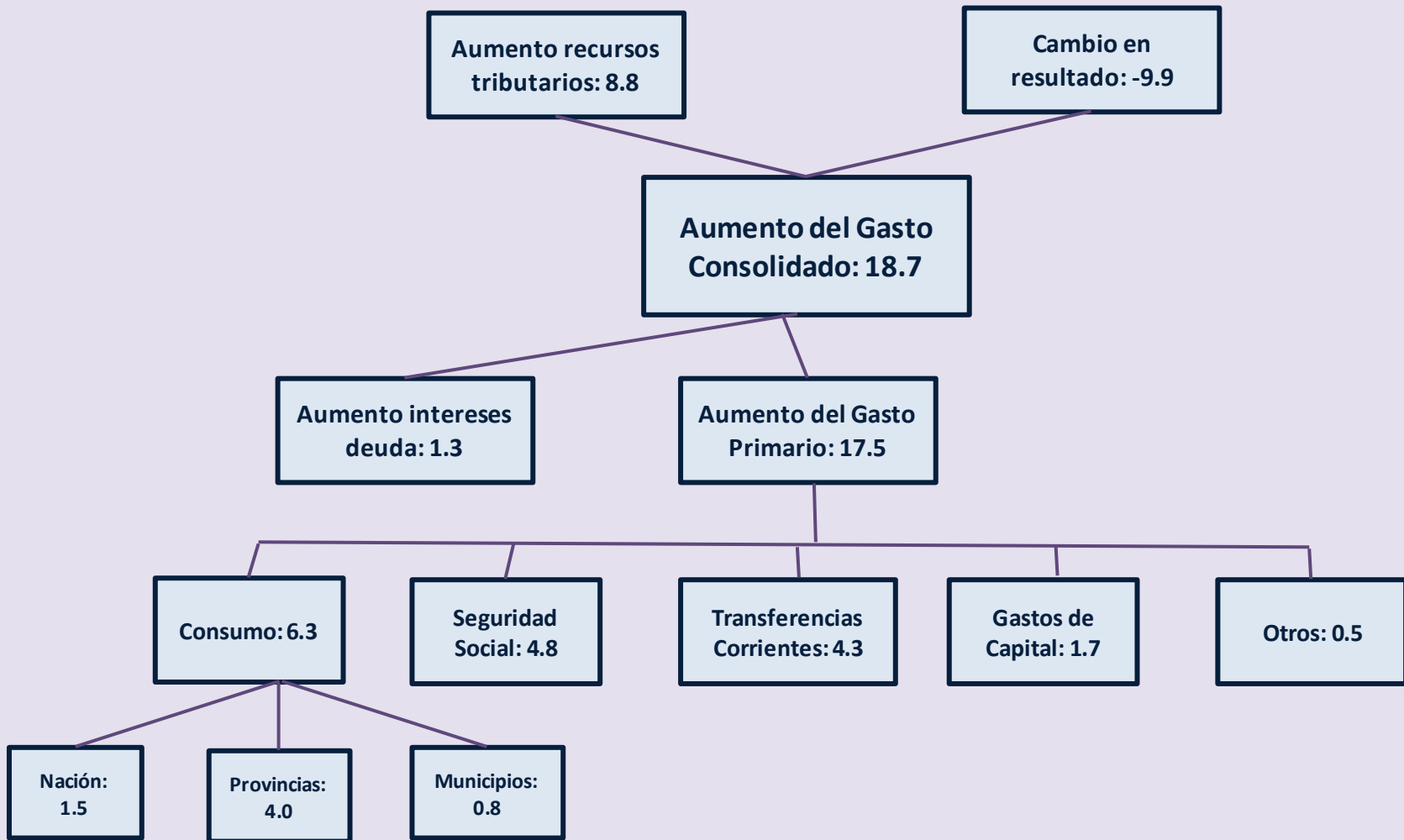
## Resultado Fiscal Nación y Provincias, 2002-2016; % del PBI



## Resultado Fiscal Provincias Año 2015, (en % de los ingresos corrientes)



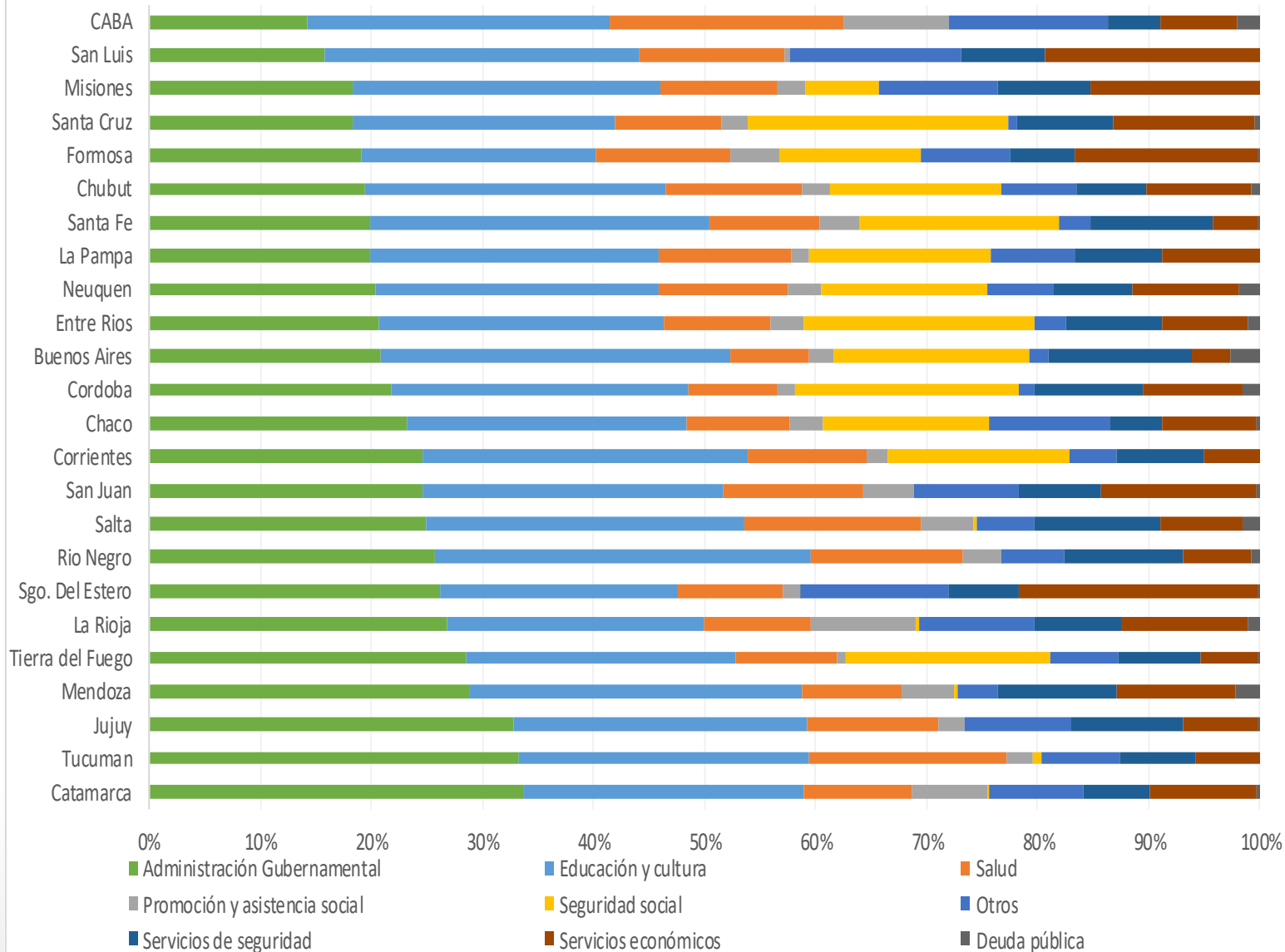
# Cambio en Gasto Publico Consolidado 2004-2016 (% del PIB)



# Finalidad Función - Año 2015

## Completo

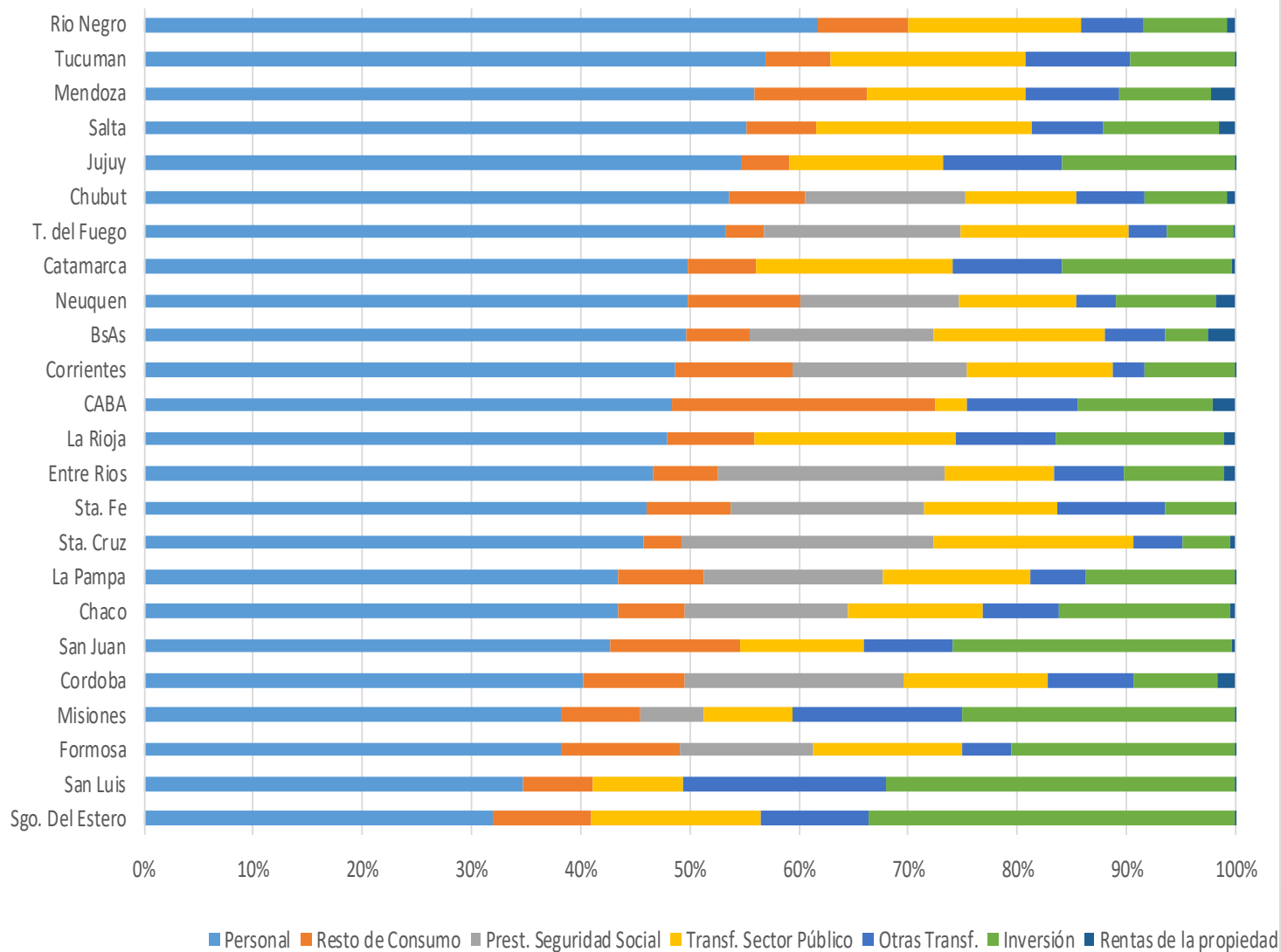
Gasto Público Provincial por Finalidad y Función: Estructura porcentual - Año 2015





