

II. 2. Desafíos laborales en contexto. Instituciones, capacidades estatales y trabajo en la provincia de Santa Fe

*A. Germán, L. Tessmer, A. Luciano, L. Jara Musuruana y
P. Almeida Gentile
(Observatorio Económico Social – UNR)*

Resumen

El presente trabajo ha buscado conectar los determinantes que a nivel institucional influyen en la determinación de las políticas públicas que se promueven desde la provincia de Santa Fe en relación al mercado laboral. Para tal fin, primero se realiza una caracterización del federalismo fiscal entre nación y provincia. Este punto se considera necesario para delimitar el rango de iniciativas autónomas que tienen mayor posibilidad de éxito por parte de dicho nivel de gobierno. Pero también, sirve para caracterizar la relación que se establece entre el gobierno provincial con sus municipios y comunas. Mostradas dichas limitaciones, la segunda parte profundiza en las capacidades estatales que deben desarrollarse (o no) para crear mecanismos de mejora y aprendizaje basados en las distintas técnicas y etapas que se proponen en los estudios de evaluación de impacto. Finalmente, a los fines de identificar problemas referidos a un tema en concreto bajo la perspectiva presentada, se realiza una caracterización del mercado laboral de los Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. El análisis muestra que son las mujeres, el segmento joven, y las personas en situación de vulnerabilidad los más perjudicados en términos de ingreso y posibilidades de conseguir un empleo, incluso con independencia del nivel de formalidad. Asimismo, al interior de la provincia de Santa Fe, la máxima fuente de desigualdad proviene de la ocupación principal, vale

decir, de la posibilidad de acceder y mantener un empleo. Bajo este diagnóstico, se aporta evidencia sobre el éxito relativo de la aplicación de los Programas Activos en el Mercado Laboral en Latinoamérica y Argentina, realizando consideraciones adicionales sobre la aplicación de este tipo de programas al interior de la provincia de Santa Fe.

Palabras claves: *Formación, Empleo, Instituciones*

Introducción

Una de las dificultades que presentan los modelos de desarrollo económico, en general, y el basado en el cambio estructural para la igualdad, en particular, es que se focalizan en unidades territoriales a nivel país, tanto en los aspectos descriptivos como en los propositivos que presentan¹. Las capacidades estatales de intervención como las metas a cumplir, se basan preponderantemente en medidas de política macroeconómica, quedando la coordinación entre los distintos niveles de gobierno condicionados por ésta.

Por ese motivo, a la hora de pensar los logros y desafíos de una transformación productiva con inclusión social desde el punto de vista de la provincia de Santa Fe, debe tenerse en cuenta el diseño y funcionamiento del esquema de federalismo fiscal bajo un régimen presidencialista. Al respecto, Tsebelis (2007) advierte que los sistemas presidenciales con múltiples actores de veto², presentan características de estabilidad en la toma de decisiones políticas, entendidas como la ausencia del potencial para introducir cambios en las políticas bajo diferentes escenarios institucionales. De esta forma, la estabilidad de las políticas conduce a una imposibilidad de los gobiernos para cambiar el *statu quo*, incluso cuando tales cambios son necesarios o deseables.

La rigidez que presenta el federalismo argentino, puede verse rápidamente reflejada en los problemas de coordinación entre la provincia de Santa Fe y el nivel nacional³. Por citar algunos: la asimetría en la asignación de subsidios en materia energética y de transporte; el manejo desigual de las transferencias discrecionales a las provincias, y de la inversión pública en vivienda en el período 2003-2015. La sentencia a favor de las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis en 2015, que se encuentran pendientes de negociación. La derogación por parte de las provincias de las alícuotas por ingresos brutos y sellos en forma

-
1. Por supuesto, lo anterior no niega la extensa literatura sobre desarrollo local.
 2. Un actor de veto (veto player) es un actor individual o colectivo cuyo acuerdo es requerido para tomar una decisión política.
 3. Para la redacción de la lista se han tomado los conflictos más destacados desde 2001 al presente. También se han excluido aquellos que influyen de forma indirecta a la provincia de Santa Fe, como ser la actualización del fondo del conurbano en 2017.

paulatina con motivo del nuevo pacto fiscal en 2017. Y el más reciente, las medidas derivadas del cumplimiento del acuerdo *stand by* con el FMI, que llevaron a la derogación del Fondo Federal Solidario.

