

**Publicado en Desarrollo Económico, n°190-191, 2008: 307-339**

## **Políticas Sociales Subnacionales en Países Federales: Argentina en Perspectiva Comparada\***

*Alejandro Bonvecchi\**

---

\* El presente trabajo constituye una versión corregida y abreviada de “Condiciones para Políticas Sociales Subnacionales Autónomas en Países Federales”, publicado en la Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales, 3, por la oficina del Banco Mundial para Argentina. El autor agradece al Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial, en el marco de cuyo proyecto Argentina Income Support apoyó la realización de esta investigación, y a Andrea Canales, Hernán Charosky, Guillermo Cruces, Sonia Draibe, Candelaria Garay, Laura Golbert, Laura Guardia, Juan Martín Moreno, Dena Ringold, Rafael Rofman, Catalina Smulovitz y Alicia Ziccardi por sus sugerencias e informaciones.

\* Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Miñones 2177 (1428) Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 54-11-5169-7100, abonvecchi@utdt.edu

## Resumen

Este trabajo investiga las condiciones para el desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas de las políticas nacionales en países federales. Propone un esquema analítico según el cual el desarrollo de políticas públicas subnacionales autónomas en una federación es más probable cuanto más descentralizada sea la organización de esa federación en términos institucionales, fiscales y políticos, y el potencial para el desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas es mayor cuanto mayores son la disponibilidad de recursos fiscales de los gobiernos subnacionales y el nivel de competencia política que esos gobiernos enfrentan. Testea ese esquema analítico comparando las políticas sociales de los distritos subnacionales de Argentina, Brasil, México y Chile con las políticas sociales de los respectivos estados nacionales. El esquema prevé con éxito el grado diferencial de desarrollo de políticas sociales subnacionales en los países investigados y la proporción de los distintos tipos de política subnacional desarrollados en cada país, pero resulta menos exitoso en predecir el tipo de política social subnacional existente en cada unidad subnacional de cada uno de los países bajo estudio. Ello sugiere la necesidad de reformular el esquema analítico jerarquizando de otro modo las condiciones postuladas e incorporando la variable capacidad estatal.

## Abstract

This article investigates the conditions for the development of subnational social policies autonomous from the national social policies in federal countries. It develops an analytical framework according to which the development of autonomous subnational public policies in a federation is more likely the more decentralized the organization of the federation in institutional, fiscal, and political terms, and the potential for development of subnational social policies is greater the greater the availability of fiscal resources for subnational government, and the greater the level of political competition these governments face. This analytical framework is tested by comparing the social policies of subnational districts in Argentina, Brazil, Mexico, and Chile with the social policies of the respective national governments. The framework successfully predicts the different degree of development of subnational social policies in these countries and the share of each type of autonomous policy in each country, but is less successful in predicting the type of subnational social policy present in each subnational district. This suggests the need to rearticulate the analytical framework by rearranging the hierarchy of the conditions postulated in the framework, and incorporating the state capacity variable.

Este trabajo investiga las condiciones para el desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas de la política social nacional en países federales. El argumento principal es que, bajo ciertas condiciones de competencia política, disponibilidad de recursos fiscales propios y capacidad estatal, los gobiernos subnacionales tienen incentivos y recursos para desarrollar y sostener políticas sociales propias, distintas o complementarias de las nacionales. La originalidad, complejidad, alcance y efectividad de tales políticas sociales subnacionales dependen del peso específico de cada una de esas condiciones en cada distrito. La experiencia argentina desde 2002 ofrece una corroboración parcial de este argumento, que resulta fortalecida al comparar el caso de Argentina con los de otras federaciones de América Latina.

La política social subnacional en países federales constituye un tópico prácticamente inexplorado. La literatura sobre política social en países federales se ha ocupado predominantemente de los efectos de las instituciones políticas del federalismo sobre la naturaleza y el desarrollo de la política social en el ámbito nacional. Según esta literatura, tales instituciones dificultan la aparición de políticas sociales uniformes para toda la federación y limitan el tamaño del gasto público social y el alcance de las políticas. En este contexto, la política social subnacional aparece como una categoría residual, negativamente valorada y carente de interés analítico. Por otra parte, la literatura sobre federalismo fiscal ha argumentado que la descentralización de responsabilidades de política al ámbito subnacional permite el desarrollo de políticas públicas óptimas para los habitantes de cada jurisdicción, y que la emergencia de políticas óptimas está positivamente relacionada con la proporción de gasto público financiada por fuentes impositivas locales. En este contexto, cabe suponer que existiría margen para la aparición de políticas sociales en el ámbito subnacional de distinta naturaleza y alcance de las políticas sociales nacionales. Sin embargo, el punto no ha sido sistemáticamente estudiado. Este trabajo se propone salvar los vacíos de ambas literaturas investigando los efectos de las instituciones políticas y fiscales federales sobre el desarrollo de la política social en el ámbito subnacional.

La selección de Argentina como caso de estudio se funda en dos factores. Por una parte, la experiencia de este país desde 2002 permite observar la adaptación de los gobiernos subnacionales a una innovación en la política social nacional. Tras la aguda crisis que acompañó al colapso del régimen de convertibilidad el gobierno nacional argentino puso en marcha un importante programa de transferencia de ingresos, el Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, con el cual se proveyó de un ingreso mínimo a millones de familias durante el período de más profunda recesión. La implementación de este programa, que involucró formalmente en su ejecución a los gobiernos municipales, estimuló cambios en la política de protección social de algunos gobiernos provinciales pero también el mantenimiento del status quo en otras provincias.<sup>1</sup> De ahí el interés por conocer y analizar la capacidad de los niveles subnacionales de gobierno para hacer política social y por dar cuenta de sus variaciones. Por otra parte, la heterogeneidad de las condiciones políticas, fiscales y administrativas de las provincias argentinas ofrece un terreno propicio para estudiar diferencias en la naturaleza de las políticas sociales subnacionales y, particularmente, variaciones en su grado de autonomía respecto de la política social nacional. En una investigación previa (Bonvecchi y Smulovitz, 2007) acerca de las visiones sobre la política social – sus objetivos, prioridades, medidas y dificultades – sostenidas por los actores estatales y no estatales involucrados en el proceso de la política social en algunas provincias, los conflictos entre niveles de gobierno por el diseño, la implementación y el control de los programas sociales aparecieron como una de las principales dificultades para la puesta en marcha y ejecución de políticas sociales por parte de los gobiernos subnacionales. De ahí el interés en indagar las condiciones bajo las cuales los gobiernos subnacionales pueden desarrollar políticas sociales propias. Con el objetivo de ponderar la experiencia argentina, se optó por contrastarla con las de México, Brasil y Chile. Argentina presenta un grado de centralización moderado en sus instituciones políticas y sistema partidario en comparación con la extrema centralización de México y la fuerte descentralización de Brasil; y a la vez los tres países presentan heterogeneidades similares en términos de

---

<sup>1</sup> En seis de las veinticuatro provincias las políticas propias de transferencia de ingresos cambiaron desde 2002, mientras que en el resto de las jurisdicciones se incrementó el gasto o se aumentó la cobertura de los programas preexistentes. Véase Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2006).

disponibilidad de recursos fiscales de los distritos subnacionales. El caso de Chile, un país unitario, se utilizó como contraste y control.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se revisa la literatura pertinente y se define el marco del problema. En la segunda sección se formula el argumento teórico sobre las condiciones para el desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas y sus variantes. En la tercera sección se pone a prueba el argumento presentando la experiencia de políticas sociales subnacionales en Argentina y discutiendo su comparación con los casos de México, Brasil y Chile. En las conclusiones se recapitula el argumento teórico a la luz de las comparaciones y se delinearán futuras direcciones de investigación.

### **1. La Política Social Subnacional como Problema de Investigación.**

La política social en niveles subnacionales de gobierno prácticamente no ha aparecido como problema de investigación específico. En la literatura sobre política social, las menciones a intervenciones de los gobiernos subnacionales han estado circunscriptas a su capacidad y eficacia para modelar el diseño o la implementación de la política social nacional de acuerdo a sus intereses. En la literatura sobre federalismo y descentralización, el papel de los gobiernos subnacionales ha sido generalmente estudiado en función de su aptitud para hacerse cargo de los desafíos de implementación planteados por políticas sociales diseñadas en el nivel nacional. En este contexto, la política social subnacional sólo parece tener lugar como una respuesta reactiva – y, como se verá, negativamente valorada – a iniciativas nacionales de política, o como el deficitario intento de adaptación a líneas de política dictadas desde el centro.

¿Implica esto, necesariamente, que los estados subnacionales sean incapaces de desarrollar políticas sociales propias, distintas de las nacionales? La literatura sobre federalismo fiscal responde, en principio, negativamente a esta pregunta. Si, de acuerdo con el teorema de la descentralización de Oates (1972, 1999), las jurisdicciones subnacionales están en mejores condiciones que las nacionales para prestar bienes

públicos locales, resulta plausible pensar que los gobiernos subnacionales tengan a la mano elementos como para desarrollar iniciativas de política social propias. Para ello haría falta que los gobiernos subnacionales contaran con recursos fiscales adecuados y que definieran políticas sociales que ofrecieran, a los ciudadanos, bienes públicos consumibles únicamente en el ámbito de su jurisdicción. La literatura sobre federalismo político (Riker, 1964; Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004) sostiene que las posibilidades de que los gobiernos subnacionales cuenten con recursos y capacidades como para desarrollar sus propias iniciativas de política dependen del poder institucional y partidario que el diseño de las federaciones otorgue a los propios gobiernos locales y a los actores partidarios que compiten por ocuparlos.

Ocurre, sin embargo, que los argumentos recién esbozados no han sido utilizados para explorar la posibilidad de políticas sociales subnacionales autónomas de las nacionales, sino únicamente para investigar la capacidad de los gobiernos subnacionales para adaptar sus prestaciones de política social a programas definidos a escala nacional. Esta sección explora el origen y la trayectoria de estas limitaciones en la literatura y plantea, sobre esa base, el problema de investigar las condiciones para políticas sociales subnacionales autónomas.

### **1.1. La Política Social Subnacional como Obstáculo para la Política Social Nacional.**

La literatura sobre política social ha considerado en general a las acciones de política social de los niveles subnacionales como obstáculos para el desarrollo de políticas sociales nacionales uniformes. Ello ha sido particularmente el caso en los estudios sobre los orígenes de la política social, y con especial énfasis en los estudios sobre los orígenes de la política social en países federales. Esta caracterización ha contribuido a una valoración negativa de la política social subnacional en general, y en especial a un oscurecimiento de sus efectos potenciales para el tratamiento de problemas sociales en esos niveles de gobierno.

Las iniciativas de política social de niveles subnacionales aparecen como obstáculos para el desarrollo de políticas nacionales uniformes ya en la literatura clásica sobre cuestiones sociales del siglo XIX a mediados del siglo XX. En distintos capítulos del tomo I de *El Capital*, Marx (1968) describe minuciosamente cómo diversos concejos municipales en Inglaterra, actuando en representación de los actores económicos dominantes de sus respectivas jurisdicciones, se opusieron a la Poor Law, al tratamiento unificado de las disputas salariales, al reconocimiento legal de las asociaciones de trabajadores, al establecimiento de la jornada de trabajo de ocho horas, etc. En *La División del Trabajo Social*, Durkheim (1993) condena los intentos de regulación descentralizada de los conflictos industriales. Y en célebres párrafos de *La Gran Transformación*, Polanyi (1991) relata la trágica inadecuación de las pretensiones de algunos gobiernos locales ingleses de instituir una renta mínima de subsistencia para pobres y desempleados en el contexto de mercados laborales en proceso de reorganización en sentido capitalista.

El argumento que subtiende a estas consideraciones críticas sobre iniciativas subnacionales de política social es una teoría de la modernización como proceso inevitable de uniformización, estandarización y nacionalización de los patrones de vida. Si la modernización es inevitable, toda iniciativa que intente desviar su curso está condenada al fracaso. Si la uniformización y la estandarización de los patrones de vida son deseables, toda iniciativa orientada a mantener particularismos o especificidades es valorada negativamente. Si la nacionalización de las políticas públicas es necesaria para realizar la modernización, entonces toda iniciativa de política pública subnacional es considerada como antimoderna, conservadora o reaccionaria. En suma, las iniciativas de política social de nivel subnacional son negativas e inconsistentes con el rumbo general de la vida moderna.