# Año 2015 Completo

## Gasto Público Provincial: Estructura porcentual, Año 2015



# TEMARIO

1. Avances y retrocesos recientes en perspectiva histórica

2. Mayor descentralización por razones macro

**3. Apuntes a partir de la educación descentralizada**

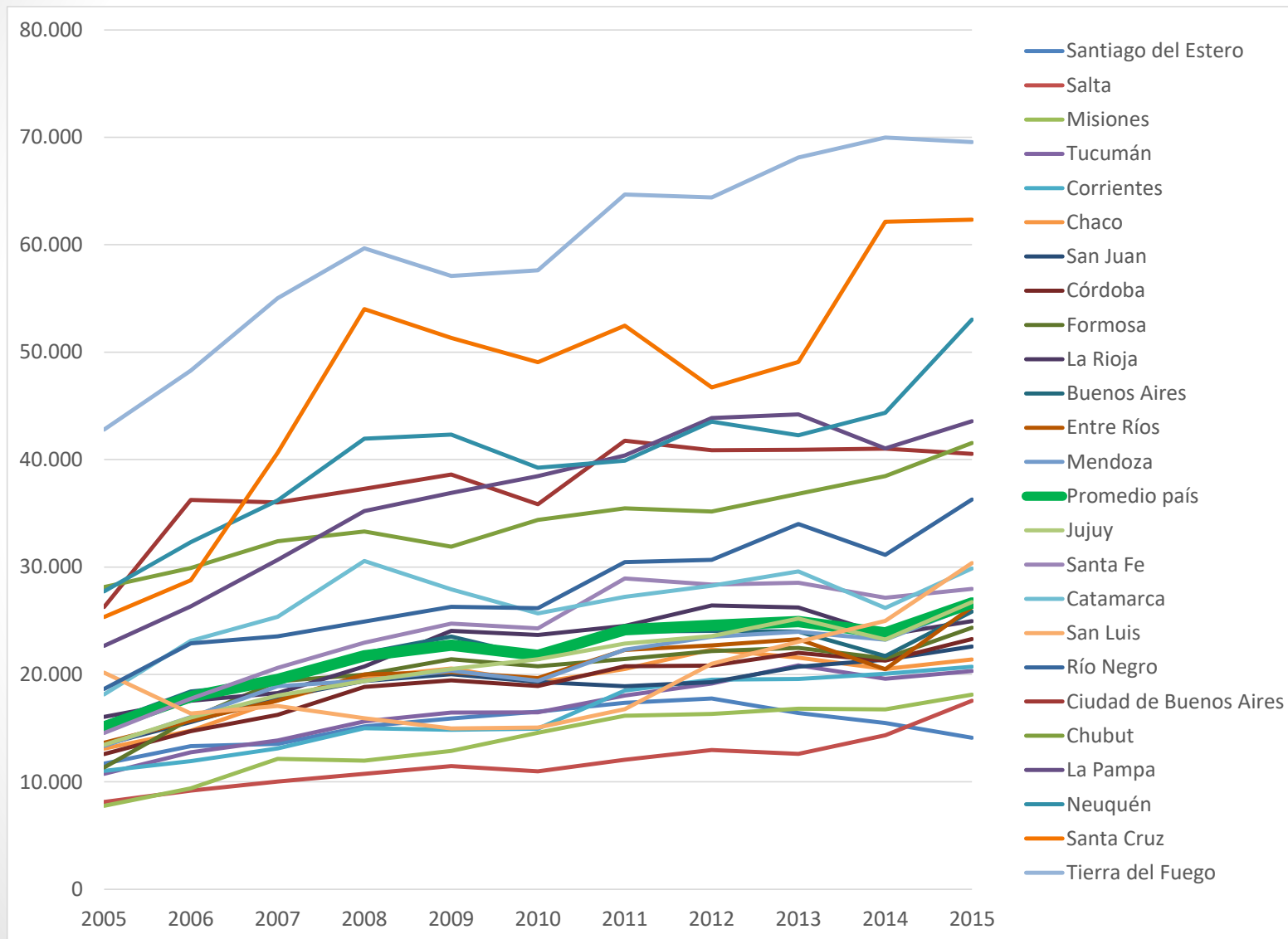
4. Restricciones y avances en la provisión descentralizada de salud

5. El financiamiento

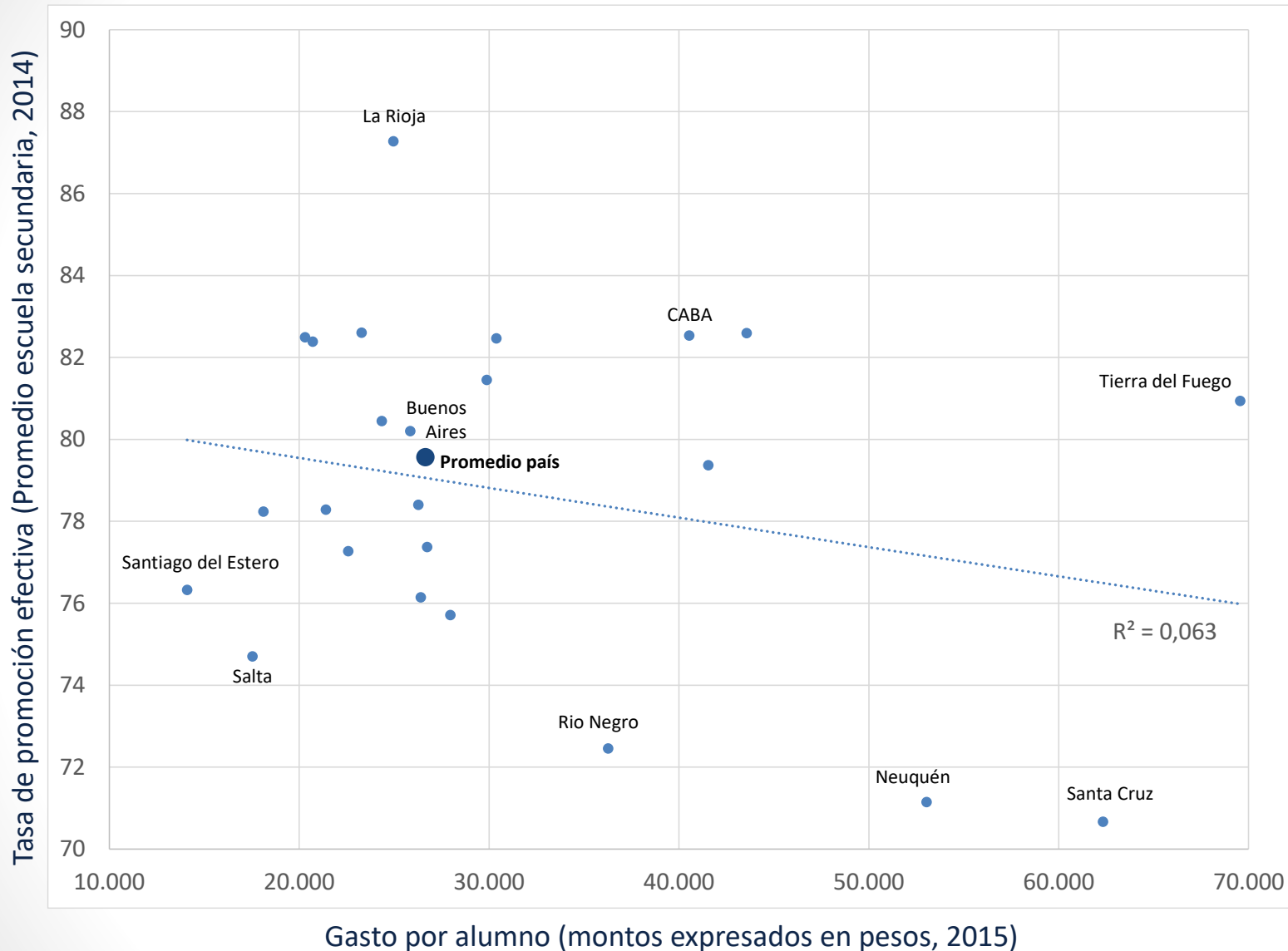
6. Reflexiones finales

# Evolución del Gasto por alumno 2005-2015 por provincia

(Datos expresados en pesos constantes de 2015)

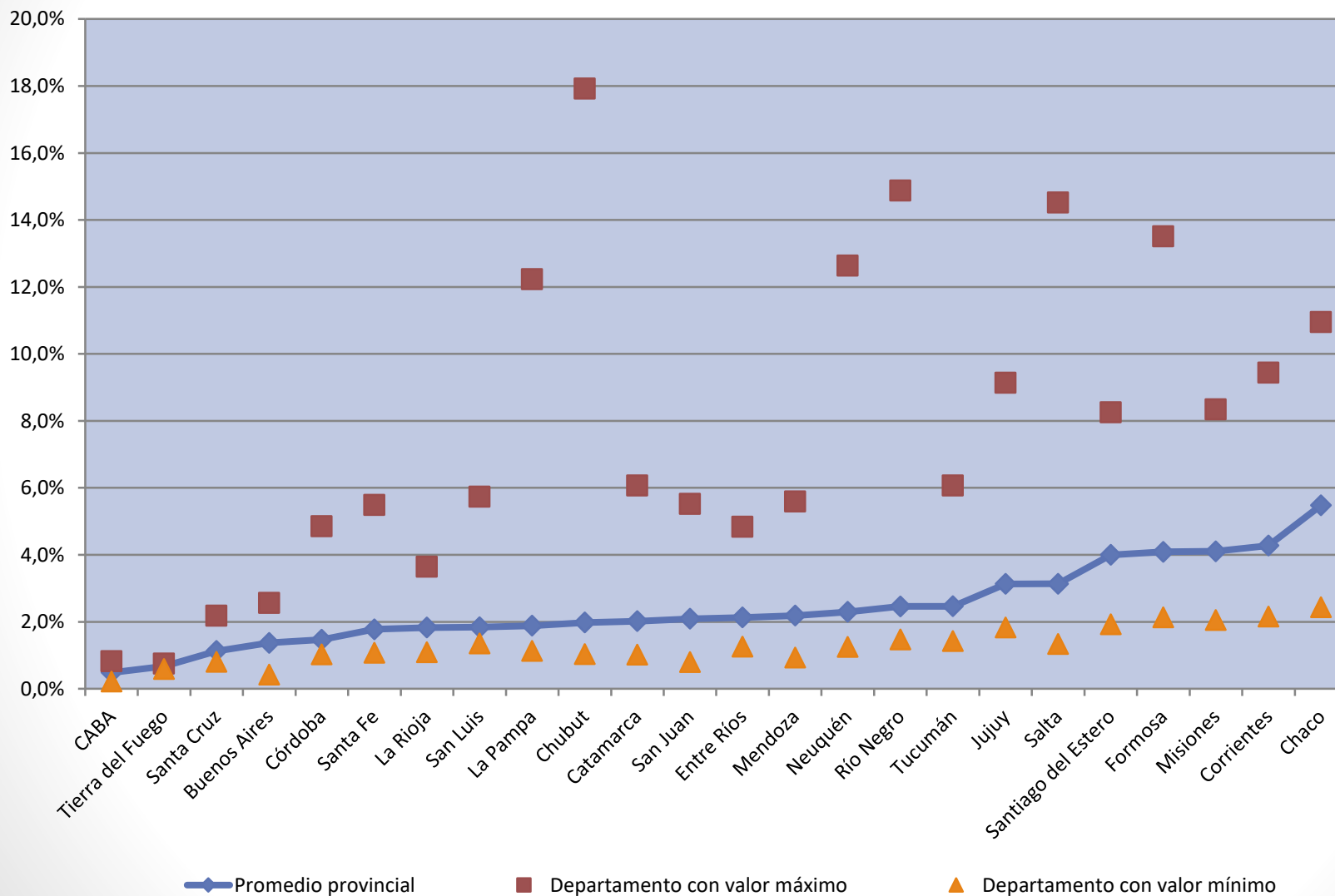


# Gasto por alumno y Tasa de promoción efectiva por provincia



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGECSE/DNPE/SIyCE/MEyD y de los Relevamientos Anuales 2014 y 2015. DiNIEE. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