Sin embargo, el panorama anterior no inhabilita la posibilidad del cumplimiento de objetivos basados en una visión integrada del desarrollo que fusione las dimensiones económica, social y ambiental del mismo; pero advierte sobre los condicionantes a los que se ve sometida cualquier unidad subterritorial en lo que respecta a la coordinación (o no) de sus objetivos con la gestión de las políticas fiscal y monetaria que se realizan a nivel nacional.

Bajo dicha restricción, un repaso de las principales causas identificadas en la literatura de desarrollo permite una primera delimitación de las acciones favorables al crecimiento. Los primeros modelos enfatizaban la importancia de la acumulación de capital físico y humano, pero explicaban solo una parte de la variación entre países en el ingreso per cápita y su tasa de crecimiento. La solución –parcial– ese problema, provino de la segunda ola de teorías que identificaban que la productividad total de los factores es al menos tan importante como la acumulación.

El esfuerzo por modelar procesos endógenos de acumulación de conocimiento vino de la mano de la tercera ola de modelos de crecimiento. En estos, el progreso tecnológico se vuelve endógeno al introducir la búsqueda de nuevas ideas por parte de investigadores interesados en sacar provecho de sus inventos. Con lo cual el énfasis está puesto en los marcos institucionales de patentes que aseguran las ganancias de la investigación, como en los procesos de aprendizaje que tanto el sector privado como el público vuelcan a los esfuerzos de innovación.

La pauta que marcaban era que, para comprender los determinantes del crecimiento, deberían comprenderse que factores moldean la acumulación de conocimiento y el cambio tecnológico, con especial énfasis en los incentivos para su creación. La construcción de mayores oportunidades, en términos de empleo, necesita como requisito previo la creación de un entorno que propicie la generación de un capital humano de calidad que pueda promover el cambio tecnológico, ya sea mediante la creación de conocimiento propio o por adaptaciones local de tecnología exógena⁴.

4. En rigor, la generación de conocimiento no tiene un límite territorial claro. En todo caso, esta clasificación debe utilizarse como principio orientativo para la delimitación de políticas.

Aún con las dudas que suscitan los exámenes estandarizados para medir calidad educativa, los resultados del examen Aprender 2016 son unos de los pocos datos comparativos de los que se dispone desagregación a nivel de municipios. Tanto en nivel primario, como en nivel secundario, la provincia de Santa Fe ha obtenido un buen lugar en el ranking con respecto a los restantes distritos. Sin embargo, no puede dejar de advertirse que “solo dos de cada tres alumnos evaluados lograron obtener un rendimiento satisfactorio o avanzado; con la excepción del área de matemáticas en el nivel secundario, en donde solo uno de cada tres evaluados logró traspasar este umbral” (Tessmer y Almeida Gentile, 2017).

Las ramificaciones de este punto no son menores, sobre todo cuando se los relaciona con las problemáticas de empleabilidad o de autoempleo, en un contexto generalizado de cambio tecnológico basado en el conocimiento.

Sin embargo, ante la falta de información de seguimiento de alumnos en distintos niveles de educación, es muy poco lo que se puede afirmar sobre las causas que, en el territorio provincial, promueven la decisión de profundizar en la formación de capital humano. Esta falta de información también dificulta diferenciar “si la asociación entre educación y habilidades proviene de un efecto formación o de un efecto selección” (Bassi et al. 2012). Es decir, no es posible identificar si es la escuela la que genera estas habilidades en los jóvenes o si simplemente selecciona a quienes ya traen estas habilidades, haciendo que los más hábiles sean a su vez quienes logran avanzar más en el sistema educativo⁵.

Disponer de un relevamiento de información más amplio a nivel local permitiría la posibilidad de realizar diagnósticos más ajustados, sobre la base de la cual diseñar políticas públicas basadas en la evidencia. Una modificación de este tipo probablemente sea de largo aliento, aunque facilitada por la menor cantidad de recursos que deben dedicarse en la actualidad, por el abaratamiento progresivo muestran las tecnologías de información⁶.