Este espíritu de crítica subtiende también a la caracterización de las políticas sociales subnacionales en los estudios sobre el origen de la política social en países federales, pero se encuentra asociado a otros factores cuya inclusión contribuye a colocar a las iniciativas de política social subnacional en otro campo de problemas. En efecto, numerosas investigaciones sobre la historia de la política social en los Estados Unidos (Key, 1949;

Birch, 1955; Cutright, 1965; Orloff y Skocpol, 1984; Skocpol y Amenta, 1986; Sutton, 1990; Skocpol, 1992, 1995; Alston y Ferrie, 1999) han caracterizado, en general, a las iniciativas de política social de los gobiernos estatales como obstáculos para la instauración de políticas uniformes en el conjunto de la federación – especialmente en las áreas de pensiones, protección a pobres y discapacitados y regulación del mercado laboral. El comportamiento de los gobiernos subnacionales en el origen de los programas sociales nacionales ha sido, pues, calificado también de conservador o reaccionario, y se lo ha responsabilizado por la ausencia, en los Estados Unidos, de un estado de bienestar centralizado y uniforme como los desarrollados, aun con sus variantes, en Europa Occidental durante la primera mitad del siglo XX.

Esta crítica de la política social subnacional norteamericana recolocó la cuestión de la existencia y la naturaleza de esas iniciativas subnacionales en un nuevo campo problemático: el del federalismo. Según esta literatura, las instituciones políticas y fiscales del federalismo son las responsables de la debilidad de las políticas sociales nacionales en los Estados Unidos. El federalismo cristaliza la heterogeneidad socioeconómica y política de las unidades subnacionales que componen el país a través de un sistema de representación política – centrado en el Congreso – que otorga a los estados subnacionales un irrevocable poder de veto ante cualquier iniciativa de política nacional uniforme. Dotados del poder institucional para preservar sus formas de vida económica y social, los gobiernos subnacionales resistieron con éxito los proyectos nacionalizadores del New Deal forzándolos a incorporar en su diseño excepciones que limitaban el alcance de las políticas centrales. Y se comportaron así tanto los estados que buscaban conservar órdenes económicos y sociales inconsistentes con el capitalismo de mercado abierto a la competencia con el exterior, como aquellos que pretendían resguardar esquemas de protección social modernos pero hechos a medida del mantenimiento de la competitividad de las empresas locales.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Así, por ejemplo, los legisladores procedentes del Sur agrario, donde el Partido Demócrata ganaba sistemáticamente sobre el Republicano, utilizaron la regla de antigüedad que ordenaba la designación de los legisladores en las presidencias de los comités del Congreso para garantizarse, reelección asegurada mediante, el control de la agenda de los comités donde debían discutirse los proyectos de política social del New Deal; con ello lograron negociar la exclusión de la población negra de los beneficios propuestos y la continuidad del paternalismo que les permitía controlar el mercado laboral local (Alston y Ferrie, 1999).

Esta literatura produjo, no obstante su visión crítica, dos contribuciones importantes para la investigación de la política social subnacional. Por una parte, mostró que la estructura de clases, la composición sectorial de las economías y la competitividad de los sistemas partidarios subnacionales eran factores clave para explicar las preferencias de política social de los gobiernos subnacionales. Por otra parte, estableció que la naturaleza institucional del federalismo político y fiscal era crucial para dar cuenta de la capacidad de los gobiernos subnacionales de incorporar esas preferencias en los diseños de las políticas nacionales. Sin embargo, estas contribuciones no fructificaron en estudios sobre políticas subnacionales específicas. Ello puede explicarse, al menos en parte, por la influencia de la literatura sobre descentralización en las discusiones sobre política social.

### **1.2. La Política Social Subnacional como Problema de Coordinación con la Política Nacional.**

La literatura sobre descentralización ha observado las intervenciones de política social de los gobiernos subnacionales como parte de un problema de coordinación en el diseño y la implementación de políticas originadas en el nivel nacional. Este enfoque ha derivado de preocupaciones prácticas, emergentes de los programas de contención social lanzados en países en desarrollo para mitigar los efectos de las políticas de reforma estructural de la economía. De acuerdo con Nelson (1989), estas políticas económicas perjudicaban de manera específica a grupos sociales claramente identificables – los pobres estructurales y los expulsados del mercado laboral por la apertura comercial y las privatizaciones – y a ellos debían, por consiguiente, enfocarse las políticas sociales. Las economías de escala aconsejaban, en principio, que las políticas de contención social fueran de factura nacional dado que las reformas estructurales generaban efectos uniformes en el conjunto de las economías nacionales. Pero con el tiempo quedó claro que la implementación de políticas focalizadas debía involucrar a actores institucionales del nivel local – en tanto ellos contaban con la información y las capacidades administrativas necesarias para asegurar el éxito de la focalización y de la distribución de beneficios. La investigación y

---

Los legisladores de Wisconsin aprovecharon los mismos expedientes institucionales para proteger el esquema de seguridad social de su estado, que aliviaba el costo laboral de las empresas y mejoraba con ello su competitividad frente a las de otros estados (Skocpol, 1995).

la reflexión sobre política social pasaron así a ocuparse de dos temas centrales: diagnosticar la heterogeneidad de los problemas sociales existentes y de las capacidades instaladas para abordarlos en el nivel local; y describir los problemas de coordinación de los gobiernos locales con políticas nacionales que presuponían tanto definiciones uniformes de los requisitos y modalidades de acceso a los beneficios como una dotación también pareja de capacidades estatales en todas las jurisdicciones subnacionales.

En esta literatura, los factores que antes habían permitido explicar la influencia de los intereses subnacionales en la naturaleza de las políticas nacionales ahora permitían dar cuenta de la diversidad de trayectorias entre las orientaciones de política del nivel nacional y las de niveles subnacionales, y también de las dificultades para homogeneizar las respuestas estatales a los problemas sociales generados por las reformas estructurales de la economía. Así, Soss, Schram et al. (2001) mostraron cómo la composición etaria y racial de la población, las condiciones de seguridad pública, los legados de política, la ideología y la disposición a la innovación de los gobiernos, y las condiciones de competencia electoral modelaron la respuesta de los estados subnacionales a la reforma de la legislación de protección social en los Estados Unidos de 1996. Para América Latina, como reportan Acuña y Repetto (2005), numerosos estudios señalaron los vínculos entre el poder institucional y partidario de los actores subnacionales en la arena nacional, las capacidades – fiscales y administrativas – para hacer política social transferidas o compartidas en los procesos de descentralización, y la eficacia de las políticas ejecutadas en el nivel local para atacar los problemas sociales. Pero las intervenciones de política social de los gobiernos subnacionales fueron observadas y analizadas en función de su adaptación, adecuación y consistencia con las políticas sociales nacionales – no analizadas específicamente como políticas públicas diferentes.<sup>3</sup>

No obstante ello, esta literatura realizó también una contribución importante al estudio de las políticas sociales subnacionales: mostró que los mismos factores – económicos, sociales, políticos – que modelaban las preferencias de política social de los gobiernos

---

<sup>3</sup> Brown (1995) estudió el impacto de los clivajes partidarios y de las bases coalicionales de los partidos en el nivel de gasto social en los estados subnacionales de Estados Unidos, pero no investigó la influencia de estos factores sobre la naturaleza de las políticas sociales subnacionales.

subnacionales y su capacidad de incorporarlas a los diseños de política nacionales también modelaban la política social efectivamente implementada por los propios gobiernos nacionales en sus jurisdicciones. En otras palabras, la literatura sobre política social y descentralización recordó que *así como los factores subnacionales marcan, en una federación, la política social nacional, también marcan la política social que las propias unidades subnacionales llevan a cabo en sus territorios.*

Este *insight* abre la posibilidad de plantear el interrogante que ocupa a esta investigación. Si los gobiernos subnacionales son lo suficientemente fuertes en una federación como para influir en la naturaleza de las políticas sociales nacionales, ¿no pueden serlo también para desarrollar sus propias políticas sociales? Si cierta dotación de factores económicos y políticos permite a algunos gobiernos subnacionales influir más sobre las políticas sociales nacionales que a otros, ¿no les permite también, o inclusive les genera la necesidad de desarrollar iniciativas de política social subnacional? Ambas preguntas se articulan en la cuestión que aquí se trata de investigar: ¿Bajo qué condiciones pueden desarrollarse políticas sociales subnacionales autónomas de las políticas nacionales?

Esta pregunta transforma a la cuestión de la existencia y naturaleza de las políticas sociales subnacionales en un problema de política federal. Como tal, este problema debe ser analizable con las herramientas teóricas y los indicadores propuestos en la literatura sobre federalismo político y fiscal para explicar la influencia del federalismo en la naturaleza y los resultados de las políticas públicas. La siguiente sección identifica las herramientas e indicadores pertinentes y los articula en un esquema analítico.

## **2. Las Condiciones para Políticas Sociales Subnacionales Autónomas en Países Federales.**

El desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas de las nacionales depende de la existencia de recursos y de incentivos para encararlas. La existencia de tales recursos e incentivos depende de factores institucionales y económicos. Esos factores definen en general las condiciones para la existencia de políticas públicas autónomas en el nivel

subnacional. Esta sección identifica tales factores y construye un esquema analítico para evaluar su presencia y su vinculación específica con las políticas sociales.

### **2.1. La Política Social Subnacional como Problema de Política Federal.**

El desarrollo de políticas públicas subnacionales autónomas en una federación es más probable cuanto más descentralizada sea la organización de esa federación. Las políticas sociales constituyen un caso ligeramente desviado de este principio general: su desarrollo autónomo depende del grado de descentralización de la organización federal y de los factores políticos asociados a ello, pero también de factores económicos que escapan – en alguna medida – a la institucionalidad federal.

Por políticas públicas subnacionales *autónomas* en general, y por políticas *sociales subnacionales autónomas* en particular, se entiende aquí políticas que se propongan resolver *problemas sociales idénticos o similares* a los afrontados por las políticas sociales nacionales pero con *abordajes e instrumentos de política distintos*. La autonomía es, en este sentido, una variable continua: las políticas son más autónomas cuanto más se alejan el modo de abordaje del problema y los instrumentos empleados para resolverlo de aquellos que caracterizan a las políticas nacionales. Así, por ejemplo, si la política nacional se propone atacar la reproducción intergeneracional de la pobreza con un programa de transferencias de ingreso a hogares pobres condicionado al cumplimiento de requisitos de escolaridad de los niños, una política social subnacional *de elevada autonomía* sería aquella que define el problema enfocándose en los pobres del presente – i.e. los trabajadores desempleados – antes que en los del futuro – i.e. sus hijos – y ataca el problema condicionando las transferencias de ingreso a la actualización de las capacidades laborales de los adultos. En cambio, una política social subnacional *de mediana autonomía* sería aquella que combina ambos enfoques e instrumentos, o plantea un abordaje distinto del problema con idénticos instrumentos, o utiliza distintos instrumentos bajo un mismo abordaje del problema. Una política social subnacional *de baja autonomía* sería aquella que repite el esquema de política nacional pero expandiendo el alcance de los instrumentos – i.e. ampliando la cobertura de beneficiarios. Y una

política social subnacional de *nula autonomía* sería aquella que replique sin cambios a la política social nacional o que consista meramente en la implementación de la misma.

### GRÁFICO 1

Esta concepción de la autonomía de las políticas subnacionales respecto de las nacionales *no presupone* la existencia de políticas subnacionales, lo cual le permite dar cuenta, simultáneamente, de la existencia y de la naturaleza – i.e. del grado de autonomía – de esas políticas. Si las condiciones institucionales y económicas previstas se cumplen, habrá políticas sociales subnacionales; y el grado de autonomía de esas políticas dependerá de la medida en que difieran respecto de las nacionales en el abordaje de los problemas y en los instrumentos utilizados para ello: cuanto menor sea la diferencia, menor será la autonomía. Si esas condiciones institucionales y económicas no se cumplen, no habrá políticas sociales subnacionales, lo cual resultará funcionalmente equivalente a la existencia de políticas sociales subnacionales de nula autonomía respecto de la política nacional. Es decir que, se cumplan o no las condiciones aquí previstas, si la política social existente en el nivel subnacional es idéntica en abordaje e instrumentos a la nacional o constituye, lisa y llanamente, la implementación de la política nacional, entonces será una política de nula autonomía respecto de la nacional. Esta última eventualidad, cabe subrayar, no implica la inexistencia de política social en el nivel subnacional, sino únicamente la inexistencia de política *subnacional autónoma* – i.e. diferente en el abordaje y/o los instrumentos – respecto de la política nacional.