# Tasas de analfabetismo (2010): Promedios provinciales y departamentos con valores máximo y mínimo por provincia



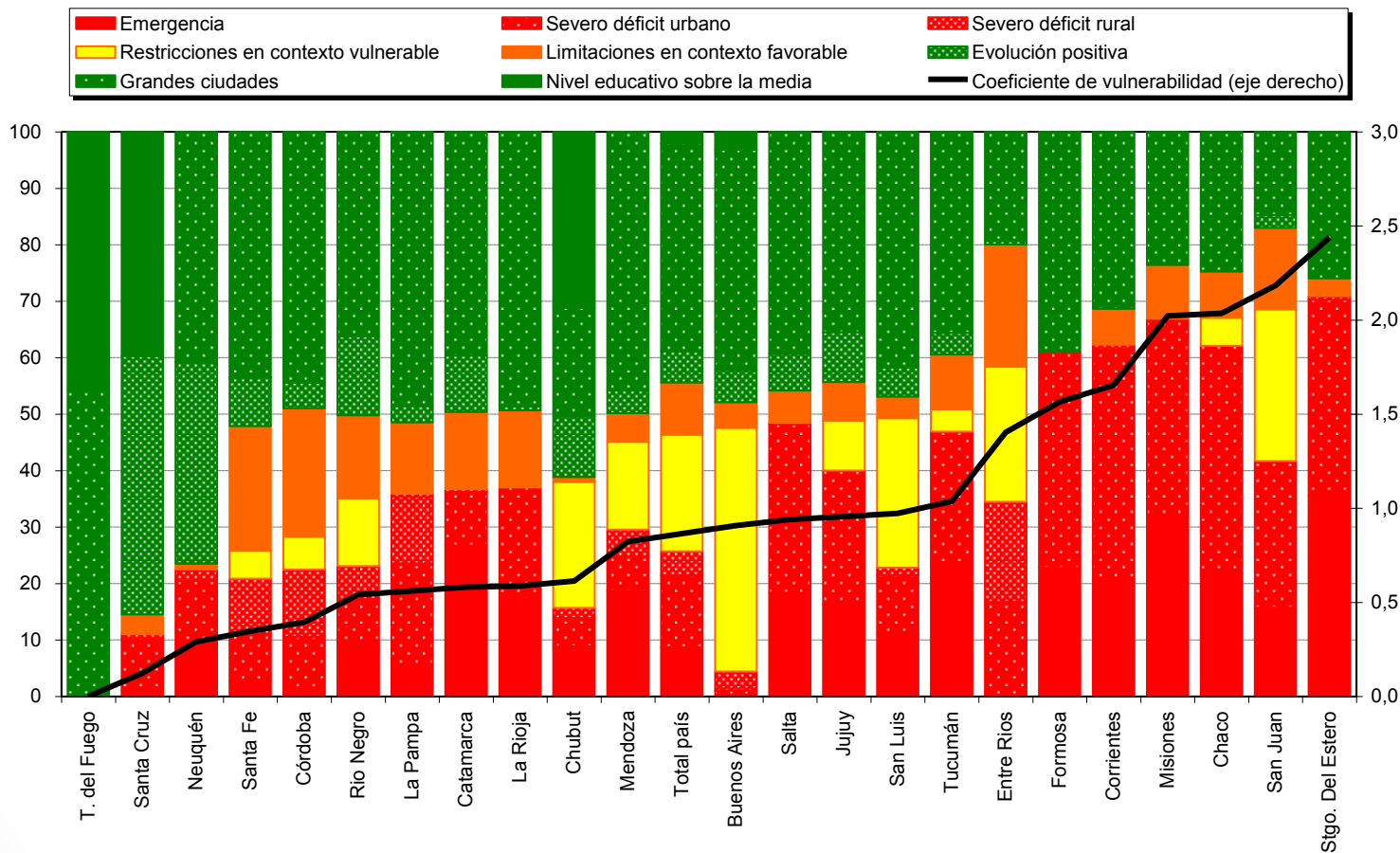
# Diversidad de escenarios en cada territorio provincial

- Antecedente: Estudio UPEA-CEPAL (2011): C. Steinberg, O. Cetrángolo y F. Gatto “Desigualdades territoriales en Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo”
- Elaborar un diagnóstico a nivel nacional sobre la heterogeneidad de contextos territoriales, para mejorar el planeamiento educativo.
- Se consideraron 40 indicadores correspondientes a diversas dimensiones de análisis: social, demográfica, económica, laboral y educativa (perfil y oferta institucional).
- A partir de información censal (2001) a nivel departamental se definieron 26 contextos territoriales diferentes a lo largo de las diferentes provincias y se terminaron agrupando en 8 tipos de escenarios (a partir de indicadores sociales, económicos y educativos (8 tipos de escenario)
- Actualización con datos censo 2010 en Steinberg, Tófalo, Meschengieser, Lotito y De Oto “Educación, territorio y sociedad. Un estudio multidimensional sobre las desigualdades sociales y educativas en Argentina”, UNGS-UNIPE, 2016.

# Construcción de una tipología de escenario territoriales. Estudio con Censo 2001

Ref.	Tipo de escenario	Características generales
1	<b>Emergencia</b> social económica y educativa <b>rural</b>	Carencia de servicios públicos básicos, ausencia de instancias gubernamentales locales; aislamiento; empleo de baja productividad; elevada mortalidad infantil; más alto nivel de analfabetismo
2	<b>Severo déficit</b> educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura. <b>Ámbito urbano y periurbano</b>	Déficit de infraestructura básica (70% sin agua potable y cloacas); referente urbano de ámbito rural; receptor de migración desde ámbito rural cercano. 80% de matrícula en establecimientos públicos. Tasa analfabetismo: 5%
3	<b>Severo déficit</b> educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura. <b>Ámbito rural</b>	Escenario rural disperso; baja aglomeración recibiendo flujos de migración de población rural expulsada por cambio tecnológico. Baja cobertura educativa (exclusiva estatal) y limitada finalización de ciclos escolares; tasa analfabetismo 4%
4	<b>Restricciones</b> educativas en <b>centros urbanos</b> de tamaño <b>mediano-grande</b> en contextos vulnerables	Ciudades de más de 50.000 hab. Falencias de infraestructura; empleo informal Analfabetismo: 2,3%; 18% adultos sin primario concluido. Casi todos niños con sala de 5; problema de trayectorias y baja tasa de asistencia después de 14 años.
5	<b>Limitaciones educativas</b> en <b>contextos</b> sociales y económicos <b>favorables de ciudades pequeñas y pueblos periurbanos</b>	Razonable presencia institucional; buena infraestructura general (excepción de agua, cloacas y pavimento); cercanía a centros urbanos grandes. Indicadores educativos bajo la media pero en ascenso.
6	<b>Ciudades pequeñas o intermedias</b> en contextos <b>socioeconómicos dinámicos</b> con indicadores educativos favorables	Considerable avance en condiciones de vida e infraestructura. Indicadores educativos cercanos a la media pero en progreso. 80% de oferta pública. Migración desde ciudades grandes. Alto empleo formal.
7	<b>Grandes ciudades</b> con <b>problemas de cobertura y trayectorias</b> en el sector educativo	Incluye varias capitales. Elevada institucionalidad, infraestructura, etc., pero incluye sectores altamente vulnerables.
8	<b>Grandes ciudades</b> con nivel educativo, socioeconómico y de infraestructura <b>por encima de la media nacional</b>	Seis ciudades con los mejores indicadores. 40% en sector privado

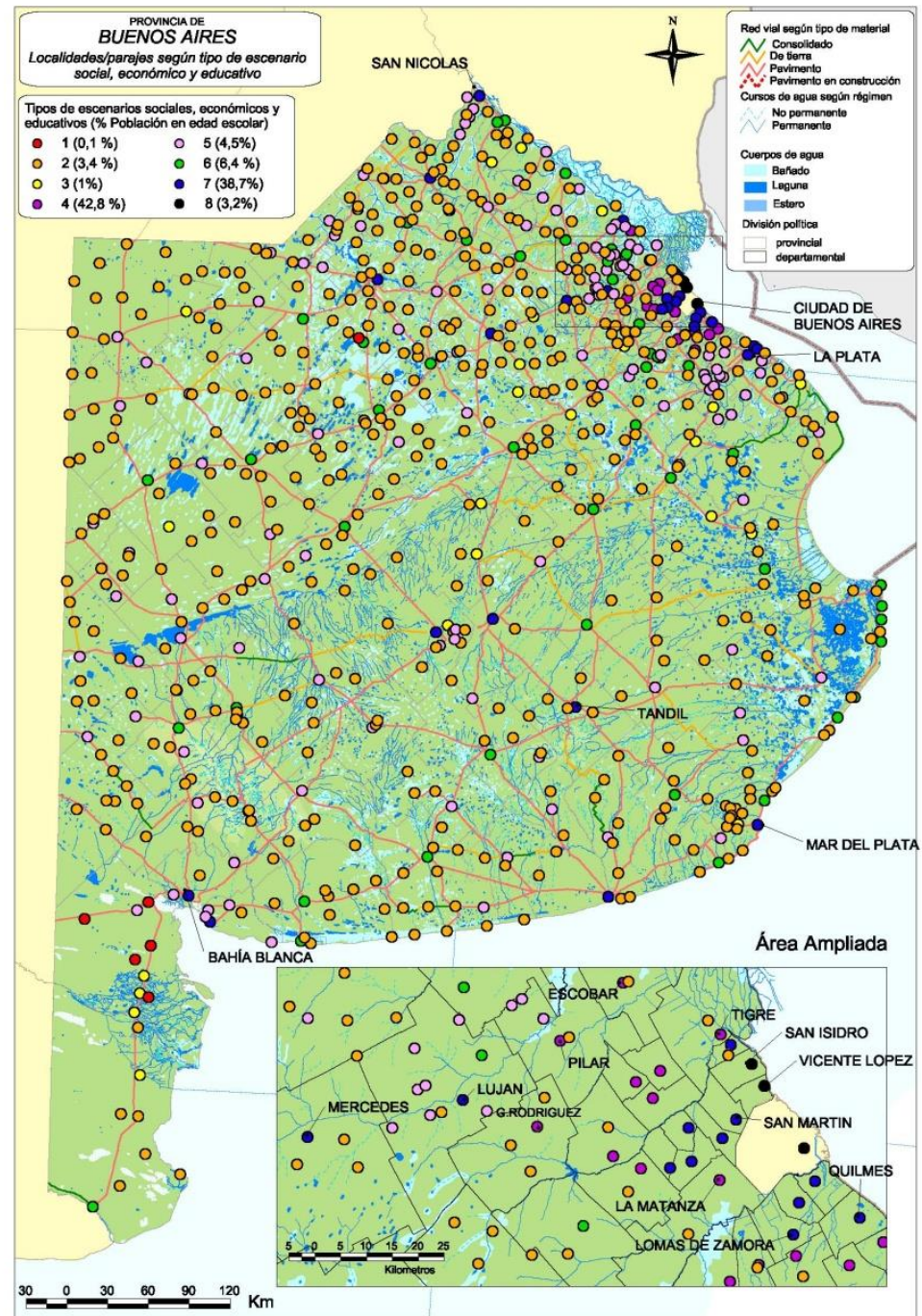
# Peso de la población entre 5 y 17 años según tipo de escenario por provincia



\* Nota: No se incluye CABA.