-
5. Una hipótesis similar se utiliza en el informe “La educación en Santa Fe y Rosario: Resultados Aprender 2016” (Tessmer y Almeida Gentile, 2017) para explicar los diferenciales de rendimiento entre educación pública y privada al interior de la provincia de Santa Fe.
 6. El lanzamiento reciente de los portales web “Datos Argentina” –a nivel

Aun así, en el corto y mediano plazo, y acorde a los lineamientos propuestos por el documento de CEPAL, pueden crearse iniciativas de evaluación de impacto que permitan una identificación parcial de aquellos factores que mejoren la formación de capital humano en los niveles primario y secundario de escolarización, información que puede ser utilizada para achicar las brechas educativas y de habilidades al interior de la provincia, para contribuir al objetivo general de “cambiar la estructura de rentabilidades relativas en favor de sectores intensivos en conocimiento” (CEPAL, 2012). Ahora bien, para que este tipo de iniciativas sean efectivas, se requiere de la capacidad estatal para generar procesos de aprendizaje no solo del cuerpo de funcionarios políticos, sino también al interior de las burocracias. Este último punto tiene relación con las encarnaciones más recientes de la teoría de crecimiento.

Si se recapitula el hilo presentado hasta el momento, las conclusiones de política de los derivados de la teoría endógena de crecimiento muestran que un país puede ser más próspero que otro si asigna más recursos a la innovación. Sin embargo, lo que determina esto son las preferencias y las propiedades de la tecnología para crear ideas, que siguen siendo factores exógenos. Y aunque algunas contribuciones recientes a la teoría del crecimiento enfatizan la importancia de las políticas económicas –como impuestos, subsidios a la investigación, barreras a la adopción de tecnología y políticas de capital humano– ni uno ni otro enfoque explican por qué perseveran las diferencias entre los países y sus políticas.

La cuarta ola de enfoques de crecimiento, enfatiza que son las diferencias institucionales son las que explican las divergencias en las trayectorias de los distintos países, y que también pueden ser utilizadas para explicar diferencias entre las regiones sub-nacionales. Entendidas como “el conjunto de reglas de juego que determinan las restricciones y los incentivos en la interacción económica, política y social” (North, 1995) las instituciones económicas y políticas afectan los incentivos para acumular e innovar, y también afectan la capacidad de los países para adaptarse al cambio. Son importantes para el crecimiento económico porque configuran los incentivos de los actores económicos clave en la sociedad, incluidas las organizaciones del sector público.

nacional– y del portal “Datos Abiertos” –a nivel provincial– son indicadores de la afirmación anterior.

La virtud de este enfoque es que brinda una amplia gama de respuestas a las preguntas de las teorías anteriores. Pero a los efectos prácticos de la formulación de políticas a nivel provincial presentan una dificultad difícil de sortear: identifican a la persistencia de las instituciones como la principal causa de divergencia en el desarrollo de los países, con independencia de si éstas son inclusivas o extractivas. En términos de Acemoglu y Robinson (2013), se denominan instituciones económicas extractivas a las que tienen como objeto extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto, y que presentan propiedades opuestas a las inclusivas.

Contra la fatalidad de depender de políticas macroeconómicas, o de estar fuertemente determinado por la perseverancia de las instituciones, Banerjee y Duflo (2012) proponen un giro a la solución de los problemas sociales como los de desigualdad o pobreza: el diseño de experimentos aleatorizados para el diseño de políticas microeconómicas de alto impacto social.

En la actualidad, el uso de este enfoque ha creado una vasta cantidad de evidencia sobre los alcances, limitaciones y posibilidades del mismo. Por otra parte, la mejor comprensión en los procesos de toma de decisiones por parte de los agentes económicos que inauguró la teoría de las perspectivas, ha mejorado la calidad de las intervenciones en políticas sociales y de lucha contra la pobreza, al complementar las soluciones de política provistas por el marco tradicional por soluciones de política que incorporen la arquitectura de decisión bajo las cuales estas se presentan.

Acorde a lo anterior, si la concepción de diseño de política no tiene en cuenta limitaciones de racionalidad de los agentes involucrados, la solución que se presenta bajo este esquema termina siendo una en la que se facilita (o bloquea) algún tipo de acceso a un bien, derecho, procedimiento o información; pero sin mayores consideraciones sobre el diseño que favorezca el uso efectivo por parte de los agentes del beneficio habilitado. Por ejemplo, se puede dar con respecto a la provisión pública de medicamentos. La concepción tradicional brinda acceso a medicamentos, pero rara vez se promueven incentivos para que estos sean efectivamente administrados según la prescripción médica una vez asegurada su provisión.