Por *descentralización* de la organización federal se entiende aquí lo que Riker (1964) denomina *periferialización*: el grado en que el poder de decisión sobre las políticas se encuentra en manos de las unidades subnacionales que componen la federación. El grado de descentralización de la organización federal depende, siguiendo parcialmente a Stepan (2004), de cuatro variables político-institucionales:

1-El grado de sobre-representación en la cámara legislativa que representa los intereses territoriales: cuanto más sobre-representados se encuentren los distritos con menor cantidad de población, mayores son las probabilidades de que el

diseño de las políticas nacionales conceda autonomía a las unidades subnacionales para tomar sus propias decisiones, o al menos reconozca los intereses de esas unidades en la naturaleza y los instrumentos de política nacionales;

*2-El alcance de la jurisdicción de política de la cámara territorial:* cuanto mayor sea la jurisdicción que la cámara representante de los intereses subnacionales – típicamente, el Senado – tenga para tomar decisiones de política pública, mayor es la probabilidad de que el diseño de las políticas nacionales conceda autonomía a las unidades subnacionales para producir sus propias decisiones, o al menos incorpore los intereses de esas unidades en los diseños de política nacionales;

*3-El grado de asignación de responsabilidades de política a las unidades subnacionales:* cuanto mayor sea el grado en que las responsabilidades de política pública se encuentren asignadas – típicamente por la Constitución, pero también por las leyes – a las unidades subnacionales, mayor es el potencial para el desarrollo de políticas subnacionales autónomas; y

*4-El grado de nacionalización del sistema partidario:* cuanto menos nacionalizado se encuentre el sistema de partidos – i.e. cuanto menor sea la presencia territorial y la disciplina de los partidos nacionales, y mayor la de los partidos subnacionales (Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004) – mayor es el incentivo para el desarrollo de políticas subnacionales autónomas.

Cuanto más descentralizada sea la organización de la federación, mayor será el potencial para el desarrollo de políticas subnacionales autónomas. Este potencial es elevado si la carrera política de los actores políticos subnacionales no depende de las decisiones de direcciones partidarias nacionales, las autoridades subnacionales cuentan con responsabilidades y atribuciones para tomar sus propias decisiones de política pública, y poseen además las herramientas institucionales para proteger y hacer valer sus preferencias de política en la arena nacional de decisiones. A la inversa, el potencial para desarrollar políticas subnacionales autónomas es más bien reducido si la carrera política

de los actores subnacionales depende de direcciones partidarias nacionales, los gobiernos subnacionales carecen de responsabilidades y atribuciones significativas para hacer políticas públicas propias y tienen una influencia limitada en la arena nacional de decisiones. Las posiciones intermedias en el continuo dependen del valor intermedio que asuman las variables.

Este esquema permite dar cuenta, en general, de la existencia de incentivos y recursos político-institucionales para desarrollar políticas públicas subnacionales autónomas. Pero las políticas sociales involucran también factores económicos – algunos interrelacionados, otros independientes de los factores institucionales. Entre los independientes se destacan la dotación de factores de las economías locales, la estructura social y la situación del mercado laboral en los distritos subnacionales. Estos factores hacen a la *demanda* de política social. Cuanto más pobre sea la dotación de factores, menores tienden a ser la producción de riqueza y las oportunidades laborales; cuanto más pobres y desocupados haya, habrá mayores beneficiarios potenciales de políticas sociales.

Los factores económicos relacionados con los institucionales hacen, en cambio, a la *oferta* de política social: la capacidad fiscal y la disponibilidad de recursos fiscales. La *capacidad fiscal*, entendida como capacidad de generación de recursos fiscales, depende en parte de la dotación de factores, pero también de la eficacia extractiva de los estados (Levi, 1988). La *disponibilidad de recursos fiscales* depende en parte de la capacidad fiscal, pero también del grado de descentralización fiscal federal – i.e. de la medida en que las instituciones fiscales federales asignen propiedad y control sobre recursos fiscales a las unidades subnacionales. Cuanto mayores sean la capacidad fiscal y la disponibilidad de recursos fiscales de las unidades subnacionales, mayores serán los recursos disponibles para financiar iniciativas de política social subnacional propias. Estos factores están vinculados con las variables institucionales de un modo preciso. Si los gobiernos subnacionales carecen de responsabilidades y atribuciones recaudatorias, tienden a desarrollar una escasa capacidad extractiva y, por ende, una escasa capacidad fiscal (Oates, 2006). Si los gobiernos subnacionales carecen de influencia significativa en la arena nacional de decisiones, tienden a carecer también de derechos de propiedad y de

control firmes sobre los recursos fiscales generados en sus territorios o por el conjunto de la federación (Díaz-Cayeros, 2006). Así, pues, cuanto más centralizados se encuentren el poder de decisión sobre políticas públicas y el poder de acceso y disposición sobre recursos fiscales, menores tienden a ser la capacidad fiscal y la disponibilidad de recursos fiscales subnacionales – independientemente del efecto que sobre esa disponibilidad tengan la dotación de factores y el ciclo económico.

El desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas es un problema de política federal porque se encuentra en la intersección de estas variables. Es posible que exista, en estados subnacionales de una federación dada, demanda de política social pero no recursos para atenderla. Es también posible que existan demanda y recursos, pero no incentivos políticos. Es posible que existan demanda, recursos e incentivos políticos, pero no condiciones institucionales para que esos factores sean eficaces. Es posible que existan demanda e incentivos, pero no recursos ni condiciones institucionales para procurarlos. Es posible, en fin, que existan demanda, recursos y condiciones institucionales para desarrollar políticas autónomas, pero no incentivos políticos para que los actores encaren esa tarea.

Un esquema analítico sobre las condiciones para políticas sociales subnacionales autónomas debe dar cuenta del tipo de políticas asociado con cada una de estas configuraciones de factores. A ese objetivo se consagra el resto de esta sección. Para ello, primero se argumenta el orden de jerarquía de las variables y, sobre esa base, se simplifica el esquema analítico a construir. Luego se presentan las variables, se establecen sus relaciones y los resultados esperados de ellas, y se definen los indicadores correspondientes. Por último se introduce la selección de casos sobre la cual se pondrá a prueba el esquema analítico.

## **2.2. El Esquema Analítico.**

Cuatro tipos de condiciones influyen sobre la posibilidad de desarrollar políticas sociales subnacionales autónomas: condiciones sociales, institucionales, fiscales y políticas. Dos de estos tipos de condiciones tienen efectos *estructurales* sobre el potencial de desarrollo

de tales políticas: las condiciones *sociales*, que definen la *demanda* de políticas sociales; y las condiciones *institucionales*, que definen la *capacidad institucional* de los estados subnacionales para *satisfacer* esa demanda de forma autónoma. Los otros dos tipos de condiciones tienen efectos *coyunturales* sobre el potencial de desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas: las condiciones *fiscales* definen la *disponibilidad de recursos* para encarar tales iniciativas; las condiciones *políticas* definen el *interés* de los gobiernos en emprender esas tareas.

Las condiciones sociales e institucionales tienen efectos estructurales sobre el potencial de desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas porque operan como *condiciones necesarias* para la existencia de esas políticas. Sin situaciones de pobreza y/o desempleo persistentes, la demanda de políticas sociales subnacionales autónomas tiende a ser poco relevante. Sin atribuciones constitucionales o legales que permitan a los gobiernos subnacionales tomar sus propias decisiones de política pública y/o hacer valer sus preferencias de política en los diseños de políticas públicas nacionales, la posibilidad de que esos gobiernos generen políticas propias tiende a ser escasa. El cumplimiento de estas condiciones es, pues, necesario para que se desarrollen políticas sociales subnacionales autónomas.

Pero esas condiciones no son suficientes: hace falta también que se cumplan las condiciones fiscales y políticas – que operan como *condiciones coyunturales* para el desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas. Cuanto menor sea la disponibilidad de recursos fiscales de los gobiernos subnacionales, menor será la probabilidad de que desarrollen sus propias políticas sociales. Cuanto menor sea el interés político en desarrollar esas iniciativas, menor será también la probabilidad de que se generen. Estas condiciones son eficaces únicamente si las condiciones necesarias se cumplen: si no hay demanda de políticas sociales ni condiciones institucionales para su satisfacción, tampoco hay interés político en desarrollarlas ni – posible aunque no necesariamente – recursos con que financiarlas.

Así, pues, las condiciones sociales e institucionales definen la posibilidad de desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas, pero no su efectiva generación ni su grado de autonomía respecto de las políticas sociales nacionales. Para establecer la expectativa de desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas y su grado de autonomía es necesario concentrar el análisis en las condiciones fiscales y políticas.

Las condiciones sociales e institucionales funcionan, entonces, como variables de control en el análisis. Como indicadores de condiciones sociales, se proponen aquí los siguientes: a) cantidad de personas u hogares en situación de pobreza; b) tasa de desocupación; y c) variaciones de ambos indicadores en el tiempo para cada nivel subnacional. La lógica de esta elección de indicadores es la siguiente: cuanto más altas sean las tasas de pobreza y desocupación y más persistentes sean sus niveles, mayor será la demanda de política social. En aquellos distritos o aglomerados subnacionales donde las tasas en cuestión no sean elevadas y/o sus niveles no sean persistentemente altos, no se considerará que exista una demanda relevante de política social.<sup>4</sup>

Como indicadores de las condiciones institucionales para el desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas se adoptan aquí los tres primeros indicadores sugeridos por Stepan (2004) para evaluar el grado de descentralización de la organización federal: a) la tasa de sobre-representación de los distritos menos populosos en la cámara territorial nacional; b) el alcance de la jurisdicción de política de la cámara territorial sobre cuestiones sociales – como educación, salud, seguridad social y protección social; y c) la asignación de responsabilidades a las unidades subnacionales por la constitución o leyes nacionales en esas mismas cuestiones sociales. Cuanto mayores sean la tasa de sobre-representación, el alcance de la jurisdicción de política de la cámara territorial y las responsabilidades de las unidades subnacionales sobre cuestiones sociales, se

---

<sup>4</sup> Como tasas de corte se utilizaron las medias nacionales para cada indicador. Como control de estas mediciones podría utilizarse, para los países donde tal institución exista, la proporción de beneficiarios de pensiones no contributivas sobre la población total de cada distrito. Estas pensiones son generalmente otorgadas a personas pobres y/o excluidas del mercado laboral. Por consiguiente, la evolución de su cobertura debería reflejar la evolución de las condiciones de vida y del mercado laboral. Por desgracia, no pudo utilizarse aquí este control por falta de información comparada suficiente.

considerarán más propicias las condiciones institucionales para que los gobiernos subnacionales satisfagan la demanda de política social con iniciativas propias.

El núcleo del esquema analítico reside en la operacionalización de las condiciones fiscales y políticas para el desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas. Las condiciones fiscales se operacionalizan como *disponibilidad de recursos fiscales*. Esta variable se define como la *capacidad legal y financiera de los gobiernos subnacionales para disponer de recursos fiscales suficientes como para incrementar el gasto*. Se opta por la disponibilidad de recursos fiscales antes que por la capacidad fiscal porque mientras la capacidad fiscal indica cuán factible resulta para los gobiernos subnacionales generar ingresos propios, la disponibilidad de recursos indica la medida en que esos gobiernos son capaces de *hacer uso* de sus ingresos cualquiera sea su origen. De optarse por la capacidad fiscal, se subestimaría la capacidad de algunas unidades subnacionales para encarar sus propias iniciativas – i.e. la capacidad de aquellas unidades con escasa dotación de factores como para generar ingresos propios pero que administran eficazmente desde el punto de vista financiero las transferencias federales con las que financian su gasto – y se sobreestimaría la de otras – i.e. aquellas con una dotación de factores suficiente como para generar importantes ingresos propios pero que no sean capaces de administrarlos eficazmente.