# Escenarios sociales, económicos y educativos en Provincia de Buenos Aires

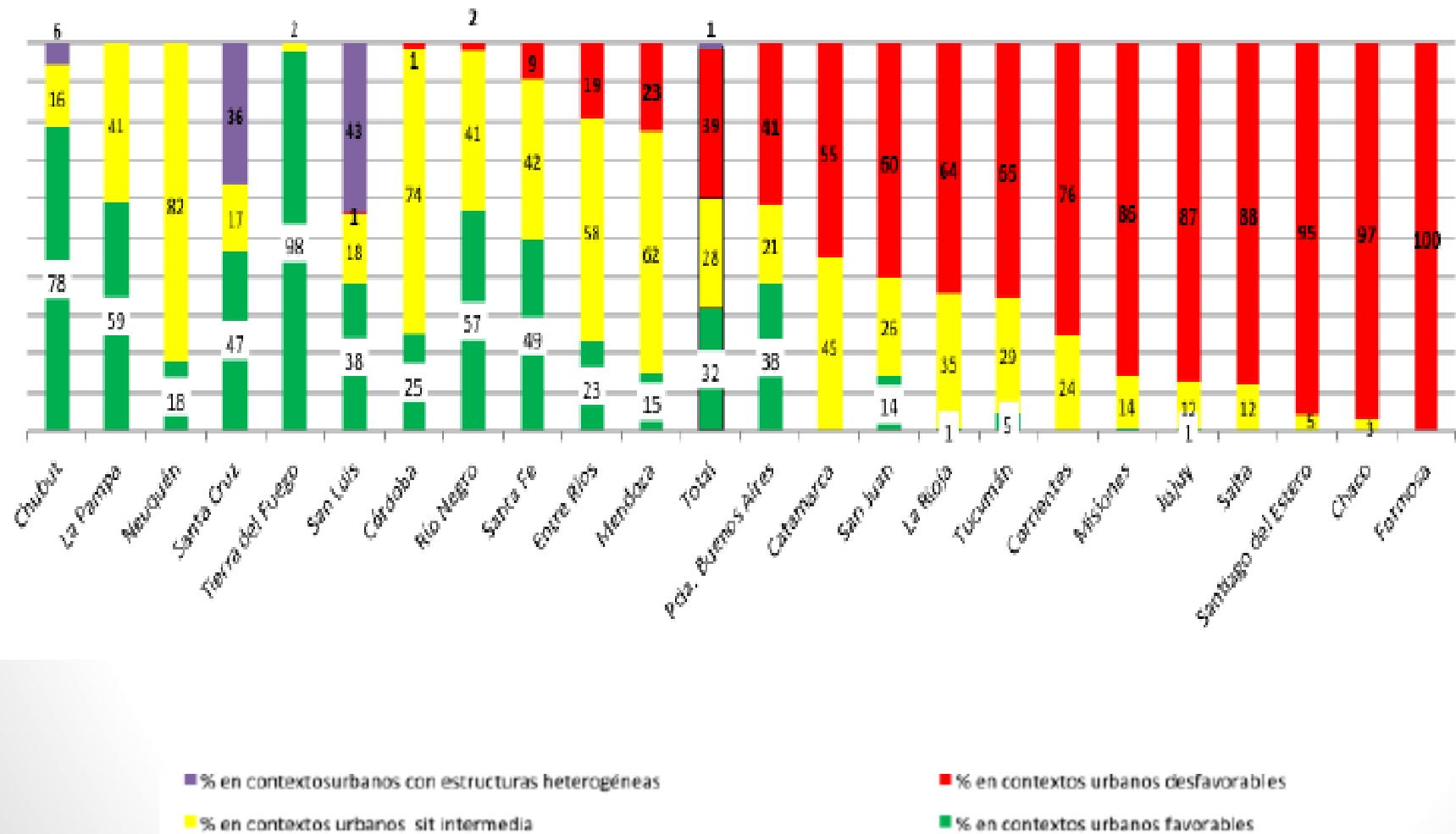


Fuente:: Steinberg, Cetrángolo y Gatto (2011)

## Agrupamientos de localidades utilizados para la construcción de la tipología de escenarios.

<b>Agrupamientos urbanos</b>	<b>Localidades (abs)</b>	<b>Localidades (%)</b>	<b>Población (abs.)</b>	<b>Población (%)</b>	<b>% pob. 5 a 17</b>
1. Capitales de provincia	24	2,2	9.498.733	26,0	23,3%
2. Loc. de 400 mil o más hab.	11	1,0	7.347.909	20,1	19,7%
3. Loc. de 100 mil a 399.999 hab.	32	3,0	6.925.090	19,0	18,4%
4. Loc. de 50 mil a 99.999 hab.	51	4,7	3.681.945	10,1	10,7%
5. Loc. de 10 mil a 49.999 hab.	287	26,6	5.908.275	16,2	18,1%
6. Loc. de 2 mil a 9.999 hab.	675	62,5	3.123.288	8,6	9,8%
<b>Total ámbito urbano</b>	<b>1.080</b>	<b>100</b>	<b>36.485.240</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

# Peso de la población entre 5 y 17 años según tipo de escenario por provincia



Fuente: Steinberg, Tófaló, Meschengieser, Lotito y De Oto (2016)

# Mapeo de escenarios

- Los desafíos exceden el ámbito de cada territorio provincial y obligan a un esfuerzo de coordinación de tipo federal.
- Es necesario mejorar los sistemas de información y maximizar su utilización en el nivel nacional y provincial. Es un insumo crítico para el planeamiento seguimiento y evaluación de políticas.
- Operar sobre el nivel de heterogeneidad y desigualdad observado requiere diversas intervenciones con elevado grado de articulación.

## Tipos de escenarios urbanos

### Capitales

- ★ Situación favorable
- ☆ Situación intermedia
- ★ Situación desfavorable
- ★ Situación heterogéneas

### Loc. de más de 400 mil hab.

- Situación favorable
- Situación desfavorable

### Loc. de 100 mil a < 400 mil hab.

- Situación favorable
- Situación intermedia
- Situación desfavorable

### Loc. de 50 mil a < 100 mil hab.

- ▲ Situación favorable
- ▲ Situación desfavorable

### Loc. de 10 mil a < 50 mil hab.

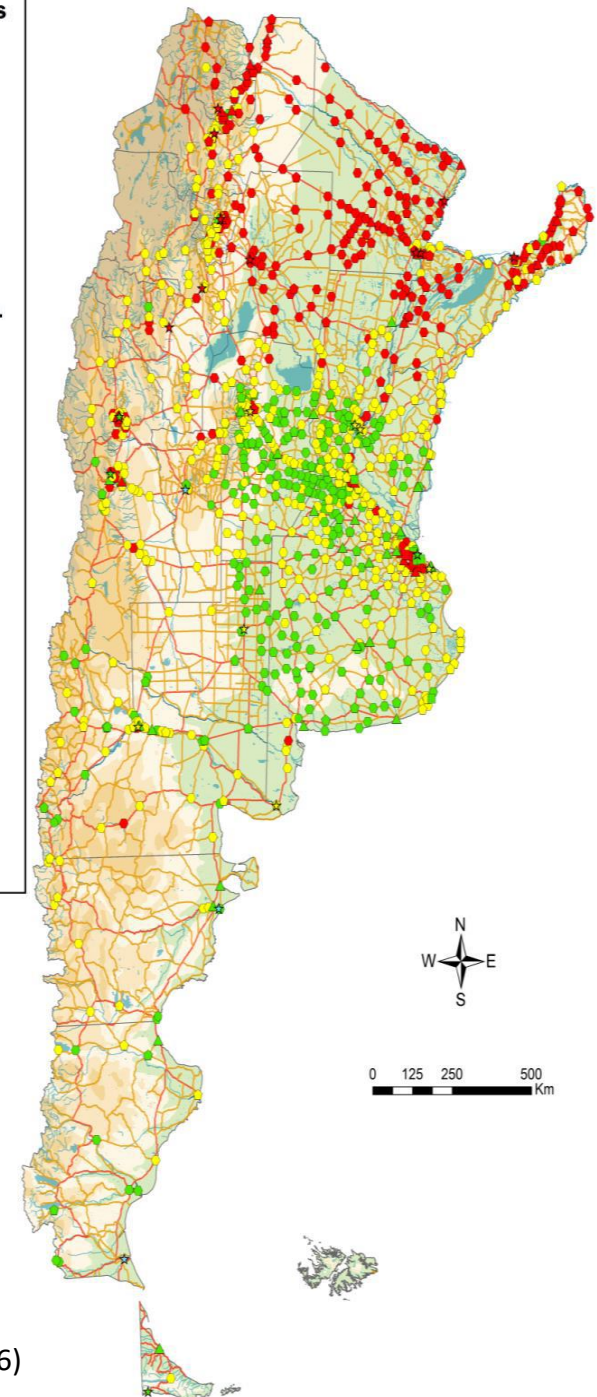
- Situación favorable
- Situación intermedia
- Situación desfavorable