El trabajo de Mullainathan y Shafir (2016) presenta una variable novedosa de este enfoque al plantear un concepto subjetivo de la escasez.

Si de la sensación de escasez de cualquier bien puede derivarse de una estructura común, la misma termina capturando la capacidad de decisión de los agentes al focalizar los esfuerzos hacia aquello sobre lo que se siente carencia. Cuando la sensación de escasez se torna fuertemente presente, la focalización de la atención se centraliza en tal magnitud, que se comienza a perder capacidad de cálculo global y, por ende, capacidad para crear soluciones alternativas al problema que se padece.

En consecuencia, si se toma en consideración este último punto para el diseño de políticas de carácter inclusivo y relacionadas al mercado laboral local, además de disponer de un diagnóstico sobre las capacidades estatales y de los dispositivos que puedan desplegarse a ese nivel con cierto nivel de efectividad, el esfuerzo también requerirá una matización del perfil de beneficiarios basado no solo en sus carencias objetivas, sino también en los efectos que los distintos niveles de escasez generen en el proceso de toma de decisiones de la población objetivo de cada programa o política.

Por lo anterior, los objetivos que persigue este trabajo son los que se enumeran a continuación. Primero, se realizará una breve profundización en la caracterización del federalismo fiscal entre nación y provincia. Este punto se considera necesario para delimitar el rango de iniciativas autónomas que tienen mayor posibilidad de éxito por parte de dicho nivel de gobierno. Pero también, sirve para caracterizar la relación que se establece entre el gobierno provincial con sus municipios y comunas. Bajo nuestro punto de vista, estas relaciones deben ser catalogadas como uno de los principales desafíos que tiene la provincia con respecto a su desarrollo económico pensado desde una perspectiva local.

Mostradas dichas limitaciones, la segunda parte retoma el hilo de las distintas teorías de crecimiento aquí expuestas, para profundizar en las capacidades estatales que deben desarrollarse (o no) para crear mecanismos de mejora y aprendizaje basados en las distintas técnicas y etapas que se proponen en los estudios de evaluación de impacto. Si bien no toda política es evaluable, o siendo evaluable no es viable realizarla en términos de costos; los procedimientos involucrados en los aspectos operativos de las etapas de un proyecto de evaluación, se suponen como un requisito previo deseable a la hora de implementar un nuevo programa o revisar los existentes.

Dado el largo período de emergencia estadística por el que atravesó el país en tiempos recientes, y la abrupta demanda de datos abiertos

en la actualidad, la adaptación de las capacidades estatales a este nuevo entorno y –sobre todo– su uso efectivo, se consideran otro de los desafíos a evaluar en este trabajo. Finalmente, a los fines de identificar problemas referidos a un tema en concreto bajo la perspectiva presentada, se realizará una caracterización del mercado laboral de los Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe⁷.

Las restricciones: federalismo fiscal y recursos

En la Argentina, los actores políticos tienden a tener altas tasas de descuento⁸, lo que los lleva a adoptar actitudes cortoplacistas. “En forma adicional, la estructura política del país: federal, presidencial y con congreso bicameral, sumada al poder que otorgan los mecanismos electorales a las elites partidarias provinciales en política nacional, contribuyen a configurar un proceso político sumamente fragmentado, aumentando los costos de transacción⁹ para realizar política pública nacional” (Spiller y Tommasi, 2000).

En la sección anterior se ha argumentado que los sistemas presidencialistas conducen a la estabilidad de las políticas, haciendo que modificar el *statu quo* sea extremadamente costoso, aun cuando determinados cambios se perciban como necesarios o deseables. En consecuencia, en esta sección se realizará un breve análisis sobre el funcionamiento del federalismo fiscal argentino en relación a la provincia de Santa Fe, a los fines de obtener un cuadro descriptivo de las instituciones que marcan las reglas de juego del financiamiento entre el nivel federal y el provincial, y al interior de ésta, en relación a los municipios y comunas. Cierra esta sección, un *racconto* de las iniciativas que se promueven desde el nivel provincial, las cuales son consideradas como resultado de las restricciones mencionadas.