Por *capacidad legal* para disponer de los recursos fiscales se entiende aquí el derecho de propiedad o de disposición acordado por la ley a los gobiernos subnacionales para decidir la asignación de los recursos. Dos serían los indicadores relevantes de la capacidad legal: la proporción de ingresos propios a ingresos de origen federal, y la proporción de ingresos de libre disponibilidad y de asignación específica a gasto social a ingresos de asignación específica a gastos no sociales. La capacidad legal para disponer de recursos fiscales debería considerarse directamente proporcional al valor de esos indicadores.

Por *capacidad financiera* para disponer de los recursos fiscales se entiende aquí la medida en que los ingresos legalmente disponibles se encuentran también disponibles desde el punto de vista contable. En este sentido, el indicador relevante sería la relación

entre deuda pública e ingresos legalmente disponibles – en el sentido anteriormente definido – para cada unidad subnacional: esta proporción indica la magnitud de ingresos legalmente disponibles que se encuentra contablemente disponible para ser asignada a nuevos fines. Este indicador es, sin embargo, inexacto: idealmente, sería deseable descontar de los ingresos legalmente disponibles aquellos comprometidos en ítems de gasto que se muestren sistemáticamente constantes o crecientes – como la masa salarial de la administración pública subnacional. Sin embargo, dadas las limitaciones en la información típicamente disponible sobre finanzas subnacionales, el uso del resultado fiscal de cada unidad subnacional como indicador puede constituir un compromiso aceptable, en tanto este resultado muestra la cantidad de recursos en exceso o defecto de los compromisos de gasto asumidos. Así, pues, cuanto más superavitario o menos deficitario el resultado fiscal y más consistentemente baja o estable en el tiempo la proporción de deuda pública a ingresos legalmente disponibles, mayor debería considerarse la disponibilidad de recursos fiscales, y viceversa.

Las condiciones políticas para el desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas se operacionalizan aquí como *competencia política*. Esta variable se define como el grado en que los partidos políticos que llegan a controlar el gobierno subnacional encuentran efectivamente amenazado su predominio por otros partidos. Cuanto mayor sea la competencia entre los partidos, mayor será su disposición a generar iniciativas de política pública nuevas o a incrementar el gasto en iniciativas existentes: cualquiera de estos caminos permitiría tomar crédito por los nuevos resultados de las políticas y, con ello, diferenciarse de manera positiva de los competidores (Bueno de Mesquita et al., 2003). Los indicadores relevantes aquí, siguiendo a Sartori (1992), serían los márgenes de victoria en las elecciones de gobernadores y la frecuencia de la alternancia en el gobierno. Cuanto menores los márgenes de victoria, mayor la competencia; cuanto mayor la alternancia, mayor la competencia.

Las combinaciones de las variables en que se operacionalizan las condiciones fiscales y políticas permiten predecir el grado de autonomía de potenciales políticas sociales subnacionales. De cómo se combinen los grados de disponibilidad de recursos fiscales y

los grados de competencia política dependerá el tipo de política social subnacional que habrá de esperarse en cada unidad subnacional. Si tanto la disponibilidad de recursos fiscales como la competencia política en un distrito subnacional son elevadas, es probable que las políticas sociales subnacionales posean una *elevada autonomía* respecto de las políticas sociales nacionales. En situaciones de esas características, los gobiernos subnacionales tienen tanto los incentivos como los recursos para desarrollar sus propias iniciativas de política social: los incentivos, porque enfrentan una amenaza cierta e inminente de ser desplazados de su puesto por otros partidos; los recursos, porque cuentan con ingresos legal y financieramente disponibles como para asignar a nuevos emprendimientos de política.

Si tanto la competencia política como la disponibilidad de recursos fiscales son bajas, las políticas sociales subnacionales tienden a no poseer autonomía – lo que aquí se denomina *nula autonomía* – respecto de las políticas nacionales. La razón de ello es que los gobiernos subnacionales carecen tanto de los recursos como de los incentivos para desarrollar iniciativas de política social propias: de los recursos, porque tienen resultados fiscales deficitarios o una elevada proporción de deuda pública sobre ingresos disponibles – lo cual torna imposible asignar dinero a nuevos emprendimientos de política; de los incentivos, porque no enfrentan la amenaza de ser desplazados de su puesto por otros partidos, con lo cual la rentabilidad electoral de tal inversión de recursos fiscales en política social tiende a ser poco significativa.

Si la disponibilidad de recursos fiscales en un distrito subnacional es alta pero la competencia política es baja, cabe esperar que las políticas sociales subnacionales posean sólo *baja autonomía* respecto de las políticas sociales nacionales. La razón de ello es la ausencia de presión competitiva en el terreno electoral: si los gobiernos subnacionales no enfrentan la amenaza de ser desplazados de su puesto por otros partidos, no tienen incentivos para desarrollar iniciativas de política social radicalmente distintas de las existentes puesto que la inversión de recursos no tendrá rentabilidad electoral significativa. La estrategia óptima de política social subnacional de gobiernos en esta situación sería destinar sus recursos fiscales disponibles a ampliar la cobertura – i.e. la

cantidad de beneficiarios – de las políticas sociales nacionales existentes, por ejemplo a través de programas con objetivos y destinatarios idénticos a las nacionales pero con requisitos de acceso más flexibles.

Por último, si la competencia política en un distrito subnacional es alta pero la disponibilidad de recursos fiscales es baja, cabe esperar que las políticas sociales subnacionales posean una *mediana autonomía* respecto de las políticas sociales nacionales. La razón de ello es que las presiones competitivas en el ámbito electoral generan incentivos para desarrollar iniciativas propias, pero la escasa disponibilidad de recursos fiscales tiende a dificultar su financiamiento. La estrategia óptima de política social subnacional de gobiernos en esta situación sería maximizar la diferenciación en el diseño y/o las prestaciones de política social con los menores recursos fiscales posibles. De la implementación de tal estrategia podrían resultar políticas sociales subnacionales con distinta definición de los problemas y/o distintos instrumentos pero escasos recursos y cobertura, que coexistirían con programas sociales nacionales orientados a objetivos similares pero con otros instrumentos y mayor cobertura.

### **CUADRO 1**

#### **2.3. Los Casos.**

Para poner a prueba este esquema analítico se seleccionaron cuatro casos: tres países federales – Argentina, Brasil y México – y uno unitario – Chile. La selección de casos se justifica de la siguiente manera. Los tres países federales presentan importantes variaciones en las variables que definen las condiciones institucionales necesarias para el desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas, por lo cual cabe esperar diferentes tendencias al desarrollo de tales políticas. El país unitario fue seleccionado como caso de contraste para evaluar su cercanía con el caso de organización federal más centralizada y su lejanía respecto de las federaciones más descentralizadas.

Los datos sugieren que México es una federación más centralizada que Brasil y Argentina. En la variable de sobre-representación de los distritos subnacionales menos populosos en la cámara territorial, México presenta una menor tasa de sobre-representación que Brasil y Argentina – en ese orden. En la variable de alcance de la

jurisdicción de la cámara territorial, de nuevo México aparece con una jurisdicción de menor alcance en su senado que Argentina y Brasil, en ese orden. Y en la variable de asignación de responsabilidades a las unidades subnacionales en cuestiones sociales, otra vez México aparece con menores responsabilidades asignadas a sus estados subnacionales que Argentina y Brasil, nuevamente en ese orden. Brasil aparece como la federación más descentralizada en responsabilidades de política de los gobiernos subnacionales, pero no en sobre-representación dentro de esa cámara, y discutiblemente en cuanto a atribuciones de la cámara territorial. Para discriminar el grado de descentralización de la organización federal en Brasil y Argentina se recurrió a la cuarta variable propuesta por Stepan (2004), el grado de nacionalización del sistema partidario. Operacionalizado por medio del Party System Nationalization Score (PSNS) de Jones y Mainwaring (2003), que estima la medida en que los partidos que integran el sistema de partidos capturan una proporción de votos pareja en cada distrito electoral subnacional, el sistema partidario brasileño se presenta como menos nacionalizado que el argentino – y ambos menos que el mexicano. Así las cosas, México sería el caso de federación más centralizada, Brasil el de federación menos centralizada, y Argentina el caso intermedio.

Cabe señalar que esta distribución de las federaciones en el continuo resulta consistente con su grado de descentralización fiscal, Medida según la proporción del gasto público subnacional en el gasto total del sector público, la descentralización fiscal es mayor en Brasil que en Argentina y en Argentina que en México. Medida según la proporción de ingresos recaudados por cada nivel de gobierno, Brasil aparece de nuevo como la federación más descentralizada: sus municipios recolectan una mayor proporción de ingresos sobre el Producto Bruto Interno que los municipios argentinos y mexicanos, respectivamente (Díaz-Cayeros, 2006). Los municipios de Brasil reciben, por otra parte, transferencias directas del gobierno nacional en mayor medida que los municipios de las otras federaciones – hasta el punto de controlar de manera autónoma un 17,1% de los ingresos fiscales disponibles de 2005, proporción notable comparada con el 25,2% controlado por los gobiernos estatales (Rodríguez Afonso y Amorim Araujo, 2006).

## **CUADRO 2**

En función de esta distribución de los casos según el grado de descentralización de la organización política y fiscal, cabe esperar que el mayor desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas tenga lugar en Brasil, sea intermedio en Argentina, escaso en México, y nulo en Chile. Para medir estas diferencias se consideró la proporción de cada tipo de política social subnacional en la totalidad de las políticas sociales subnacionales de cada país. Brasil debería presentar una mayor proporción de políticas subnacionales de elevada autonomía, Argentina una mayor proporción de políticas subnacionales de mediana autonomía, México una mayor proporción de políticas subnacionales de baja y nula autonomía, y Chile una mayor proporción de políticas sociales subnacionales de nula autonomía o ninguna política social subnacional en absoluto.

Para determinar el potencial de desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas en las unidades subnacionales de cada país se estimó la demanda de política social para cada distrito de cada país utilizando las respectivas tasas de pobreza y desempleo. En los países donde las tasas se calculan por aglomerado urbano o región se utilizaron las tasas del aglomerado o región donde se ubica cada distrito subnacional como *proxys* de sus tasas reales de pobreza y desempleo. Luego se procedió a calcular las tasas de variación de ambos indicadores en series de tiempo relevantes.

Para estimar la disponibilidad de recursos fiscales de cada unidad subnacional de cada país se recurrió a las series de ingresos, resultado fiscal y deuda pública de los estados brasileños y mexicanos, las provincias argentinas y los municipios chilenos publicados por los ministerios de economía o finanzas nacionales de cada país. No existe información sistemática que permita establecer, para todos los distritos subnacionales bajo análisis y de manera comparable entre países, cuáles son los ingresos legalmente disponibles para asignar a políticas sociales en el sentido definido en este modelo. Los datos disponibles permitieron, pues, calcular únicamente la disponibilidad de recursos fiscales para todo propósito – dato que, por consiguiente, se tomó como *proxy* de la disponibilidad de recursos fiscales para objetivos de política social.

Para estimar el grado de competencia política en cada unidad subnacional de cada país se calcularon los márgenes de victoria y las frecuencias de alternancia para las elecciones de ejecutivos subnacionales desde el inicio de las actuales etapas de gobierno democrático (1983 para Argentina, 1986 para Brasil, 1990 para Chile, 1994 para México).

Sobre la base de esos indicadores se procedió a clasificar a las unidades subnacionales de cada país según el tipo de política social subnacional esperada. Con esa clasificación como guía, se exploraron los sitios web de cada gobierno subnacional, se registraron los programas sociales existentes que fueran comparables con programas sociales nacionales, y se evaluó el grado de autonomía respecto de estos últimos.