### Loc. de 2 mil a < 10 mil hab.

- Situación favorable
- Situación intermedia
- Situación desfavorable

### Red vial

- Ruta nacional
- Ruta provincial



# TEMARIO

1. Avances y retrocesos recientes en perspectiva histórica

2. Mayor descentralización por razones macro

3. Apuntes a partir de la educación descentralizada

**4. Restricciones y avances en la provisión descentralizada de salud**

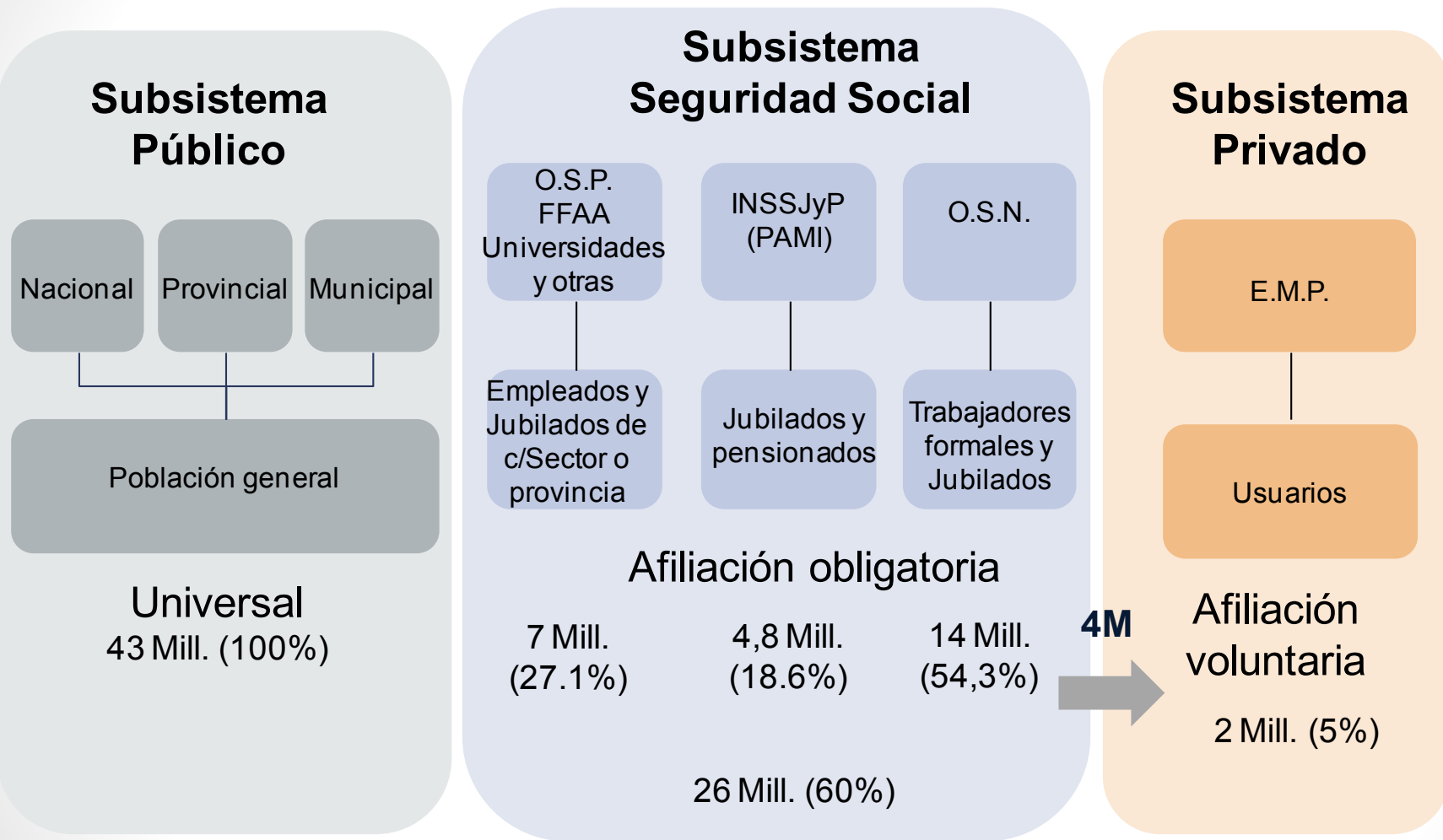
5. El financiamiento

6. Reflexiones finales

# Restricciones y avances en la provisión descentralizada de salud

- Proceso de devolución sin normativa federal
- Coexistencia de provisión pública descentralizada con subsistema de seguridad social parcialmente público y con predominio de organización centralizada
- Fragmentación de financiamiento y cobertura con correlato en fragmentación del gobierno del sector
- Serios problemas de regulación
- Algo de recentralización del gasto público luego de la crisis de principios de siglo (Planes Nacer-Sumar, Remediar...)

# Cobertura del sistema de salud argentino



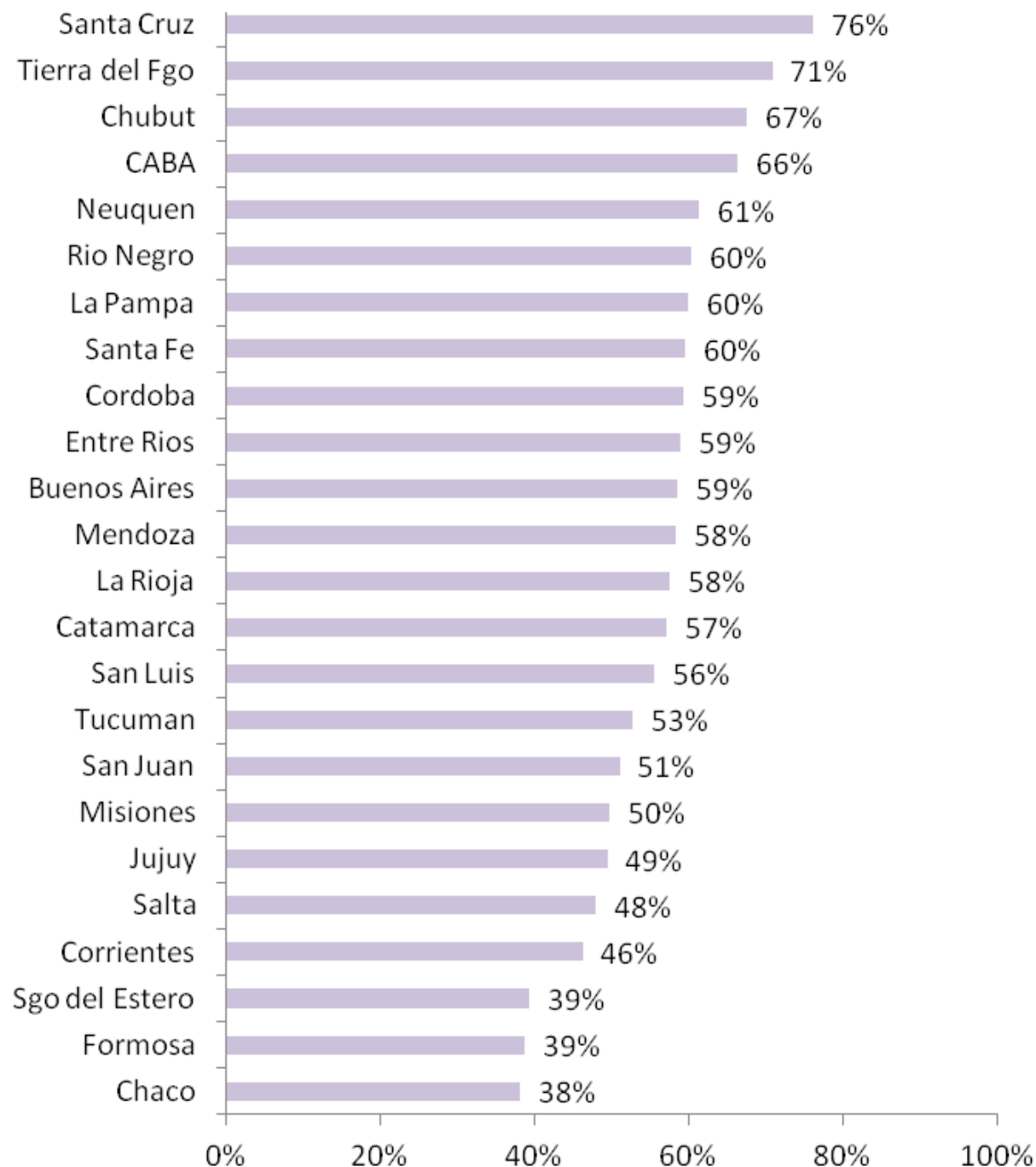
Fuente: Elaboración propia sobre la base de proyecciones poblacionales de INDEC, datos del INSSJyP, Superintendencia de Servicios de Salud y COSSPRA

# Estimación del gasto en salud, 2013

<b>GASTO PUBLICO</b>		<b>2.51</b>
Nacion	0.45	
Provincias	1.7	
Municipios	0.36	
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>		<b>3.92</b>
Obras Sociales Nacionales	2.04	
INSSJyP	1.03	
Institutos Provinciales	0.85	
<b><i>SUBTOTAL PUBLICO Y SEGURIDAD SOCIAL</i></b>		<b>6.43</b>
<b>GASTO PRIVADO</b>		<b>2.65</b>
Planes medicina prepaga	0.99	
Gasto de bolsillo	1.66	
<b>TOTAL</b>		<b>9.08</b>

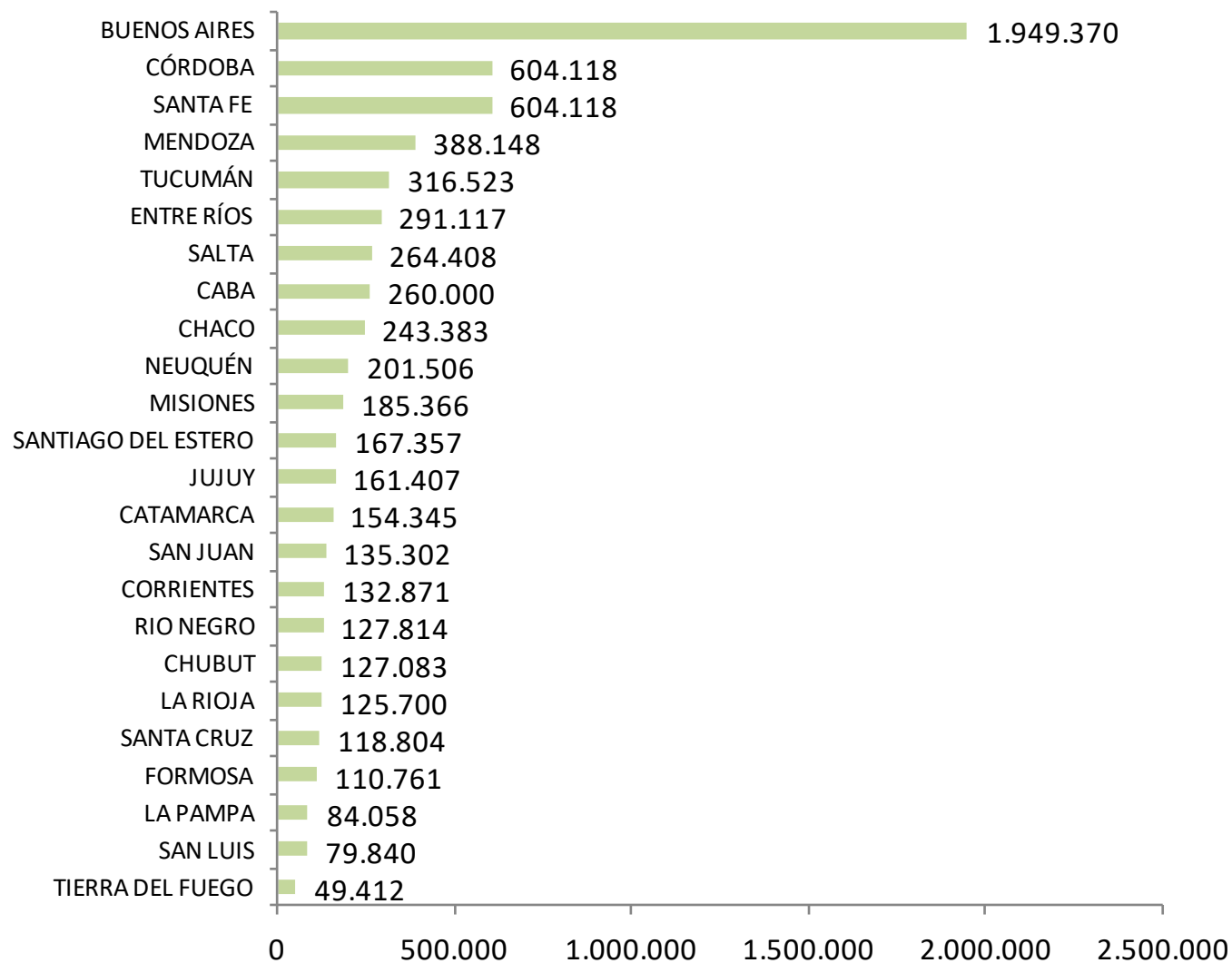


## Cobertura de la Seguridad Social por provincia, 2010 (% de la población en cada jurisdicción)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2010-INDEC

