



por  
OSCAR  
CETRÁNGOLO  
IIEP / FCE / UBA  
- UNTREF

# NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ARGENTINA

EL ESTADO MANTIENE UNA LIMITADA CAPACIDAD PARA DAR SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES QUE AFECTAN A LA POBLACIÓN. LAS DESIGUALDADES ENTRE PROVINCIAS SE MANTIENEN Y SE AMPLÍAN LAS BRECHAS AL INTERIOR DE CADA UNA DE ELLAS. ES HORA DE PENSAR NUEVOS MECANISMOS PARA COMPENSAR ESTAS DIFERENCIAS.



**D**esde la vuelta a la democracia, y a pesar de las enormes expectativas que esta había generado, distintos factores han limitado la capacidad del Estado para dar solución a los diversos problemas estructurales de la intervención pública, al extremo de implicar un fuerte descrédito de sus capacidades para resolver deficiencias de vieja data. En algunos momentos, la preeminencia de restricciones financieras, la volatilidad macro y una coyuntura internacional poco propicia marcaron límites insalvables a la necesidad de reformas; en otros, una particular visión de las funciones del Estado desvió la atención de las reformas necesarias. Durante los últimos años, bajo condiciones totalmente diferentes, se han encarado reformas en muchos de esos frentes y otros focos de atención antes inexistentes. No obstante, quedan importantes problemas por resolver. En muchos casos, el rasgo distintivo ha sido la incapacidad para resolverlos a tiempo o las respuestas poco adecuadas que se les dieron a los problemas cuando se decidió atacarlos. En otros, la aparición de nuevas demandas de la sociedad supone nuevas dimensiones para los problemas fiscales y, en especial, para la propia organización federal preexistente.

Estas notas tienen por objeto presentar las demandas más urgentes de reforma. Está claro que el espacio que ocuparán estas reflexiones no alcanza para evaluar las múltiples áreas de intervención de manera exhaustiva. Nos conformaremos con presentar un listado de los principales desafíos en relación con el gasto público social y ensayar algunos ejes transversales que debieran orientar la necesaria reforma del Estado en la Argentina.

## El territorio importa

La Argentina ha sido siempre un país de grandes disparidades territoriales que se han mantenido relativamente estables durante décadas, mostrando una elevada concentración geográfica de las principales actividades productivas. El 35% de la población se ubica en la ciudad y provincia de Buenos Aires. Allí se concentra gran parte de la inversión privada, de los servicios bancarios y financieros, del manejo del comercio exterior, de las actividades de servicios técnicos y profesionales complejos. Junto con Córdoba, Santa Fe y Mendoza, ocupan un territorio donde se generan las tres cuartas partes del Producto Interno Bruto del país. En el otro extremo, otras cinco jurisdicciones (Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero) generan sólo el 4% del total.

La dinámica productiva y la política y gestión pública provinciales han introducido nuevos elementos de diferenciación a nivel intrajurisdicción, que refuerzan las desigualdades entre provincias y amplían las brechas al interior de cada una de ellas. Este fenómeno ha ido sucediendo en el marco de un cambiante contexto político, institucional, normativo y macroeconómico, donde sobresalen algunos elementos que califican una situación territorial que no ha alcanzado una conformación estable y de relativamente joven organización institucional.

Entre los años setenta y noventa, por otra parte, se ha producido un proceso de transferencia de responsabilidades (principalmente descentralización de servicios básicos como educación, servicios de agua y cloacas y salud) que ha agregado nuevos factores de diferenciación, no sólo como consecuencia de los recursos asignados por cada jurisdicción a los distintos servicios que deben ser provistos, sino también en la estrategia pública, en las modalidades de gestión, en la regulación, en las inversiones y actualización técnica, en la responsabilidad, cobertura y calidad de los mismos. Entonces, la creciente heterogeneidad territorial no se restringe a situaciones provinciales, supera los límites administrativos-políticos convencionales (provincias) y admite la convivencia o la yuxtaposición en un mismo ámbito territorial de situaciones socioeconómicas opuestas, de riqueza y pobreza-exclusión. La ruptura de

viejos mecanismos de movilidad e inclusión social, como la educación y el mercado laboral, determina que la desigualdad y polarización se acentúen en forma estructural y definan, por su impronta, diversos espacios territoriales. Esta situación diferenciada implica que en una misma provincia pueden coexistir diferentes problemas territoriales, de variada naturaleza. A su turno, esto plantea la necesidad de diversas estrategias de intervención y muchas veces también distintas modalidades de implementación.

A ello se añade el hecho de que la Argentina no escapa a la que ha sido la tendencia internacional, y la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción con el aumento de sus responsabilidades. La combinación de un importante proceso de descentralización del gasto público y la concentración de recursos en el gobierno central determina una fuerte presión sobre los sistemas de transferencia para atender la provisión homogénea de bienes públicos al tiempo de cuidar la equidad.

En consecuencia, resulta imprescindible que cualquier alternativa de política que intente mejorar la equidad en la Argentina deba incorporar mecanismos que ayuden a compensar diferencias regionales, en particular, relacionadas con el gasto social descentralizado. Un efectivo diseño del sistema de transferencias, con objetivos explícitos y que genere los incentivos adecuados, puede complementar la habitual deficiencia que tienen los sistemas tributarios subnacionales para financiar las competencias que se le han asignado.