La selección y comparación de políticas sociales se circunscribió a programas de transferencia de ingresos a personas – i.e. a programas que transfieren dinero a individuos de manera regular bajo el requisito de cumplimiento de ciertas condiciones por parte de los receptores de la renta. Así, en Argentina las políticas sociales de los gobiernos provinciales se compararon con el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados,<sup>5</sup> las políticas de los gobiernos estatales de Brasil se compararon con el programa Bolsa Familia,<sup>6</sup> las políticas de los estados de México se compararon con el programa Oportunidades,<sup>7</sup> y las iniciativas de las municipalidades y gobiernos regionales de Chile se compararon con el programa Chile Solidario.<sup>8</sup> Es posible que este criterio de selección

---

<sup>5</sup> El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados implementado por el gobierno nacional argentino desde 2002 se propone garantizar un ingreso mínimo a hogares con jefas o jefes desocupados e hijos menores de edad, el acceso de estos hijos a educación y salud, y promover la incorporación de los desocupados a la educación o capacitación laboral, o a contraprestaciones laborales de impacto local. Para más información, véase Bertranou y Bonari (2005).

<sup>6</sup> El programa Bolsa Familia, en vigencia desde 2003, unifica y consolida la gestión de programas previos de transferencia de ingresos hasta entonces agrupados en el programa Hambre Cero, y se propone reducir la pobreza y la desigualdad presentes por medio de transferencias monetarias a familias pobres, y reducir la pobreza y la desigualdad futuras incentivando en las familias beneficiarias la inversión en capital humano. Para más información véase Draibe (2006).

<sup>7</sup> El programa Oportunidades, vigente desde 2002, hereda y amplía el alcance y los objetivos del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL): se propone generar igualdad de oportunidades para los más pobres y vulnerables, mejorar la calidad de vida de los indigentes, promover la equidad, desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias para incrementar los ingresos de pobres y marginados, y fortalecer los vínculos sociales y el desarrollo comunitario. Para ello dispone transferencias monetarias condicionadas a educación y salud para toda la familia. Véase Cohen, Franco y Villatoro (2006).

<sup>8</sup> El Programa Chile Solidario, lanzado en 2002, apunta a lograr que las familias indigentes alcancen 53 estándares mínimos sociales básicos que les garanticen condiciones dignas de vida en las dimensiones de trabajo, educación, salud, habitabilidad, identificación, ingresos y dinámica familiar. Para ello dispone

y comparación sub-represente el número y los tipos de políticas sociales subnacionales autónomas. Esta eventual falla podría corregirse eliminando el sesgo de selección, lo cual requeriría investigaciones de mayor alcance. Estas investigaciones deberían replicar para otros tipos de programa social (alimentarios, sanitarios, etc.) la aplicación del esquema analítico aquí propuesto, de manera de hacer más exhaustiva y representativa a la base empírica. Por ende, las conclusiones sobre el grado de autonomía de la política social subnacional en cada país deben ser consideradas como tentativas y provisionarias.

La siguiente sección presenta los resultados de la investigación. Estos resultados se restringen a la existencia y al tipo de autonomía de las políticas sociales subnacionales. No se mide la efectividad de esas políticas para resolver los problemas sociales enfocados por dos razones. Una: medir la efectividad de las políticas requiere información estadística y econométrica no disponible. Resulta extremadamente complejo aislar el efecto de las políticas sociales subnacionales sobre la pobreza y el desempleo del efecto eventualmente producido por las políticas sociales nacionales; en el mejor de los casos puede identificarse una ampliación de la cobertura, pero no necesariamente su efecto sobre el desempleo y la pobreza. La otra: la efectividad de las políticas debería también medirse en función de las capacidades estatales que su implementación haya permitido instalar en las administraciones públicas subnacionales. Y la medición de esta eventual contribución resulta, de nuevo, extremadamente difícil de realizar, otra vez por dos razones. La primera: en todos los países considerados las agencias estatales encargadas de la política social en los niveles subnacionales fueron creadas a partir de la implementación de programas sociales focalizados desde la segunda mitad de la década del 90.<sup>9</sup> Por consiguiente, resulta virtualmente imposible aislar de manera sistemática y comparable la contribución que las políticas sociales subnacionales puedan haber realizado a la capacidad estatal subnacional de los aportes reproducidos por los programas sociales focalizados de origen nacional. La segunda razón: no existe acuerdo dentro de la literatura acerca del vínculo entre competencia política y construcción de capacidades estatales y, por tanto, tampoco existe consenso acerca de cómo medir esa

---

transferencias monetarias decrecientes condicionadas al cumplimiento de estándares, y garantiza acceso preferencial a programas estatales que coadyuvan a ese cumplimiento. Véase Cohen y Villatoro (2006).

<sup>9</sup> Debo este punto a las sugerencias de Sonia Draibe y Alicia Ziccardi.

relación y sus eventuales efectos. Una vía posible para identificar las contribuciones específicas de las políticas sociales subnacionales y de la competencia política a la capacidad estatal sería la realización de estudios de caso en distritos subnacionales con políticas sociales propias y distintos niveles de competencia partidaria.<sup>10</sup>

### **3. Políticas Sociales Subnacionales: Argentina en Perspectiva Comparada.**

El esquema analítico propuesto prefigura correctamente el grado diferencial de desarrollo de políticas sociales subnacionales en los países investigados y las proporciones de cada tipo de política subnacional en cada país. El esquema resulta, en cambio, menos exitoso para predecir el tipo de política social subnacional existente en cada unidad subnacional de cada uno de los países estudiados. Es probable que esta limitación se deba a la combinación de dos factores: la eficacia de la variable omitida de la capacidad estatal, y el foco colocado en la investigación sobre las políticas sociales de los niveles estatales, provinciales o regionales de gobierno en países donde el nivel municipal – inferior a los anteriores – puede eventualmente contar con recursos y capacidades propias relevantes. Esta sección discute en primer término los resultados de la comparación internacional, y luego se concentra en las políticas subnacionales de Argentina.

#### **3.1. Políticas Sociales Subnacionales en Países Federales.**

Tal cual lo previsto en el esquema analítico, el grado de autonomía de las políticas sociales subnacionales respecto de la política social nacional tiende a ser inversamente proporcional al grado de centralización de la organización federal. Brasil, la federación más descentralizada, presenta la mayor proporción de políticas subnacionales de Autonomía Elevada; Argentina, la federación de centralización intermedia, presenta la mayor proporción las de Autonomía Intermedia; México, la federación más centralizada, presenta la mayor proporción de políticas de Autonomía Nula; y Chile, el país unitario, no presenta ningún tipo de política social subnacional. El cuadro 3 refleja estos resultados clasificando todos los programas subnacionales de transferencia de ingresos a personas identificados en cada país de acuerdo con las categorías definidas en la sección 2.1 y

---

<sup>10</sup> Sobre este punto, véanse las conclusiones.

ponderando la participación de cada tipo de autonomía en el total de esos programas subnacionales identificados.<sup>11</sup>

### CUADRO 3

El cuadro muestra asimismo que las proporciones *de cada tipo* de política social subnacional también se corresponden – aunque con excepciones – con el grado de centralización de la organización federal. La federación más descentralizada, Brasil, presenta una proporción de políticas de Mediana Autonomía mayor que la de México y menor que la de Argentina. México, la federación más centralizada, presenta proporciones de políticas de Baja, Mediana y Elevada Autonomía consistentemente menores a las de Argentina y Brasil. Y la federación de centralización intermedia, Argentina, presenta una proporción de políticas de Autonomía Elevada mayor que la de México y menor que la de Brasil.

Empero, las excepciones a este patrón son analíticamente relevantes, pues exhiben las limitaciones del esquema propuesto para prever el tipo de política social correspondiente a las condiciones políticas y fiscales de cada unidad subnacional. El esquema da cuenta del 58.3% de los tipos de política social subnacional de transferencia de ingresos existentes en Argentina; del 57,1% de los casos de políticas sociales subnacionales en los estados de Brasil con mayor demanda de política social y del 41,6% de los casos en los estados con menor demanda de política social; y sólo del 22,2% de los casos en los estados con mayor demanda de política social y del 28,5% de los casos en estados con menor demanda de política social en México.

Tanto en Brasil como en Argentina, las anomalías se explican en general por una proporción de políticas de Nula Autonomía mayor que la prevista. En el caso argentino, como se discute abajo, quizás ello responda a un déficit de capacidad estatal en los gobiernos provinciales. En el caso de Brasil, probablemente se deba a que los principales recaudadores de impuestos y receptores de transferencias federales en el nivel subnacional son *los municipios, no los gobiernos estatales* donde se enfocó la

---

<sup>11</sup> Las características de los programas subnacionales identificados en cada país y su clasificación pueden consultarse en Bonvecchi (2008).

investigación. (Díaz Cayeros, 2006, Rodríguez Afonso y Amorim Araujo, 2006). La potencial disponibilidad de recursos fiscales de los gobiernos municipales sería entonces constitutivamente mayor que la de los gobiernos estatales, y por ende también su capacidad para desarrollar iniciativas propias de política pública.<sup>12</sup> Por último, las desviaciones en el caso de México se explican por la abrumadora proporción de política de Nula Autonomía, pero ello resulta consistente con los patrones previstos para las federaciones más centralizadas.

El contraste entre el caso unitario de Chile y las tres federaciones corrobora en principio la hipótesis según la cual el potencial de autonomía de las políticas sociales subnacionales crece cuanto más descentralizada es la organización federal, y decrece cuanto mayor es su grado de centralización. Tal cual lo previsto, en Chile no existen programas propios de transferencia de ingresos a personas elaborados por gobiernos municipales o regionales. Las intervenciones de política social de estos niveles de gobierno se limitan a su participación en la implementación de la política social nacional. El caso de Chile se encuentra, pues, en el extremo de Nula Autonomía del continuo y permite, en el contraste, apreciar con mayor nitidez los grados de autonomía de la política social en las tres federaciones analizadas: muestra, como prefiguró el esquema analítico, que el caso mexicano se ubica más cerca del chileno que del argentino y del brasilero.

Las comparaciones entre las federaciones sugieren, además, la existencia de otros dos patrones. Primero: el número de políticas sociales subnacionales desarrolladas en distritos con menor demanda de política social más que duplica el de políticas generadas en

---

<sup>12</sup> Esto permitiría explicar por qué en estados brasileiros donde cabe esperar, según el esquema analítico propuesto, políticas sociales propias de Mediana Autonomía éstas no aparecen en el nivel estadual sino en el municipal. Un caso de este patrón sería el del programa BH Ciudadanía, desarrollado por el municipio de Belo Horizonte en el estado de Minas Gerais desde 2001. Este programa se propuso garantizar a familias en situación de elevado riesgo social – determinado por índices de base local elaborados por el propio gobierno municipal – el acceso a bienes y servicios de salud, educación, asistencia social, inclusión productiva, cultura, deportes y esparcimiento. Para ello unificó prestaciones de transferencia de ingresos federales (Bolsa Familia y Beneficios de Prestación Continuada) y municipales (Bolsa Escola Municipal) con acciones de control sanitario, educación formal, capacitación para el mercado laboral, socialización cultural deportiva y cívica. BH Ciudadanía operó de hecho como antecedente para Bolsa Familia, programa respecto del cual resulta, desde el punto de vista del diseño, una política social subnacional de Mediana Autonomía. Para mayor información, véase el sitio web del programa en la Prefeitura de Belo Horizonte ([http://portall.pbh.gov.br/pbh/index.html?id\\_conteudo=10072&id\\_nivell=-1&ver\\_servico=N](http://portall.pbh.gov.br/pbh/index.html?id_conteudo=10072&id_nivell=-1&ver_servico=N)) y los análisis de Ckagnazaroff et al. (2005) y Gomes da Rocha (2005).

distritos con mayor demanda – 30 contra 14, respectivamente. Segundo: en las tres federaciones existe una asociación entre alta demanda de política social, alta competencia política subnacional y existencia de políticas sociales subnacionales autónomas. Tanto en Brasil y Argentina como en México, las unidades subnacionales con alta demanda y alta competencia política tienden – independientemente de su disponibilidad de recursos fiscales – a desarrollar políticas sociales propias en mayor medida que las unidades subnacionales con alta demanda y baja competencia política. Segundo: en Argentina y Brasil, aunque no en México, existe una asociación entre baja demanda de política social, alta competencia política y existencia de políticas sociales subnacionales autónomas. En Brasil y Argentina, las unidades subnacionales con alta competencia política y baja demanda de política social presentan – de nuevo, independientemente de su disponibilidad de recursos fiscales – una mayor tendencia a desarrollar políticas sociales propias que las unidades subnacionales con baja demanda política social y baja competencia política. Estos patrones sugieren que la variable competencia política podría tener, comparativamente, un poder predictivo de la existencia de políticas sociales subnacionales más fuerte que la variable demanda de política social.