# Cantidad de afiliados OSP, 2015

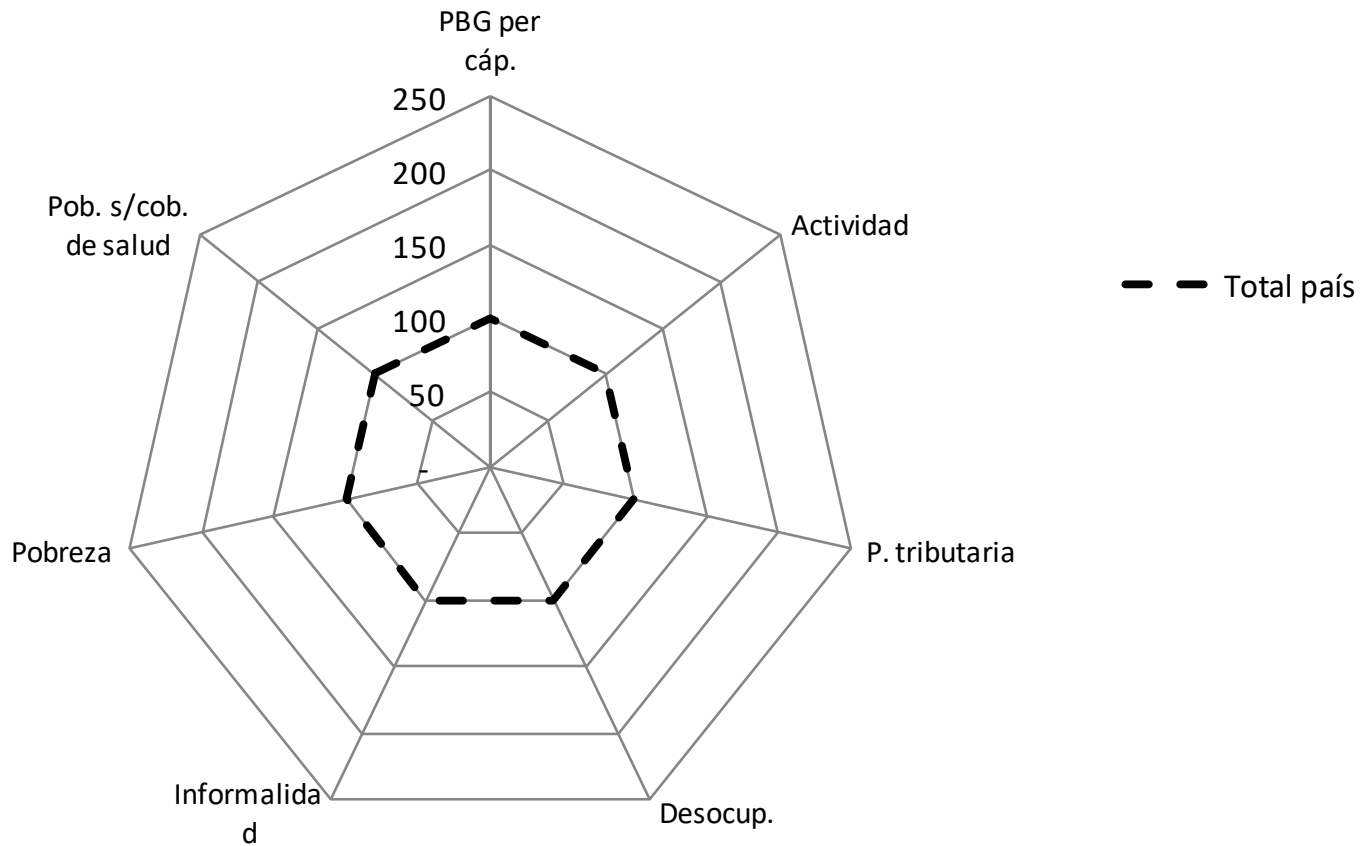


Fuente: Elaboración propia sobre la base de COSSPRA.

# Cantidad de afiliados OSP y planta de personal público provincial, 2015

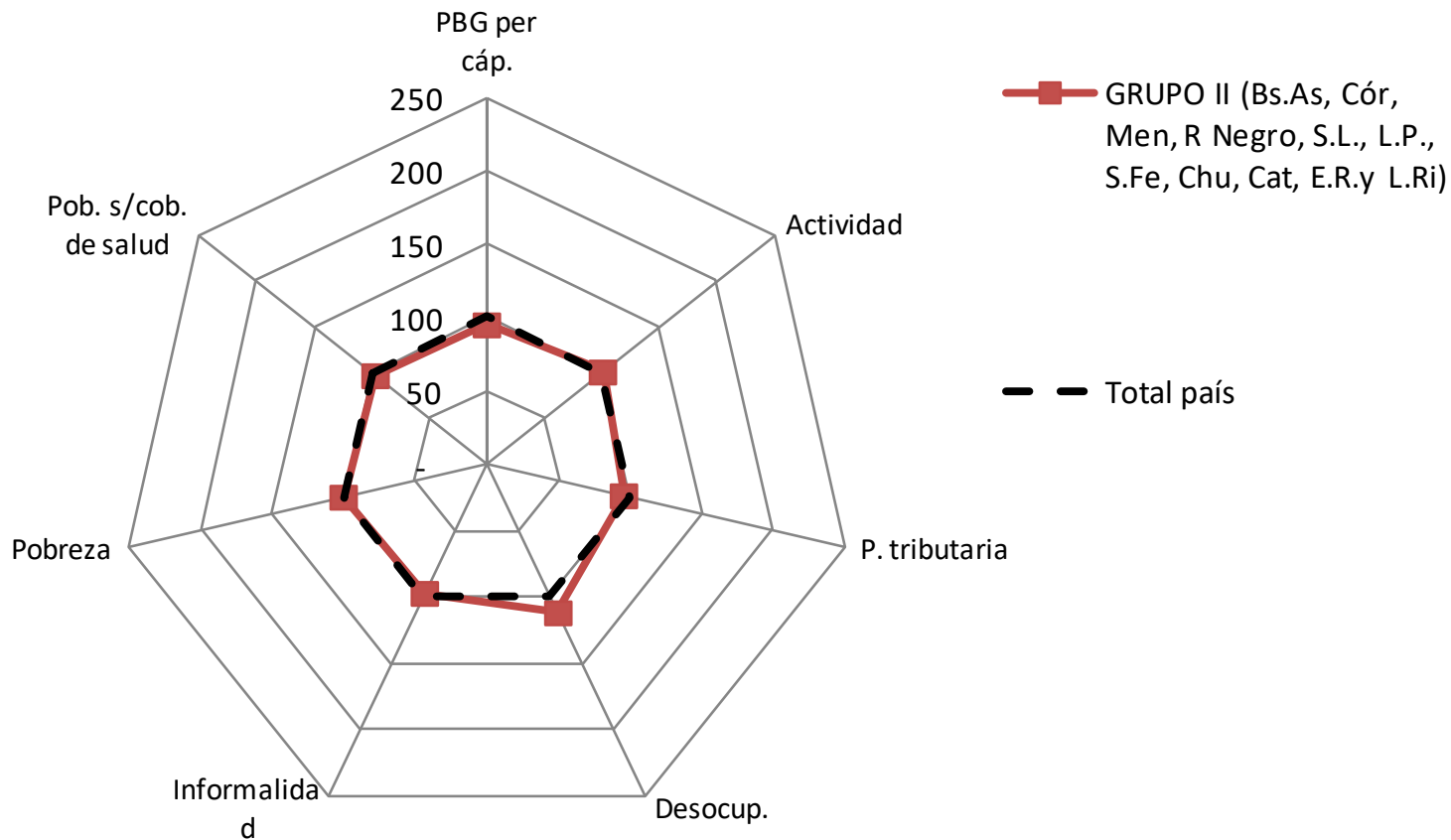
Provincias	Planta de personal público provincial	Afiliados OSP
CABA	202.573	260.000
BUENOS AIRES	677.362	1.949.370
CATAMARCA	41.587	154.345
CÓRDOBA	126.438	604.118
CORRIENTES	57.517	132.871
CHACO	83.594	243.383
CHUBUT	44.417	127.083
ENTRE RÍOS	77.620	291.117
FORMOSA	39.477	110.761
JUJUY	64.767	161.407
LA PAMPA	23.820	84.058
LA RIOJA	38.249	125.700
MENDOZA	93.670	388.148
MISIONES	60.123	185.366
NEUQUÉN	61.197	201.506
RÍO NEGRO	55.660	127.814
SALTA	71.167	264.408
SAN JUAN	35.559	135.302
SAN LUIS	23.884	79.840
SANTA CRUZ	35.256	118.804
SANTA FE	132.496	604.118
SGO DEL ESTERO	55.407	167.357
TUCUMÁN	81.050	316.523
TIERRA DEL FGO	18.442	49.412
<b>TOTAL</b>	<b>2.201.332</b>	<b>6.882.811</b>

# Agrupamiento de provincias por indicadores de desarrollo



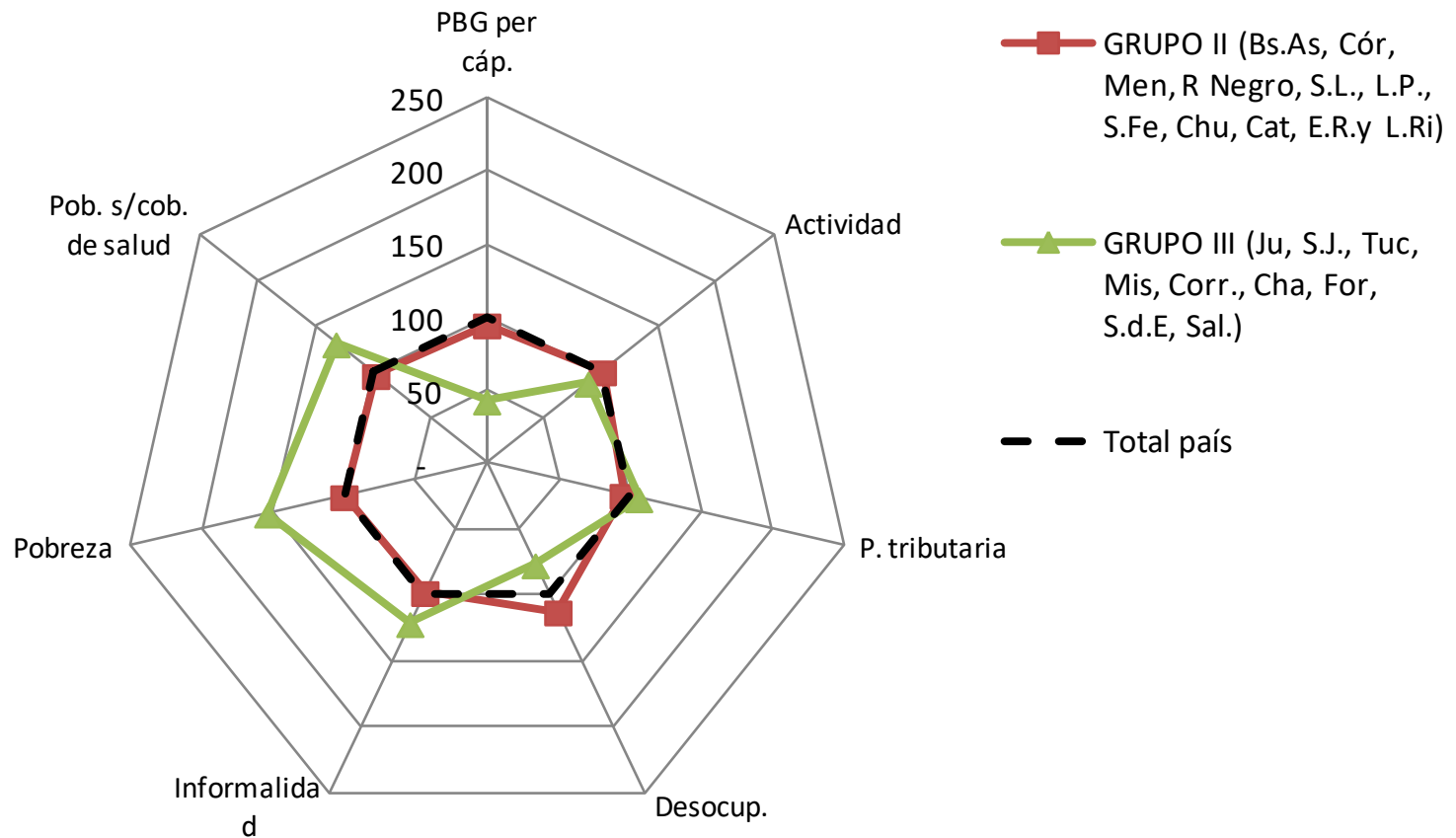
Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, CEPAL y MECON