El eje de las políticas compensadoras debe descansar sobre la construcción de consensos federales relativos a las políticas sectoriales y no en meros acuerdos políticos sobre esquemas de reparto de fondos. Todo diseño de política debe partir de la identificación de las restricciones económicas e institucionales que limitan su factibilidad y afectan su probabilidad de éxito. La diversidad de escenarios hacia el interior de cada territorio provincial reclama una discusión más sofisticada de las políticas sociales y su financiamiento.

*La ruptura de viejos mecanismos de movilidad e inclusión social, como la educación y el mercado laboral, determina que la desigualdad y polarización se acentúen en forma estructural y definan, por su impronta, diversos espacios territoriales.*

### La nueva protección social

Adicionalmente a los difíciles desafíos que enfrenta la Argentina para reformular sus sistemas de provisión descentralizada de educación, salud y otros programas sociales para asegurar la efectiva igualación de derechos de sus ciudadanos, existe un amplio espectro de reformas necesarias para construir el camino hacia una moderna protección social, que tenga en cuenta las nuevas características del entorno macroeconómico y, en especial, del mercado de trabajo.

En la actualidad, el empleo y la protección social centrada exclusivamente en sistemas contributivos han perdido capacidad integradora y de protección contra riesgos. Luego de una importante experiencia de otros países de la región (en especial México y Brasil), la Argentina ha introducido el programa de Asignación Universal por Hijo, con un impacto por demás significativo. De acuerdo con un estudio coordinado en 2010 por Fabio Bertranou para la OIT, bajo el nombre de "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares", el programa lleva a que cerca de un 65% de los niños y adolescentes logre salir de situación de indigencia y, cuando el programa logre alcanzar a todos aquellos beneficiarios potenciales, la cobertura de los menores median-

## *La combinación de un importante proceso de descentralización del gasto público y la concentración de recursos en el gobierno central determina una fuerte presión sobre los sistemas de transferencia para atender la provisión homogénea de bienes públicos al tiempo de cuidar la equidad.*

te el mismo, más los cubiertos por Asignaciones Familiares, y aquellos que logren una deducción del impuesto a las ganancias por ser contribuyentes de ese impuesto, alcanzaría a la casi totalidad de ese grupo poblacional.

En el ámbito de la salud, la nueva protección social requiere de difíciles reformas para reducir la fragmentación de los sistemas y la igualación de los derechos de atención para toda la población, con independencia de su nivel de ingresos, situación laboral o lugar de residencia. De acuerdo con los últimos datos disponibles en el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano del PNUD, en 2010, el gasto total en salud era superior al 10% del PIB. Ello responde principalmente a la casi universalidad de la cobertura. De todos modos, más de la mitad de esos recursos son gasto privado directo y, obviamente, no se integran al financiamiento de los objetivos de la política de salud ni cumplen funciones redistributivas. Adicionalmente, alrededor de la mitad del resto queda en manos de instituciones "sin fines de lucro", pero con motivaciones difusas con esquemas redistributivos en retroceso y sólo parcialmente reguladas (las obras sociales).

En relación con la salud pública, la heterogeneidad en la distribución de los recursos físicos y humanos en las provincias es otro rasgo distintivo de la organización del sistema de salud argentino. Por ejemplo, los datos disponibles permiten afirmar que existe un número creciente de habitantes por médico a medida que nos trasladamos hacia provincias de menor desarrollo relativo. Frente a estos problemas, cobra especial relevancia el papel de

rectoría y compensador que debiera cumplir el sector público nacional. No obstante del 10% del PIB antes mencionado, sólo 0,3% del PIB es asignado por el gobierno nacional.

El sistema previsional fue diseñado para ofrecer protección a los adultos mayores que participan en el mercado formal de empleo. Sin embargo, el creciente financiamiento de los beneficios con recursos provenientes de rentas generales, el desempleo y la informalidad laboral determinaron la ruptura del pacto intergeneracional preexistente. Durante un largo período en el que sus desequilibrios fueron una causa excluyente del déficit fiscal de la Nación y las disputas en torno al reparto de fondos entre la Nación y las provincias, las soluciones de emergencia fueron configurando un sistema inequitativo e insostenible que derivó en reformas de diferente índole. Si bien la cobertura actual puede ser considerada como óptima, la misma es sólo un logro de corto plazo y serán necesarias reformas adicionales para alcanzar un sistema equitativo y sostenible. Teniendo en cuenta que se trata de una política que involucra varias generaciones, se trata de lograr un consenso para la construcción de un sistema previsional que sea sostenible y previsible, cualidades que no cumple el actual esquema. Para ello resulta indispensable pensar en un piso de protección para todos los adultos mayores que sea financiado con rentas generales, más una prestación proporcional a los aportes que sea financiada, precisamente, por estos.