### **3.2. Políticas Sociales Subnacionales en Argentina (2002-2006).**

El esquema analítico propuesto prevé de manera eficaz tanto el perfil de las políticas sociales subnacionales argentinas en comparación con las de los otros países investigados, como la mayoría de los tipos de política social desarrollados en las provincias. Tal cual lo previsto para el caso de centralización intermedia de la organización federal, Argentina presenta una proporción de políticas de Autonomía Intermedia mayor a la de Brasil y México. Por otra parte, el esquema analítico permite dar cuenta de casi el 60 por ciento (58.3%) de los tipos de política social subnacional de transferencia de ingresos existentes en Argentina - tanto en las provincias con mayor demanda de política social como en las provincias con menor demanda.

El siguiente cuadro muestra el tipo de autonomía de la política social subnacional que cabía esperar en cada provincia según el esquema propuesto. Las provincias indicadas *en*

*cursiva* son aquellas con mayor demanda de política social. Las series de datos fiscales utilizadas para clasificar a las provincias corresponden al período 2002-2006.

#### CUADRO 4

La política social nacional seleccionada para comparar y evaluar el tipo de autonomía de las políticas sociales subnacionales fue el Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD). El PJJHD fue lanzado en 2002 por el gobierno nacional a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Los objetivos del programa son tres: a) garantizar un ingreso mínimo a todos los hogares con jefas y jefes desocupados con hijos menores de 18 años o discapacitados; b) garantizar el acceso de los hijos de esos hogares a la educación y al control de la salud; y c) promover la incorporación de las jefas y jefes a la educación formal y a la capacitación laboral, o su participación en contraprestaciones laborales de impacto productivo local o servicios comunitarios orientados a mejorar la calidad de vida de la población de sus lugares de residencia (Bertranou y Bonari, 2005). Para realizar estos objetivos, el PJJHD provee a sus beneficiarios con una ayuda económica no remunerativa mensual de \$150 y un seguro de responsabilidad civil, a cambio de lo cual los beneficiarios deben acreditar la condición de escolaridad y el cumplimiento de controles sanitarios de sus hijos menores, y realizar contraprestaciones en capacitación, educación formal, actividades comunitarias o trabajo en empresas con contrato formal (Golbert, 2006: 340).<sup>13</sup> El ingreso al PJJHD se encuentra cerrado desde mayo de 2002, y desde 2005 el gobierno nacional ha impulsado la salida de los beneficiarios por medio de dos programas: el Programa Familias para la Inclusión Social, orientado a jefas de hogar de familias en situaciones de pobreza con hijos menores de 19 años, que otorga una transferencia monetaria mayor nivel que la del PJJHD a cambio de contraprestaciones en educación y salud de los niños; y el Seguro de

---

<sup>13</sup> La definición y organización de las contraprestaciones, de acuerdo con el diseño original del programa, debía estar a cargo de los Consejos Consultivos Municipales a crearse en cada municipio, integrados por el intendente municipal y representantes de trabajadores, empresarios y organizaciones no gubernamentales. Si bien se formaron numerosos Consejos Consultivos, no se crearon todos los necesarios para la escala del programa, ni funcionaron consistente ni permanentemente todos los instalados (ibid.; Smulovitz, 2004).

Capacitación y Empleo, orientado a capacitar y ayudar en la búsqueda de empleo a trabajadores desocupados.<sup>14</sup>

El siguiente cuadro compara los programas sociales de las provincias con *mayor demanda de política social* y los clasifica según su grado de autonomía respecto del PJJHD. Los focos de la comparación, de acuerdo con lo propuesto en la sección anterior, fueron la definición del problema social a abordar, que se operacionalizó como los Objetivos y Destinatarios de cada programa, y los instrumentos de política utilizados por los programas. Los casos de distritos donde no existen programas provinciales de transferencia de ingresos a personas fueron clasificados como de Nula Autonomía respecto de la política social nacional.

El esquema analítico prefiguró adecuadamente el tipo de política social subnacional en las provincias de Buenos Aires, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan y Santiago del Estero. En los casos de Catamarca, Corrientes, Misiones, Tucumán y Santa Fe, las predicciones del modelo pecaron por exceso; la política social subnacional en esas provincias resultó ser de menor autonomía que la prevista. El caso de Santa Fe llama particularmente la atención: sus indicadores de competencia política y de disponibilidad de recursos fiscales muestran que la provincia ha contado tanto con incentivos como con recursos para desarrollar políticas sociales propias de Elevada Autonomía, pero su Programa Provincial de Ayuda Social Solidaria ha tendido a replicar los lineamientos del PJJHD. La Nula Autonomía de las políticas subnacionales en los casos de Misiones y Tucumán, así como la Baja Autonomía en el caso de Catamarca, sugieren que el peso explicativo de la baja disponibilidad de recursos fiscales probablemente sea mayor que el propuesto. En cambio la Nula Autonomía en el de Corrientes, como por cierto también el resultado de Santa Fe, bien pueden estar apuntando a la variable excluida del modelo y que sólo podría examinarse en estudios de caso con trabajo de campo: la capacidad estatal y su efectividad para el diseño y la implementación de políticas.

#### CUADRO 5

---

<sup>14</sup> Dada la cercanía de su puesta en marcha, ninguno de estos programas de salida del PJJHD se utilizó aquí para comparar, sino únicamente el programa original – que todavía se encuentra en vigencia y, aunque disminuida, mantiene una apreciable cobertura en todo el país.

El siguiente cuadro compara con el PJJHD y clasifica según su grado de autonomía a los programas sociales de las provincias con *menor demanda de política social* – con los mismos focos de comparación y criterios de clasificación adoptados para el cuadro anterior. El esquema permitió prever correctamente los tipos de política social subnacionales en los distritos de Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Córdoba, La Pampa, Neuquén, Río Negro y Tierra del Fuego. En los casos de Entre Ríos, Mendoza, Salta y Santa Cruz, las predicciones pecaron por exceso; en el caso de San Luis, por defecto.

Los casos de Entre Ríos y Mendoza presentan un desafío analítico similar al de Santa Fe: en ambos parecen dadas las condiciones para el desarrollo de políticas sociales subnacionales de Elevada Autonomía y las políticas existentes son sólo de Mediana Autonomía respecto del PJJHD. Los casos de Salta y Santa Cruz exhiben un patrón similar al de Corrientes: condiciones para políticas sociales propias de Baja Autonomía que no fructifican y dejan lugar a la Nula Autonomía – i.e. a la sola vigencia de la política social nacional. Tal como en el grupo de provincias con mayor demanda de política social, estos cuatro casos de provincias con alta disponibilidad de recursos fiscales que desarrollan políticas sociales subnacionales de menor autonomía que la prevista sugieren la pertinencia de investigar la variable de la capacidad estatal. Si los gobiernos subnacionales poseen los recursos – y en algunos casos también los incentivos políticos – para gastar en políticas sociales de mayor alcance, tal vez lo que explique la ausencia de ese gasto sea la incapacidad para diseñar e implementar tales políticas sociales.

#### CUADRO 6

La experiencia de San Luis constituye, en este respecto, un interesante caso de contraste. El gobierno de esta provincia parece haber invertido sus recursos fiscales disponibles en una política social de mayor autonomía respecto de la política nacional sin estar sometido a los incentivos políticos típicamente asociados a tal estrategia. El contraste con el caso de Santa Fe, donde gobiernos con incentivos y recursos para desarrollar políticas de Elevada Autonomía optaron por políticas de menor autonomía, apunta de nuevo a la cuestión de la capacidad estatal, pero colocándola en una clave política diferente. Si la

capacidad estatal hizo la diferencia entre San Luis y Santa Fe, ello podría indicar que la capacidad estatal tiende a ser mayor en distritos con menor competencia política, o bien que la competencia política relevante en ciertos distritos no es la subnacional sino la nacional. La exploración sistemática de la primera conjetura requiere, como se ha sostenido, estudios de caso con trabajo de campo. La segunda conjetura aparece, en principio, como plausible si se considera el grado de faccionalización de los partidos políticos subnacionales – y en particular del partido de gobierno en el nivel subnacional. Un alto grado de faccionalización de los partidos subnacionales sugiere que la competencia política subnacional es relevante tanto dentro como entre los partidos: *dentro*, porque los dirigentes no pueden acordar estrategias o candidaturas; *entre* partidos, porque es la incertidumbre sobre el resultado de la elección general lo que incentiva la disidencia interna (Benton, 2007). Si se toma como indicador del grado de faccionalización el tipo de sistema electoral para las elecciones de gobernador, en tanto el sistema electoral da cuenta de la capacidad de coordinación de los actores partidarios (Cox, 1997), San Luis se presenta como una provincia con partidos poco faccionalizados mientras que Santa Fe, que tuvo entre 1991 y 2006 el sistema electoral de lemas, aparece como el exacto reverso. En San Luis, por ende, la competencia política subnacional sería menos relevante que en Santa Fe. Así, pues, si la competencia política motivó al gobierno de San Luis a seleccionar su tipo de política social, difícilmente haya sido la competencia subnacional sino, más probablemente, la competencia nacional. Pero la contrastación última de esta hipótesis, tanto en general como para esta comparación en particular, requeriría investigar los alineamientos de los distintos gobiernos subnacionales en las facciones de los partidos nacionales a que pertenecen, así como la trayectoria electoral comparada y las elecciones de política social de los diversos miembros de esas facciones.

#### **4. Conclusiones y Perspectivas.**

La investigación permite formular una serie de conclusiones preliminares que en algunos aspectos corroboran y en otros sugieren correcciones al esquema analítico propuesto. Sobre la base de estas conclusiones se proponen algunas líneas para profundizar la investigación más allá de los límites de este trabajo.

La comparación del desarrollo de políticas sociales subnacionales entre países corrobora en principio la conjetura que sirvió de punto de partida: el potencial de desarrollo de políticas sociales subnacionales es mayor cuanto mayor es el grado de descentralización de la organización federal. Las condiciones institucionales prescriptas, es decir la capacidad de los gobiernos subnacionales para tomar sus propias decisiones de política pública y hacer valer sus preferencias de política en la arena nacional, operan efectivamente como condiciones estructurales, necesarias para la emergencia de políticas sociales subnacionales.

No ocurre lo mismo, en cambio, con las condiciones sociales – i.e. con la demanda de política social. La investigación ha mostrado que si bien existe una asociación entre alta demanda de política social y desarrollo de políticas sociales subnacionales, también se han generado iniciativas de política social en distritos con menor demanda, inclusive en mayor medida que en los distritos con mayor demanda. Esto sugiere que las condiciones sociales previstas como condiciones necesarias para el desarrollo de políticas sociales subnacionales no ostentan ese status; operarían apenas como variables intervinientes.

La investigación insinúa, por otra parte, que una de las variables previstas como condición coyuntural quizás funcione, en rigor, como condición estructural: la competencia política. La asociación consistente entre competencia política y desarrollo de políticas sociales subnacionales tanto en unidades subnacionales con mayor demanda de política social como en aquellas con menor demanda sugiere, efectivamente, que la percepción del riesgo de derrota electoral o alternancia por parte de los gobiernos constituye un factor decisivo para el desarrollo de iniciativas propias de política social. Ello indicaría que las condiciones fundamentales para la generación de políticas sociales subnacionales son de naturaleza institucional y política: tener las herramientas institucionales y el interés estratégico para hacerlo.