# Agrupamiento de provincias por indicadores de desarrollo



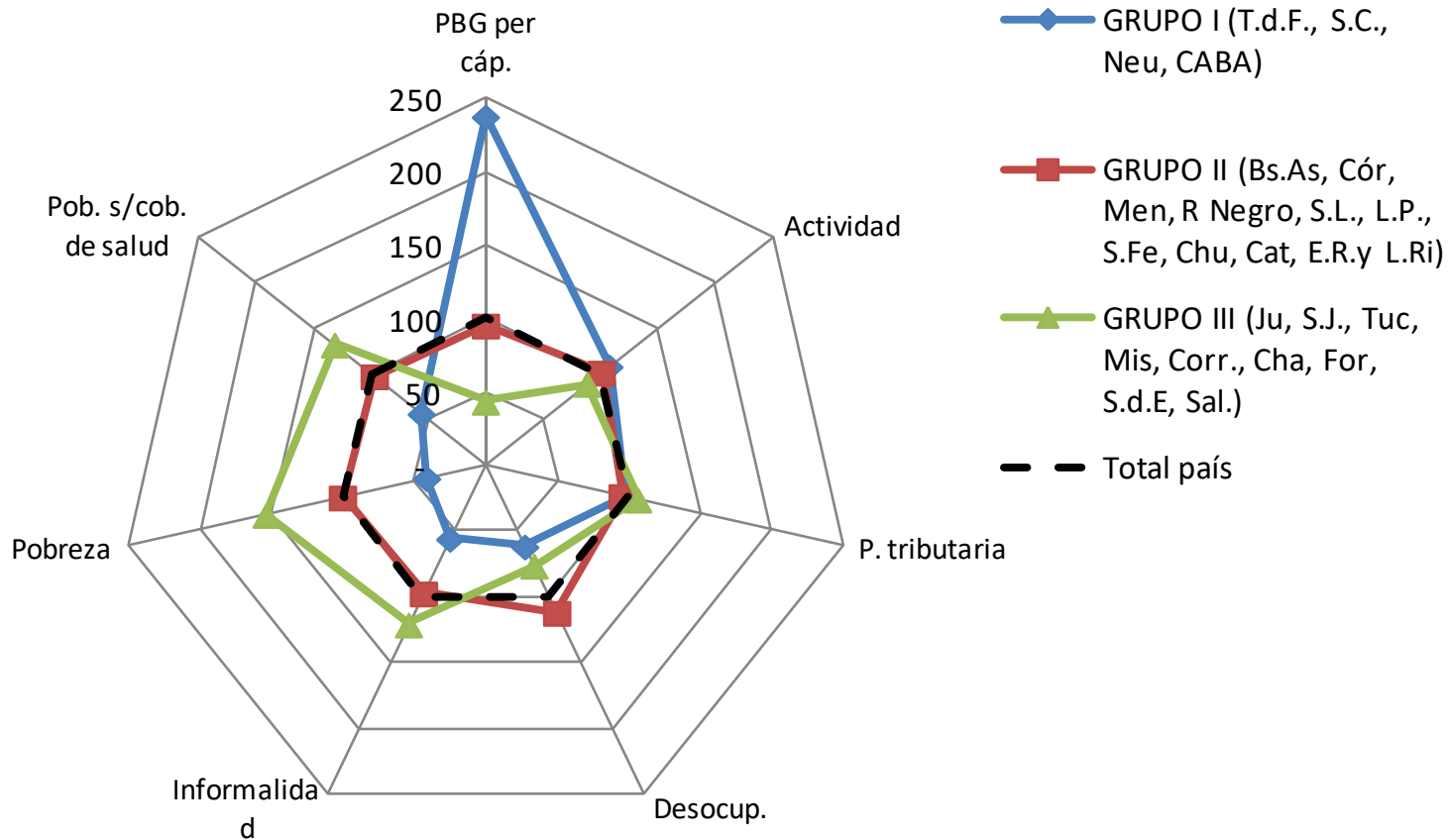
Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, CEPAL y MECON

# Agrupamiento de provincias por indicadores de desarrollo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, CEPAL y MECON

# Agrupamiento de provincias por indicadores de desarrollo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, CEPAL y MECON

# Hogares sin baño (2010) por provincias y localidades con máximo y mínimo en cada una

Provincia	% hogares sin baño	Máximo		Mínimo		Brecha
		Departamento	% hogares sin baño	Departamento	% hogares sin baño	
CABA	0.9%	Comuna 1 (Retiro, S. Nicolás, Pto Madero, S. Telmo, Montserrat y Const.)	2.5%	Comuna 14 (Palermo)	0.3%	8.7
Buenos Aires	1.7%	Villarino	3.7%	Salliqueló	0.3%	10.7
Catamarca	4.9%	Ancasti	19.7%	Catamarca	2.5%	7.8
Córdoba	1.7%	Pocho	19.8%	Tercero arriba	0.9%	23.0
Corrientes	4.7%	Lavalle	14.7%	Corrientes	2.8%	5.3
Chaco	8.1%	General Güemes	19.6%	San Fernando	4.0%	4.9
Chubut	2.4%	Languiñeo	8.4%	Biedma	1.4%	5.8
Entre Ríos	2.0%	Feliciano	4.8%	Gualeguaychú	1.1%	4.3
Formosa	8.4%	Ramón Lista	43.5%	Formosa	4.2%	10.4
Jujuy	5.3%	Valle Grande	18.1%	Palpalá	3.0%	6.1
La Pampa	0.9%	Chical Co	8.6%	Atreucó	0.4%	20.7
La Rioja	4.1%	Gral Juan F Quiroga	14.1%	Castro Barros	2.0%	6.9
Mendoza	2.8%	Lavalle	11.1%	Godoy Cruz	0.8%	13.1
Misiones	5.9%	San Pedro	10.6%	Posadas	3.2%	3.3
Neuquén	3.0%	Norquín	11.5%	Confluencia	2.0%	5.7
Río Negro	2.9%	9 de Julio	10.1%	San Antonio	1.2%	8.7
Salta	6.5%	Rosario de la Frontera	30.4%	Salta	3.1%	9.9
San Juan	3.7%	Sarmiento	9.3%	San Juan	1.2%	8.0
San Luis	2.5%	Ldor Gral San Martín	28.6%	Gral Pedernera	1.5%	19.1
Santa Cruz	1.9%	Lago Buenos Aires	3.0%	Güer Aike	1.4%	2.1
Santa Fe	1.7%	9 de Julio	6.8%	Caseros	0.9%	8.0
Santiago del Estero	9.4%	Figueroa	26.1%	Santiago del Estero	3.5%	7.5
Tucumán	4.5%	Trancas	10.1%	Yerba Buena	2.6%	3.9
Tierra del Fuego	1.4%	Río Grande	1.4%	Ushuaia	1.3%	1.0

Fuente: Cetrángolo y Goldschmit (2013).



# TEMARIO

1. Avances y retrocesos recientes en perspectiva histórica

2. Mayor descentralización por razones macro

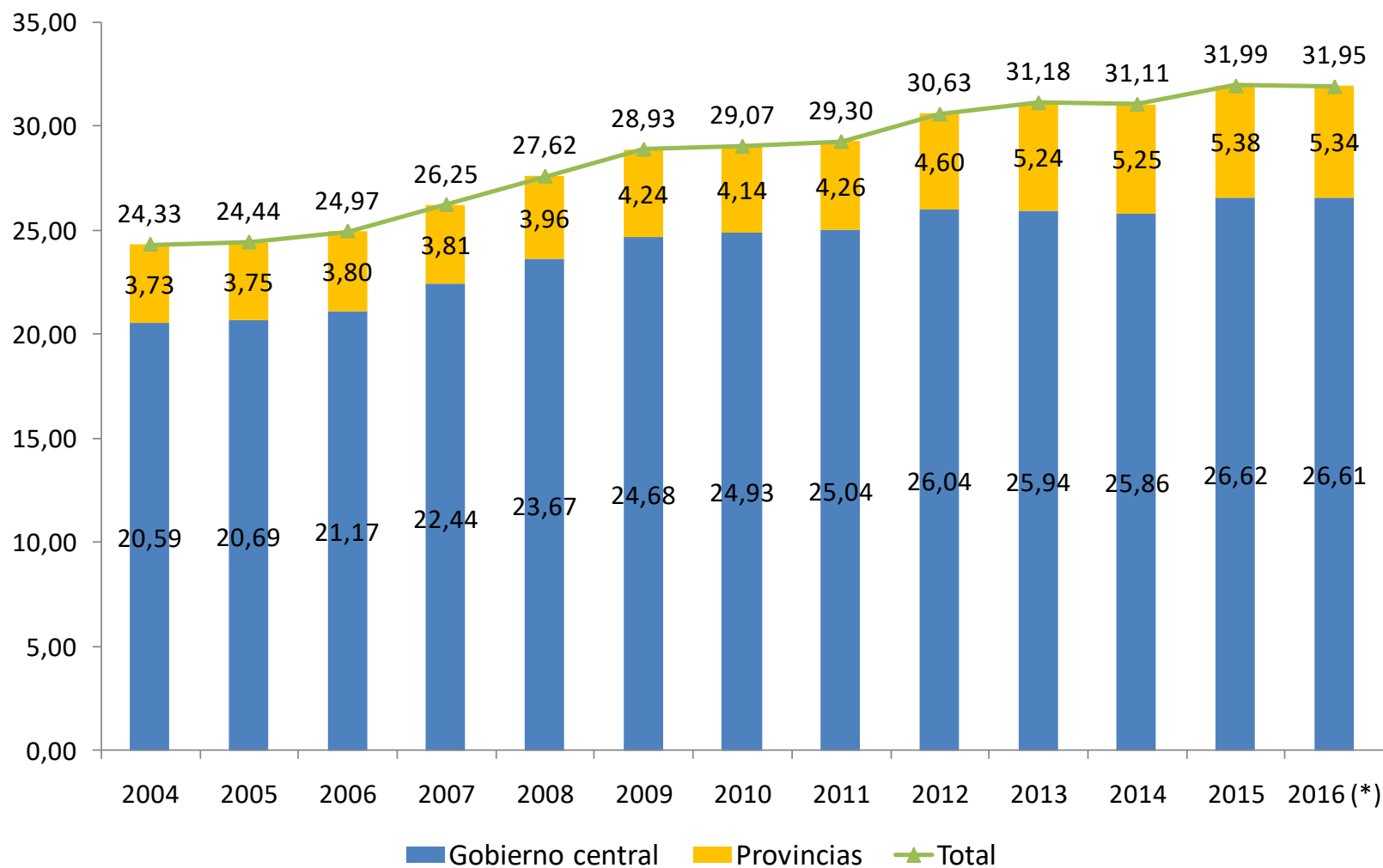
3. Apuntes a partir de la educación descentralizada