-
7. Esta selección no es arbitraria, sino que responde a la disponibilidad de información que provee la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL).
 8. En el sentido de que la valoración de acciones que supongan un beneficio futuro, terminan siendo infravaloradas y, por ende, se magnifican aquellas que brindan beneficios de corto plazo.
 9. Los costos de transacción son aquellos que se derivan de la negociación, concreción y monitoreo de acuerdos o contratos.

Coparticipación primaria

En lo que respecta a la asignación de recursos entre los distintos niveles de gobierno, según la normativa vigente, del total recaudado, la nación debe distribuir los montos coparticipables de la siguiente manera: I) 42,34% en forma automática a la Nación y 54,66% en forma automática al conjunto de provincias. II) 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz. III) 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias. Bajo este esquema, a la provincia de Santa Fe le corresponde el 9,28% del total de los montos que nación envía en forma automática a las provincias (Frers Díaz, 2013).

Considerando los datos disponibles para 2018, según el Ministerio de Hacienda de la Nación, la provincia de Santa Fe recibió en el primer trimestre de 2018 la suma de \$20,56 miles millones, lo que representa un 9,41% del monto correspondiente a las provincias, levemente superior a lo estimado por ley.

Según datos del censo 2010 elaborado por el INDEC, y de extensión geográfica elaborados por el Instituto Geográfico Nacional; la provincia de Santa Fe posee el 7,96%¹⁰ de la población nacional y abarca el 4,78% (133.007km²) del territorio argentino. Dado que estos indicadores básicos son tenidos en cuenta en la realización del cálculo de recursos coparticipables, las autoridades provinciales no suelen ser proclives a un nuevo esquema de coparticipación federal, dado que el 9,28% de coparticipación actual excede las relaciones de población o territorio y una nueva ley podría disminuir ese porcentaje.

En otras palabras, la rigidez a la modificación del esquema de coparticipación no se encuentra centrada únicamente en la influencia que se deriva del nivel federal. Al tener cada provincia recursos comprometidos en el mantenimiento de su propia estructura, es probable que una posible negociación sea percibida como un juego de suma cero por el conjunto de las provincias que se ven mayormente favorecidas por el esquema actual en relación a indicadores objetivos de asignación.

Coparticipación secundaria

En la actualidad, la distribución de recursos coparticipables a las

10. Aproximadamente 3.194.000 habitantes.

provincias es ineficiente, y esto repercute a su vez en las transferencias de recursos hacia los municipios, dificultándoles el cumplimiento de sus atribuciones. En nuestro país, las potestades tributarias de las provincias y de los municipios se encuentran recortadas ya que además de las normas fiscales propias del derecho público local, se ha desarrollado un entramado legal difícil de solucionar (Goñi, 2017).

En lo que respecta a la relación entre el segundo y el tercer nivel de gobierno, según la Constitución Nacional “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero”¹¹. Siendo esto así, no puede suponerse homogeneidad en las reglas de asignación de recursos al interior de cada provincia.

En el caso puntual de Santa Fe, la misma se encuentra formalmente conformada por municipios y comunas, de los cuales: I) Dos municipios son considerados de primera categoría, en tanto poseen más de 200.000 habitantes; II) Un total de 50 municipios son considerados de segunda categoría, con 10.000 o más habitantes; III) los núcleos urbanos con población inferior a 10.000 habitantes son considerados comunas.

Naturalmente, cada una de estas categorías implica una asignación diferencial de recursos disponibles por coparticipación de segundo nivel, como así también un desfase en el cálculo de las asignaciones a cada distrito del tercer nivel, al actualizarse el cálculo de la población entre censos. Asimismo, es importante destacar que la autonomía municipal aún no está presente en la provincia de Santa Fe. Para su implementación se necesitaría o bien una ley o bien una reforma constitucional que la habilite. A fines de 2018, ambas situaciones no han logrado aún el consenso político necesario.

Además de los fondos provenientes de la recaudación impositiva nacional, los ingresos que se transfieren a los gobiernos locales están integrados por la recaudación que se genera por el impuesto provincial a los ingresos brutos, los impuestos sobre patentes e inmobiliario y el Fondo Federal Solidario, que fue eliminado recientemente.