No puede dejar de insistirse en la necesidad de contemplar detalladamente el proceso de transición, definiendo la reforma como un proceso, más que la sanción de una ley que resuelva los problemas existentes y redefina de manera definitiva el sistema. Es esencial, no obstante, que ese sendero de reformas tenga un claro horizonte de mediano plazo. En ese debate, que necesariamente abarcará el bienestar de la presente y futuras generaciones, no debe omitirse la discusión acerca del verdadero nivel de beneficios al que podrá hacerse acreedor cada ciudadano en el futuro, de acuerdo con el esquema que se elija, evitando promesas de imposible cumplimiento con el objeto de lograr consensos frágiles que, en el mediano plazo, se revierten y generan mayores restricciones al debate de las reformas sustentables, restándole, adicionalmente, legitimidad a la intervención pública en general.

## La reforma educativa: una necesidad básica insatisfecha

En materia educativa, el balance de las reformas implementadas desde los años noventa indica que si bien se aumentó la cobertura e introdujeron nuevas modalidades e instrumentos de gestión, no se lograron modificar significativamente los resultados de aprendizaje de los alumnos. Las políticas seguidas han implicado nuevos desafíos para el sector y la obligatoriedad de asistencia desde el preescolar a la educación secundaria son un paso muy importante de un camino que requiere mucho andar para cerrar las brechas existentes. La educación primaria, aun cuando ha logrado un elevado grado de cobertura, presenta como desafíos pendientes la necesidad de enfrentar los problemas relacionados con la repitencia, la sobreedad y el abandono, así como la de ampliar la jornada escolar diaria en una modalidad extendida o completa. La educación inicial, en segundo término, tiene por delante el desafío de universalizar la sala de 5 y avanzar en la inclusión para las salas de 3 y 4 años. Por último, la educación secundaria debe avanzar en la universalización, y mejorar los indicadores de eficiencia y la calidad. Se requieren plataformas cada vez más altas de escolarización y saberes para participar plenamente de los procesos tecnológicos, económicos y sociales que ocurren en la sociedad. También se necesita adquirir competencias más complejas para alcanzar una participación ciudadana plena. Desde la universidad, no puede dejar de señalarse con angustia y frustración que la gratuidad de los estudios en la universidad pública no asegura el acceso a la movilidad que durante mucho tiempo significó la misma. También resulta obvio que el incremento del gasto educativo no es una condición suficiente para lograr una mejor educación que logre romper la presencia de elementos y procesos que definen un sistema de perpetuación intergeneracional y la ampliación de las desigualdades territoriales e intrajurisdiccionales.

## Comentarios finales

Los argumentos aquí presentados en favor de una modernización de la protección social para alcanzar una mayor igualdad de derechos en la población a lo largo del territorio nacional, así como las reformas en el sistema educativo, la infraestructura y otros renglones de las políticas públicas, llaman la atención sobre una mayor necesidad de recursos financieros. Luego de reformas en las políticas y administración tributaria que se sucedieron durante las últimas décadas, finalmente, la Argentina logró una carga tributaria que superó la barrera de los 30 puntos porcentuales del PIB en el año 2008, ubicándose actualmente en el segundo lugar de la región, detrás de Brasil, con una carga total del 33,5% del PIB, casi totalmente (29% del PIB) recaudados por el gobierno nacional. Ello llama la atención sobre la importancia de los sistemas de transferencias de recursos entre niveles de gobierno, como se señaló anteriormente.

Las reformas aquí mencionadas sólo podrán ser encaradas si son acompañadas con algunos cambios en el nivel y estructura de los tributos. Este tema, que es analizado en otros artículos de esta publicación, debe tomar en cuenta el elevado grado de informalidad de la economía argentina, la elevada evasión en el impuesto a las rentas y la necesidad de eliminar tratamientos de privilegio para ciertos sectores en particular. De manera especial, la informalidad tiene un doble efecto perverso al reducir la recaudación y aumentar la demanda de gasto en protección social.

Por último, no puede dejar de señalarse que las soluciones que se pongan en marcha no pueden ser parciales sino que deben mirar la totalidad de cada sistema y de las políticas públicas en su conjunto. Es por ello que resulta tan importante el intercambio de opiniones y la construcción de espacios de debate amplios destinados a definir y consensuar las políticas públicas más adecuadas y sostenibles en el mediano plazo. Sabiendo por experiencia que no existen soluciones mágicas, debe priorizarse la búsqueda de senderos de reformas que, mediante avances parciales pero sustantivos, vayan construyendo una nueva y moderna forma de intervención pública. Esos senderos deben poner tanta atención en las metas estratégicas como en el propio proceso de transición. En especial, sabiendo que se trata de sectores que se comportan como verdaderos “blancos móviles”, las políticas deben ser continuamente evaluadas. Lamentablemente, en este espacio sólo hemos podido presentar algunos “títulos” de las reformas necesarias, lo que termina siendo una grave dificultad en una sociedad que se ha acostumbrado a discutir más títulos que sustancia. La apuesta a debates bipolares ha vaciado de contenido muchas de las discusiones necesarias, con mayor preocupación por el discurso que por la discusión de líneas estratégicas, sus complejidades, impactos, senderos posibles, matices, y dificultades en la implementación.