4. Restricciones y avances en la provisión descentralizada de salud

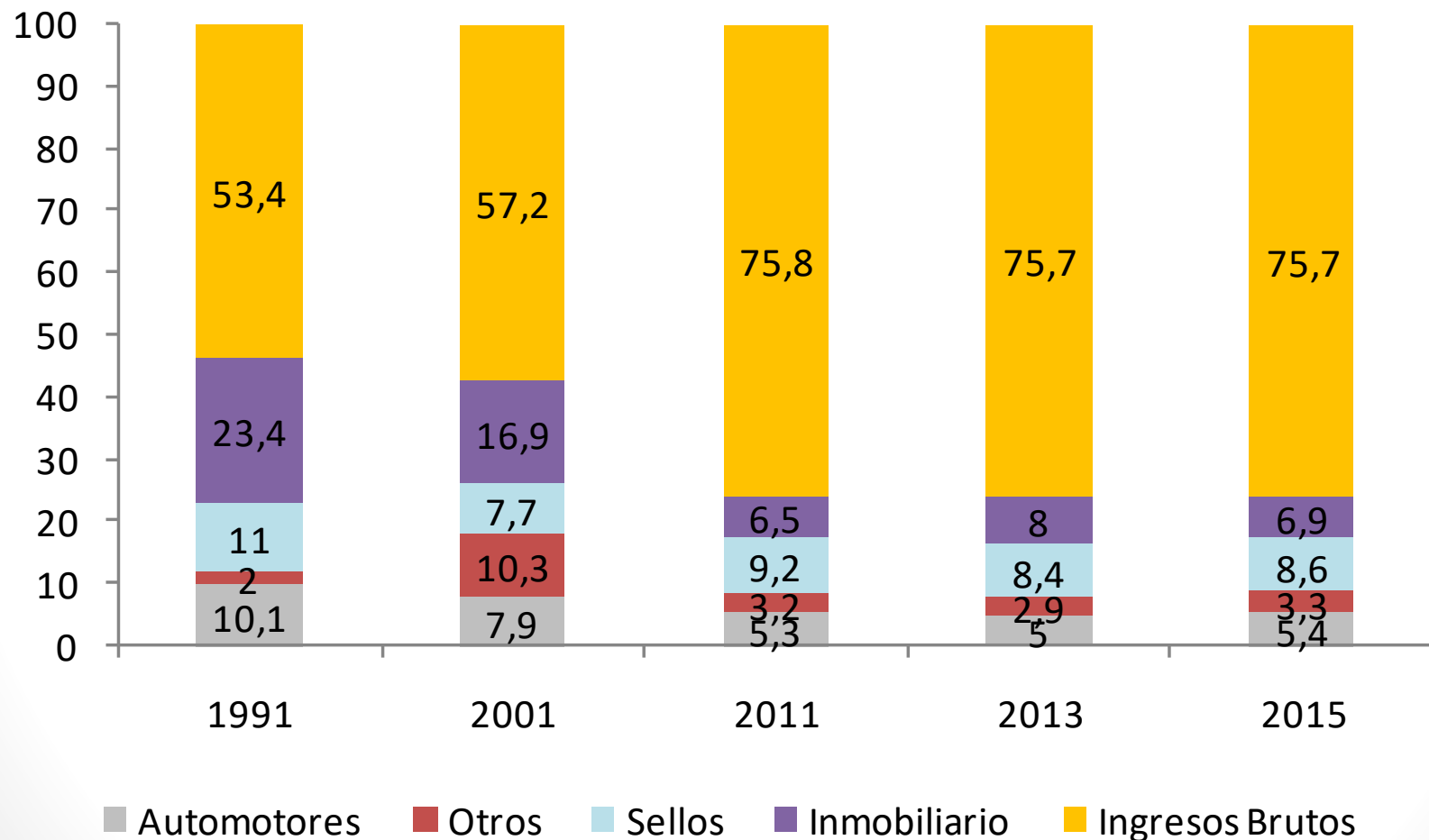
**5. El financiamiento**

6. Reflexiones finales

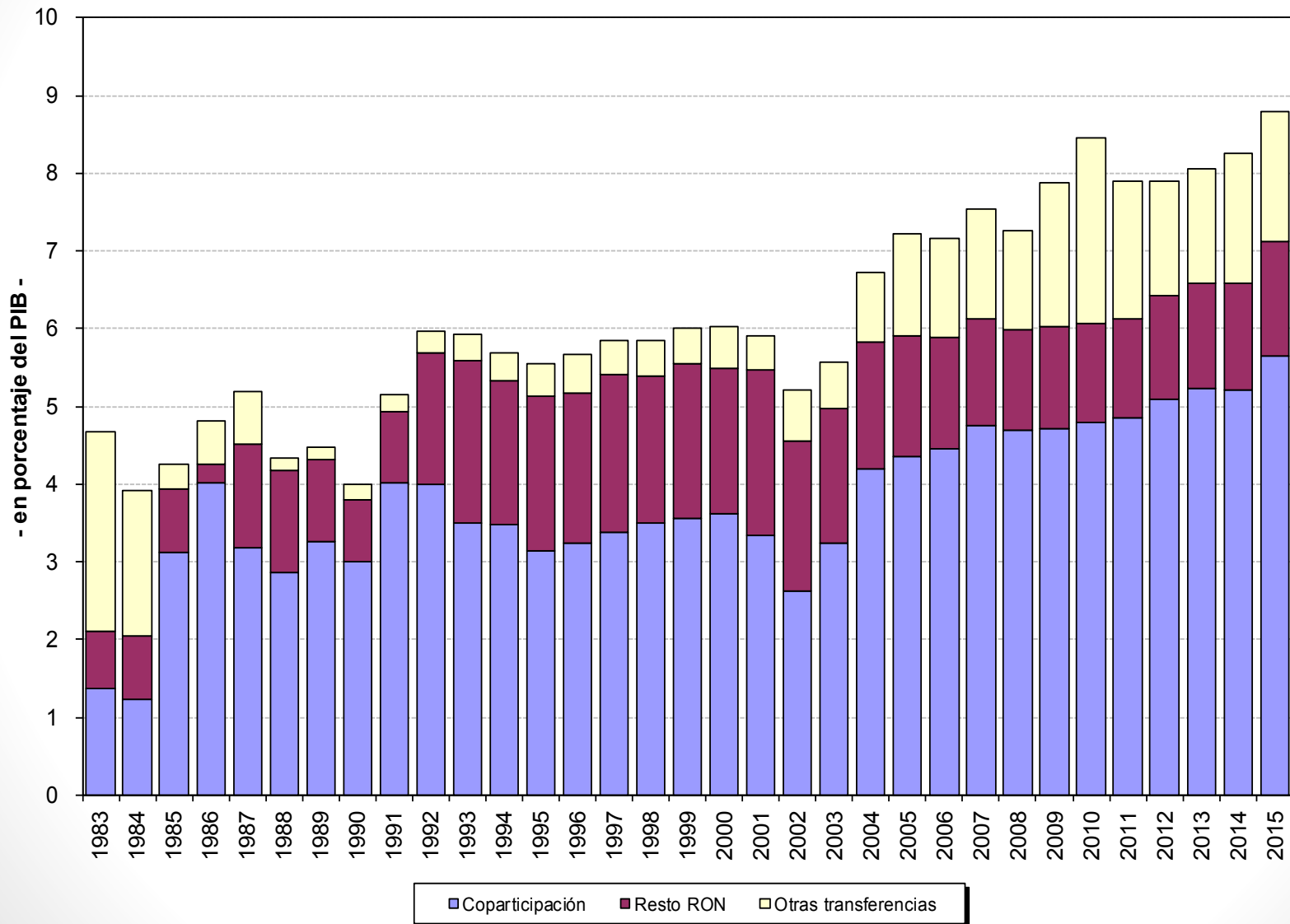
# Recaudación tributaria - Años 2004-2016 (en porcentajes del PIB)



# Estructura de los impuestos provinciales (en porcentajes del total recaudado a nivel provincial)

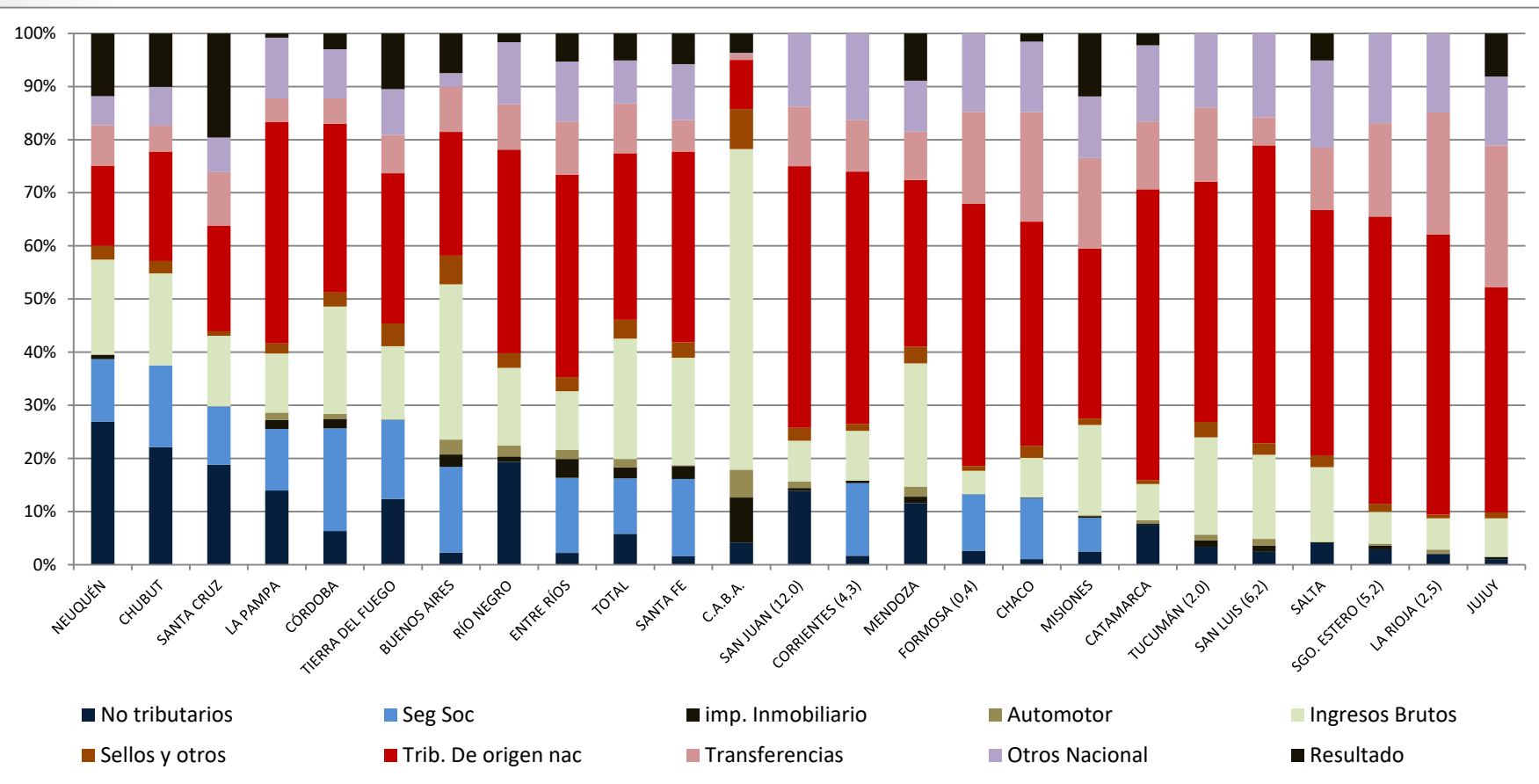


# Evolución y estructura de recursos provinciales de origen nacional (1983-2015)



# Estructura de ingresos provinciales. Año 2016

## (% del gasto total)



NOTA: Las provincias cuyo nombre esta seguido de un numero entre paréntesis han tenido un resultado positivo por un monto equivalente a ese número como porcentaje del gasto total.

# TEMARIO

1. Avances y retrocesos recientes en perspectiva histórica
2. Mayor descentralización por razones macro
3. Apuntes a partir de la educación descentralizada
4. Restricciones y avances en la provisión descentralizada de salud
5. El financiamiento
- 6. Reflexiones finales**

# Reflexiones finales

- Ausencia de correspondencia fiscal y descentralización de servicios con fuerte impacto sobre distribución del ingreso e igualdad de oportunidades
- Se requiere fuerte y efectiva presencia de políticas compensadoras y coordinación institucional
- Cualquier intento de solución debe partir de establecer prioridad del sistema de pensiones y resolver su financiamiento en el largo plazo
- En los próximos años la prioridad es reconstruir la solvencia fiscal (domina la restricción macroeconómica)
- No obstante, se debe comenzar a discutir la magnitud de recursos que la sociedad argentina quiere destinar a los servicios descentralizados (en especial salud y educación) y luego definir el esquema de financiamiento (ver experiencias de Colombia y México, por ejemplo).

¡Muchas gracias!

*ocetran@econ.uba.ar*