La Tabla 1 detalla el monto percibido en el primer trimestre de 2018, por todo concepto para cada categoría del tercer nivel de gobierno. Estas distribuciones se realizan en el marco de leyes que establecen los

11. Art. 123 de la Constitución Nacional.

mecanismos de asignación de los distintos recursos fiscales (Gov. de la Prov. de Santa Fe, 2018). Como se puede observar, las ciudades de Rosario y Santa Fe reciben –conjuntamente– 40,87% de los recursos coparticipables del segundo nivel.

Tabla 1. Coparticipación a municipios y comunas. Transferencias totales. Año 2018

Categorías	Enero	Febrero	Marzo	1er Trimestre	
				Total	Participación
Mun. de 1º	\$626.437	\$792.357	\$562.722	\$1.981.517	40,87%
Mun. de 2º	\$564.371	\$737.905	\$510.865	\$1.813.143	37,40%
Comuna	\$320.126	\$443.013	\$290.715	\$1.053.855	21,74%
Total	\$1.510.935	\$1.973.277	\$1.364.304	\$4.848.516	100,00%

Fuente: Min. de Economía, Provincia de Santa Fe. Dirección General de Ingresos Públicos

Por su parte, el criterio de repartición de los ingresos nacionales desde el segundo al tercer nivel es el siguiente: 8% del total coparticipable se reparte de manera directa entre todos los municipios. Sobre el 92% restante, se otorga a las comunas un 3%¹² y 3% a los municipios de primera categoría (Rosario y Santa Fe). En total, integran 13,43% del total coparticipable.

Dentro de cada categoría de municipios los recursos se reparten de la siguiente forma: el 70% bajo el criterio de población que cada localidad posee en términos relativos dentro de su categoría, y el 30% en partes iguales. Para el caso de las comunas la relación en la distribución de los recursos es 80% por población relativa, y 20% en partes iguales.

La Tabla 2 detalla los montos totales que recibió cada categoría, sean municipios o comunas, en el primer trimestre de 2018. Que como ya se dijo, es el 13,43% del total de coparticipación federal, mientras que el resto de esos fondos van a las arcas provinciales quienes en base a sus mecanismos institucionales deben designar su destino.

Por su parte, la Tabla 3 muestra la asignación de recursos con origen en la recaudación provincial¹³. Del monto coparticipado 39,57% tiene como destino los dos municipios de primera categoría, 37,75% corresponde al resto de los municipios y 22,69% al conjunto de las comunas.

12. Es decir, 3% sobre el 92% restante.

13. En términos generales, para la distribución de montos provenientes de ingresos brutos se toman los mismos porcentajes y mecanismos

Tabla 2. Coparticipación a municipios y comunas de impuestos nacionales. Año 2018

Categorías	Enero	Febrero	Marzo	1er Trimestre	
				Total	Participación
Mun. de 1º	\$330.129	\$307.186	\$275.242	\$ 912.558	42,51%
Mun. de 2º	\$286.998	\$267.052	\$239.282	\$ 793.332	36,95%
Comunas	\$159.524	\$148.437	\$133.002	\$ 440.963	20,54%
Total	\$776.651	\$722.675	\$647.527	\$2.146.855	100,00%

Fuente: Min. de Economía, Provincia de Santa Fe. Dirección General de Ingresos Públicos

Tabla 3. Coparticipación a municipios y comunas de impuestos provinciales. Año 2018

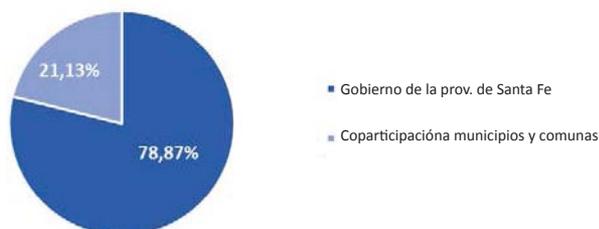
Categorías	Enero	Febrero	Marzo	1er Trimestre	
				Total	Participación
Mun. de 1º	\$296.307	\$485.171	\$287.479	\$1.068.958	39,57%
Mun. de 2º	\$277.373	\$470.853	\$271.583	\$1.019.810	37,75%
Comunas	\$160.602	\$294.576	\$157.713	\$612.891	22,69%
Total	\$734.283	\$1.250.601	\$716.776	\$ 2.701.661	100,00%

Fuente: Min. de Economía, Provincia de Santa Fe. Dirección General de Ingresos Públicos