La evidencia recolectada sobre los tipos de política social subnacional existentes en los países analizados no resulta, en cambio, del todo consistente con las predicciones del esquema analítico propuesto. El argumento choca con dos tipos de evidencia

contrastante: políticas con mayor autonomía que la prevista, y políticas con menor autonomía que la prevista. Este segundo tipo aparece en general, aunque no en todos los casos, asociado con la baja disponibilidad de recursos fiscales. Los casos de políticas con mayor autonomía que la prevista suelen presentarse tanto en situaciones de baja disponibilidad como de alta disponibilidad de recursos fiscales. El importante número de casos de mayor autonomía que la prevista y de menor autonomía que la prevista *aun con alta disponibilidad de recursos fiscales* apuntan a la eficacia potencial de una variable que debió dejarse fuera del análisis: la capacidad estatal. Esta variable podría dar cuenta por virtud de los casos de mayor autonomía que la prevista, y por defecto de los casos de menor autonomía que la prevista.

De ser así, *la demanda de política social, la disponibilidad de recursos fiscales y la capacidad estatal operarían como condiciones coyunturales de la generación de políticas sociales subnacionales*. Cumplidas las condiciones institucionales y políticas de posibilidad – i.e. la relativa descentralización de la organización federal y la existencia de un alto grado de competencia política en los niveles subnacionales – el tipo de política social subnacional emergente dependería de las combinaciones entre el nivel de demanda de política social, el nivel de disponibilidad de recursos fiscales y el grado de desarrollo de las capacidades estatales en los niveles subnacionales de gobierno.

La puesta a prueba de esta parcial reformulación del esquema analítico propuesto requeriría la concreción de al menos dos tareas interconectadas. Una sería la construcción de indicadores que permitieran evaluar el desarrollo de capacidades estatales en los niveles subnacionales de gobierno de manera comparada tanto entre distritos de un mismo país como de un país a otro. La otra tarea sería la realización de estudios de caso de políticas sociales subnacionales. Estos estudios resultarían de utilidad, por una parte, para establecer si la conjetura acerca de la eficacia de la capacidad estatal en el desarrollo de las políticas sociales subnacionales tiene, en efecto, fundamento empírico, lo cual permitiría dar cuenta de las excepciones al esquema analítico propuesto y reformularlo de manera de eliminar lo que en su versión actual aparece como anomalía. Por otra parte, los estudios de caso servirían para elaborar los indicadores de capacidad estatal

mencionados, lo cual enriquecería el esquema analítico con herramientas para su contrastación empírica en un mayor número de casos. Por último, los estudios de caso permitirían evaluar la efectividad de las políticas sociales subnacionales – con seguridad en lo que respecta al legado de capacidades estatales que ellas puedan haber producido para los gobiernos subnacionales, y probablemente también en lo referente a la eficacia de estas políticas para atacar los problemas sociales identificados en cada distrito. En este respecto, los estudios de caso también permitirían apreciar el potencial para la articulación entre las políticas sociales subnacionales y las nacionales, en tanto la evaluación de la efectividad de los programas subnacionales implicaría considerar la medida en que estos innovan, replican o fortalecen a los programas nacionales.

Una muestra de estudios de caso apta para realizar estos objetivos debería incluir casos de desarrollo de políticas sociales subnacionales explicados por el modelo propuesto y casos de los dos tipos de anomalías – políticas de mayor autonomía que la prevista y de menor autonomía en distritos con alta disponibilidad de recursos fiscales.<sup>15</sup> El contraste entre las proposiciones del esquema analítico y estos diferentes tipos de experiencia de políticas permitiría continuar las líneas de trabajo sugeridas por esta investigación de manera de enriquecer la capacidad para analizar, predecir y tomar decisiones sobre la naturaleza y la escala de políticas sociales subnacionales potencial y realmente existentes.

Finalmente, otra línea de investigación, susceptible de ser explorada en paralelo o una vez contrastadas las proposiciones analíticas aquí discutidas por medio de estudios de caso, consistiría en replicar el uso del modelo propuesto para estudiar otras áreas de política social. Idealmente, en primer término sería deseable analizar y comparar la autonomía de políticas subnacionales en áreas donde la política social nacional involucre, en su diseño o en su implementación, a los niveles subnacionales de gobierno. Ello permitiría establecer si las condiciones estructurales y coyunturales estudiadas en esta investigación operan del mismo modo o si, en cambio, existen especificidades de área

---

<sup>15</sup> En Argentina, los casos podrían seleccionarse tanto entre provincias como entre municipios. En Brasil probablemente deba ponerse el foco en municipios para casos explicados por el modelo y en estados para casos anómalos. En México, los casos deberían elegirse entre estados – pues tienen mayor disponibilidad de recursos que los municipios.

que modifican su eficacia, las eliminan o introducen nuevas condiciones. En segundo término, cabría investigar la autonomía de las políticas sociales subnacionales existentes en áreas donde la política social nacional no involucra a los niveles subnacionales de gobierno. La comparación de las políticas desarrolladas en estas áreas con aquellas pergeñadas en áreas donde ambos niveles de gobierno participan o compiten permitiría especificar el peso relativo de las relaciones intergubernamentales – en sus dimensiones políticas y financieras – y de las visiones de política social de los actores de distintos niveles en la generación y la naturaleza de las políticas sociales subnacionales.

## **Bibliografía**

Acuña Carlos y Fabián Repetto (2005): *La Institucionalidad de las Políticas y los Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo-Diálogo Regional de Política.

Alston, Lee y Joseph Ferrie (1999): *Southern Paternalism and the American Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press.

Asensio, Miguel Angel (2006): “Local Government Organization and Finance: Argentina”, en Shah, Anward (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, Washington DC, World Bank-Public Sector Governance and Accountability Series: 347:380.

Benton, Allyson (2007): “The Strategic Struggle for Patronage: Political Careers, State Largesse, and Factionalism in Latin American Parties”, *Journal of Theoretical Politics*, 19, 1.

Bertranou Fabio y Damián Bonari (2005): *Protección Social en Argentina – Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2003*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción-Oficina Internacional del Trabajo.

Birch, A.H. (1955): *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States*, Londres, Oxford University Press.

Brown, Robert (1995): “Party Cleavages and Welfare State Effort in the American Status”, *American Political Science Review*, 89, 1.

Bueno de Mesquita, Bruce et al. (2003): *The Logic of Political Survival*, Cambridge, MIT Press.

Bonvecchi, Alejandro y Catalina Smulovitz (2007): *Atender Necesidades, Crear Oportunidades o Garantizar Derechos. Visiones sobre la Política Social*, Buenos Aires, Banco Mundial-Serie Documentos de Política Social, n°1.

Ckagnazaroff Ivan et al. (2005): “Da gestão da intersectorialidade: o caso do Programa BH Cidadania, Brasil”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Cohen, Ernesto, Rolando Franco y Pablo Villatoro (2006): “México: El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, en Cohen, Ernesto y Rolando Franco (coords.), *Transferencias con Corresponsabilidad – Una Mirada Latinoamericana*, México DF, FLACSO-México: 85-136.

Cox, Gary (1997): *Making Votes Count*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cutright, Phillips (1965): “Political Structure, Economic Development, and Nacional Social Security Programs”, *American Journal of Sociology*, 70: 537-550.

Díaz-Cayeros, Alberto (2006): *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2006): *Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales 2005*, Buenos Aires, Serie Gasto Público – Documento de Trabajo GP/17.

Draibe, Sonia (2006): “Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia”, en Cohen, Ernesto y Rolando Franco (coords.), *Transferencias con Corresponsabilidad – Una Mirada Latinoamericana*, México DF, FLACSO-México: 137-178

Durkheim, Émile (1993): *La División del Trabajo Social*, México DF, Colofón.

Filippov, Mikhail, Peter Ordeshook y Olga Shvetsova (2004): *Designing Federalism – A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

Golbert, Laura (2006): “¿Derecho a la Inclusión o Paz Social? El Programa para Jefas y Jefes de Hogar Desocupados de Argentina”, en Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (coords.), *Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma de América Latina*, Buenos Aires, CEPAL-Flacso México-Miño y Dávila: 319-352.

Gomes da Rocha, Márcia (2005): “Exclusão social e gestão local intersetorial: desafios do Programa BH Cidadania”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Haggard, Stephan y Steven B. Webb (2004): “Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations: Argentina, Brazil, and Mexico Compared”, en Montero, Alfred P. y David J. Samuels (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press: 235-270.

Jones Mark P. y Scott Mainwaring (2003): “The Nationalization of Parties and Party Systems: an empirical measure and an application to the Americas”, *Party Politics*, 9, 2.

Key, V.O. (1949): *Southern Politics in State and Nation*, New York, Alfred Knopf.

Marx, Karl (1968): *El Capital*, Volumen 1, México DF, Fondo de Cultura Económica.

Nelson, Joan (1989): “The Politics of Pro-Poor Adjustment”, en Nelson, Joan and contributors, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Washington DC, Overseas Development Council: 95-113.

Oates, Wallace (1972): *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Press.

Oates, Wallace (1999): “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37, 3.

Oates, Wallace (2006): *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization*, Maryland, Institute for Federalism and Intergovernmental Relations, IFIR Working Paper 2006-05.

Orloff Ann y Theda Skocpol (1984): “Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920”, *American Sociological Review*, 49, 6.

Polanyi, Karl (1991): *La Gran Transformación*, Madrid, La Piqueta.

Riker, William (1964): *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little.

Rodríguez Afonso José y Erika Amorim Araujo (2006): “Local Government Organization and Finance: Brazil”, en Shah, Anward (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, Washington DC, World Bank-Public Sector Governance and Accountability Series: 381-418.

Sartori, Giovanni (1992): *Partidos y Sistemas de Partidos: Marco para un Análisis*, Madrid, Alianza.

Skocpol Theda y Edwin Amenta (1986): “States and Social Policies”, *Annual Review of Sociology*, 12: 131-156.

Skocpol, Theda (1992): “State Formation and Social Policy in the United States”, *American Behavioral Scientist*, 34, 4/5.

Skocpol, Theda (1995): *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton, Princeton University Press.

Smulovitz, Catalina (2004): *Evaluación de Acciones y Políticas Municipales para Promoción de la Empleabilidad de los Beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar: Análisis de Seis Municipios*, Buenos Aires, mimeo.

Snyder Richard y David J. Samuels (2004): “Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives”, en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press: 131-172.

Soss, Joe, Sanford S. Schram et al (2001): “Setting the Terms of Relief: Explaining State Policy Choices in the Devolution Revolution”, *American Journal of Political Science*, 45, 2.

Stepan, Alfred (2004): “Towards a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism”, en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press: 29-84.

Sutton, John, R. (1990): “Bureaucrats and Entrepreneurs: Institutional Responses to Deviant Children in the United States, 1890-1920s”, *American Journal of Sociology*, 95, 6.

## **Fuentes**

### ***Argentina:***

Instituto Nacional de Estadística y Censos

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

Ministerio del Interior-Dirección Nacional Electoral

Sitios Web de los Gobiernos Provinciales

### ***Brasil:***

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEAdata

Banco de Datos Electoral do Brasil

Tesouro Nacional-Indicadores Fiscais e de Endividamento

Sitios Web de los Gobiernos Estatales

***México:***

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Banco de Información Económica-INEGI

Instituto Federal Electoral

Consejo Nacional de Población

Sitios Web de los Gobiernos Estadales

***Chile:***

Instituto Nacional de Estadísticas

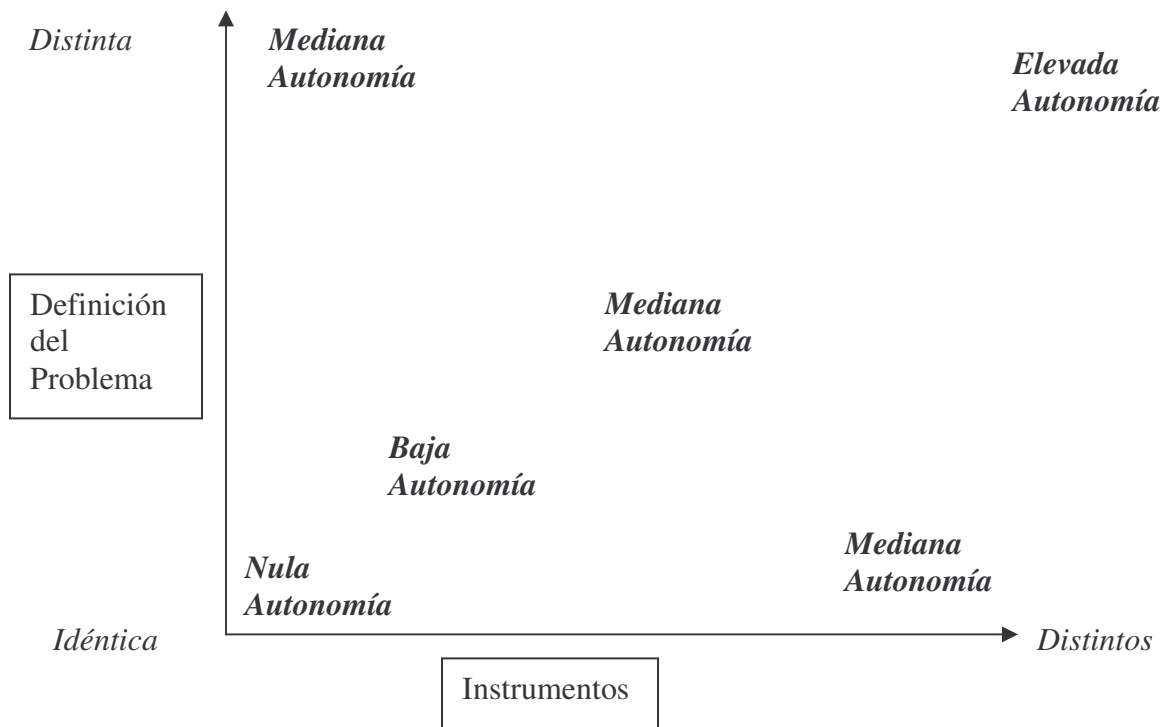
Sistema Nacional de Información Municipal

Ministerio del Interior-Sitio Histórico Electoral

Asociación Chilena de Municipalidades

Sitios Web de Municipalidades

**GRÁFICO 1 – Autonomía de las Políticas Públicas Subnacionales**



**CUADRO 1 – Condiciones Fiscales y Políticas y Tipos de Política Social Subnacional**

		<i>Disponibilidad de Recursos Fiscales</i>	
		<i>Alta</i>	<i>Baja</i>
<i>Competencia Política</i>	<i>Alta</i>	Elevada Autonomía	Mediana Autonomía
	<i>Baja</i>	Baja Autonomía	Nula Autonomía

**CUADRO 2 – Selección de Casos – Grado de Descentralización de la Organización Federal**

<i>Variable</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>
<i>Tasa de Sobre-representación (a)</i>	0.49	0.40	0.23	0.31
<i>Alcance de la Jurisdicción del Senado (b)</i>	Cámara de origen de las leyes de coparticipación de impuestos y de políticas de desarrollo regional  Acuerda con Ejecutivo estado de sitio	Autoriza y limita la deuda pública de la unión, los estados y los municipios  Acuerda con Ejecutivo estado de sitio  Evalúa la funcionalidad del sistema tributario nacional y el desempeño de la administración tributaria de los distintos niveles de gobierno  Fija alícuotas máximas de impuestos	Nombra gobierno provisional en estados cuando no funcionen sus poderes constitucionales  Arbitra conflictos entre poderes de nivel estatal	No tiene jurisdicción propia sobre cuestiones que involucren políticas públicas
<i>Atribuciones Subnacionales sobre Cuestiones Sociales (c)</i>	Educación primaria y secundaria  Salud  Seguridad social de empleados públicos (parcial)	Educación primaria  Salud  Asistencia social (parcial)  Vivienda	Salud (parcial)	Ninguna
<i>Party System Nationalization Score (d)</i>	0.72	0.58	0.82	0.87
<i>Grado de Descentralización de la Federación</i>	Intermedio	Mayor	Menor	Unitario

Fuentes: (a) Snyder y Samuels (2004); (b) Political Database of the Americas; (c) Asensio (2006), Rodríguez Afonso y Amorim Araujo (2006), Haggard y Webb (2004); (d) Jones y Mainwaring (2003).

**CUADRO 3 – Tipos de Políticas Sociales Subnacionales en Argentina, Brasil, México y Chile (en %)**

<i>Tipo de Autonomía</i>	<i>Argentina (n=29)</i>	<i>Brasil (n=31)</i>	<i>México (n=32)</i>	<i>Chile (n=0)</i>
<i>Elevada</i>	17,2	29	0	0
<i>Intermedia</i>	34,4	12,9	6,25	0
<i>Baja</i>	17,2	3,2	18,75	0
<i>Nula</i>	31	54,8	75	0

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2006) y sitios web de gobiernos provinciales (Argentina), sitios web de gobiernos estatales (Brasil y México), y sitios web del Sistema Nacional de Información Municipal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y la Asociación Chilena de Municipalidades (Chile).

**CUADRO 4 – Competencia Política, Disponibilidad de Recursos Fiscales y Tipos de Política Social Subnacional en las Provincias Argentinas**

		<i>Disponibilidad de Recursos Fiscales</i>	
		<i>Alta</i>	<i>Baja</i>
<i>Competencia Política</i>	<i>Alta</i>	<b>Elevada Autonomía:</b> Ciudad de Buenos Aires, <i>Chaco</i> , Chubut, Entre Ríos, Mendoza, <i>Santa Fe</i> , Tierra del Fuego	<b>Mediana Autonomía:</b> <i>Catamarca</i> , Córdoba, <i>Misiones</i> , <i>San Juan</i> , <i>Tucumán</i> , Río Negro
	<i>Baja</i>	<b>Baja Autonomía:</b> <i>Buenos Aires</i> , <i>Corrientes</i> , La Pampa, <i>Santiago del Estero</i> , Neuquén, Salta, San Luis, Santa Cruz	<b>Nula Autonomía:</b> <i>Formosa</i> , <i>Jujuy</i> , <i>La Rioja</i>

Fuentes: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior y de Guía Electoral para competencia política, de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias para disponibilidad de recursos fiscales, y del INDEC para demanda de política social.

**CUADRO 5 – Programas Sociales Provinciales y Tipos de Autonomía respecto del PJJHD en Provincias con Mayor Demanda de Política Social**

<i>Provincia</i>	<i>Programa</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Destinatarios</i>	<i>Instrumentos</i>	<i>Autonomía</i>
<i>Buenos Aires</i>	Barrios Bonaerenses	Parcialmente similares: capacitación	Complementarios	Similares: monetarios, capacitación, emprendimientos	<b>Baja</b>
<i>Catamarca</i>	Componente Actividad Comunitaria	Idénticos	Complementarios	Idénticos, sin contraprestaciones de salud	<b>Baja</b>
<i>Chaco</i>	Ai'po Bono de Servicio Eléctrico Y de Agua	Distintos: subsidio de tarifas de agua y luz a carenciados	Idénticos, más mayores de 60 años solos	Distintos: Bonificación del 50% en los gastos de luz y agua hasta cierto límite	<b>Elevada</b>
<i>Corrientes</i>	No hay Programas Provinciales de Transferencia de Ingresos a Personas				<b>Nula</b>
<i>Formosa</i>	No hay Programas Provinciales de Transferencia de Ingresos a Personas				<b>Nula</b>
<i>Jujuy</i>	No hay Programas Provinciales de Transferencia de Ingresos a Personas				<b>Nula</b>
<i>La Rioja</i>	No hay Programas Provinciales de Transferencia de Ingresos a Personas				<b>Nula</b>
<i>Misiones</i>	No hay Programas Provinciales de Transferencia de Ingresos a Personas				<b>Nula</b>
<i>San Juan</i>	Pasantías Provinciales	Distintos: ocupación y capacitación	Complementarios	Parcialmente Similares: monetarios, contraprestaciones laborales	<b>Mediana</b>
<i>Santa Fe</i>	Programa Provincial de Ayuda Social Solidaria	Parcialmente similares: satisfacer NBI	Complementarios	Idénticos, sin contraprestaciones laborales	<b>Mediana</b>
<i>Santiago del Estero</i>	Acciones de Emergencia	Similares: todos menos ingreso mínimo	Complementarios	Similares: monetarios, contraprestaciones laborales	<b>Baja</b>
<i>Tucumán</i>	No hay Programas Provinciales de Transferencia de Ingresos a Personas				<b>Nula</b>

Fuentes: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2006) y sitios web de los gobiernos provinciales.

**CUADRO 6 – Programas Sociales Provinciales y Tipos de Autonomía respecto del PJJHD en Provincias con Menor Demanda de Política Social**

<i>Provincia</i>	<i>Programa</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Destinatarios</i>	<i>Instrumentos</i>	<i>Autonomía</i>
<i>Ciudad de Buenos Aires</i>	Ciudadanía Porteña	Idénticos, más combate a deserción, repitencia, trabajo infantil, indocumentación y género	Distintos: hogares pobres, en especial si con embarazadas, menores de 18 o mayores	Parcialmente similares: monetario. Distintos: atención educativa, acceso a salud	<b>Elevada</b>
<i>Chubut</i>	Programa Ingreso Mínimo Familiar Integrado	Distintos: permitir el acceso a la Canasta Básica de Alimentos del INDEC	Distintos: a los del PJJHD se suman los de otros programas nacionales y provinciales	Parcialmente similares: monetarios, contraprestaciones laborales, educativas, salud	<b>Elevada</b>
<i>Córdoba</i>	Primer Paso	Distintos: promover la inserción laboral de jóvenes	Distintos: desocupados entre 16 y 25 años sin experiencia laboral relevante	Similares: monetarios, contraprestaciones laborales	<b>Mediana</b>
	Volver al Trabajo	Parcialmente similares: capacitación de desocupados	Parcialmente similares: desocupados entre 34 y 65 años con hijos menores, o discapacitados	Distintos: becas o subsidios al empleo	<b>Mediana</b>
	Edad Productiva	Distintos: facilitar acceso al trabajo a desempleados	Parcialmente similares: desempleados entre 26 y 44 años	Distintos: becas o subsidios al empleo	<b>Mediana</b>
	Primer Paso Profesional	Distintos: promover la integración laboral de jóvenes profesionales desempleados	Distintos: jóvenes profesionales desempleados entre 20 y 30 años sin experiencia laboral relevante	Distintos: becas o subsidios al empleo	<b>Elevada</b>
<i>Entre Ríos</i>	Emergencia Ocupacional	Distintos: enfrentar emergencia ocupacional en lugares designados	Complementarios	Idénticos	<b>Mediana</b>

<i>Provincia</i>	<i>Programa</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Destinatarios</i>	<i>Instrumentos</i>	<i>Autonomía</i>
<i>La Pampa</i>	Entre Nosotros	Similares	Complementarios	Parcialmente similares: monetarios, contraprestaciones laborales	<b>Baja</b>
	Complemento del PJHD	Idénticos	Idénticos	Idénticos	<b>Nula</b>
<i>Mendoza</i>	Programa Provincial de Empleo	Distintos: promover ocupación de desempleados de baja calificación	Complementaria	Parcialmente similares: monetarios	<b>Mediana</b>
<i>Neuquén</i>	Fondo Complementario de Asistencia Ocupacional	Similares: sin salud ni educación	Complementarios	Idénticos	<b>Baja</b>
<i>Río Negro</i>	Fondo Solidario de Asistencia a Desocupados	Similares	Distintos: personas en situación de emergencia, riesgo o marginalidad	Parcialmente similares: monetario, contraprestaciones laborales	<b>Mediana</b>
	Programa de Empleo Rionegrino	Distintos: ocupación transitoria y capacitación	Complementarios	Parcialmente similares: monetario, contraprestaciones laborales	<b>Mediana</b>
<i>Salta</i>	No hay Programas Provinciales de Transferencia de Ingresos a Personas				<b>Nula</b>
<i>San Luis</i>	Plan de Inclusión Social	Similares: eliminar desocupación, incrementar ingreso familiar. Distintos: dignificar trabajo, reactivar economía	Complementarios: desocupados y subocupados en general	Distintos: empleo en obras públicas	<b>Mediana</b>
<i>Santa Cruz</i>	No hay Programas Provinciales de Transferencia de Ingresos a Personas				<b>Nula</b>
<i>Tierra del Fuego</i>	Programa de Entrenamiento Laboral	Distintos: capacitación	Distintos: personas con problemas de trabajo	Parcialmente similares: monetarios	<b>Elevada</b>

Fuentes: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2006) y sitios web de los gobiernos provinciales.