Si se toma como referencia el primer trimestre de 2018, el 55,72% de los montos coparticipados a los gobiernos locales provienen del ámbito provincial, y el 44,28% restante del nacional. Por su parte, el Gráfico 1 muestra la distribución a los municipios y comunas de la totalidad de recursos provinciales. Aproximadamente 4 de cada 5 pesos recaudados quedan en el ámbito provincial, lo que implica un margen de recursos acotado para que los gobiernos locales implementen políticas económicas sociales de inclusión. Lo anterior, brinda indicios de que el esquema de concentración de recursos a nivel nacional se replica al interior de la provincia.

que los utilizados para los fondos federales. El producido del impuesto inmobiliario, que es el de principal recaudación, se coparticipa en un 50%. La distribución se efectúa en forma automática, siguiendo los siguientes parámetros: I) 80% en forma directamente proporcional a la emisión del impuesto inmobiliario total para cada jurisdicción; II) 20% en forma directamente proporcional a la población de cada jurisdicción. El mismo criterio de distribución se usa para el impuesto automotor, pero en este caso con el 90% de lo recaudado. Por el lado de los impuestos a los sellos, su recaudación no se coparticipa.

Gráfico 1. Distribución de ingresos entre segundo y tercer nivel de gobierno. Prov. de Santa Fe. 1er trimestre 2018.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de Santa Fe

Por otra parte, cuando se realiza un análisis descriptivo de la aplicación del gasto, la Tabla 4 muestra que el monto total de inversiones presupuestadas para el año 2018 alcanza una participación de 14,72% del total de recursos destinados a la administración central, y de 46,42% en Organismos Descentralizados¹⁴. Si bien esta última ratio parece ser elevada, cuando se estima la participación del gasto de capital en la totalidad de la administración pública provincial, llega al nivel de 15,35%. El resto se destina a gastos corrientes, lo que implica que tendrán en el transcurso del año una asignación específica.

Tabla 4. Presupuesto de la administración pública de la provincia de Santa Fe. Año 2018

Concepto	Gastos Corrientes		Gastos de Capital		Total
	Monto	Part. (%)	Monto	Part. (%)	
Administración Central	\$114.208.938	85,28%	\$19.719.85	14,72%	\$133.928.753
Organismos Descentralizados	\$10.976.389	53,58%	\$9.509.600	46,42%	\$20.485.989
Instituciones de Seguridad Social	\$36.760.187	99,62%	\$139.764	0,38%	\$36.899.951
Total	\$161.945.514	84,65%	\$29.369.179	15,35%	\$191.314.693

Fuente: Ley provincial 13.745. Provincia de Santa Fe

14. A saber: Sindicatura General de la Provincia, Instituto Autárquico de Industrias Penitenciarias, Ente Zona Franca Santafesina, Administración Provincial de Impuestos, Servicio de Catastro e Información Provincial, Caja de Asistencia Social de la Lotería, Dirección Provincial de Viabilidad, Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, Aeropuerto Internacional de Rosario, Entre Regulador de Servicios Sanitarios.

Acuerdo Santafesino como resultado

La centralización de atribuciones en el ámbito federal se replica en las estructuras provinciales, por lo tanto, el diseño institucional del federalismo fiscal determina los resultados de asignación de recursos, como así las iniciativas que pueden desplegarse en el territorio. En el caso de la provincia de Santa Fe, actualmente se implementó una modalidad de trabajo que no solo incluye a los equipos gubernamentales sino también con la articulación y participación de los diferentes actores de la sociedad, con el objetivo de elaborar políticas expansivas tanto en el ámbito económico como social. Como resultado, se presentó durante el primer semestre de 2018 el Acuerdo Santafesino por la Producción, el Trabajo y la Innovación con de la idea final de hacer frente de la mejor manera posible al contexto económico nacional.

La elaboración del documento final se centró en diversos ejes temáticos: 1. Formas de financiación de procesos productivos; 2. Uso eficiente de la energía o utilización de energías alternativas; 3. Instrumentos para mejorar la competitividad o fomentar el emprendedurismo; 4. Problemáticas relacionadas al empleo (responsabilidad social empresaria, formación o capacitación, conflictividad laboral e informalidad); 5. Problemática a resolver sobre cuestiones la infraestructura urbana o rural.

Con relación a la problemática laboral los programas que forman parte de la iniciativa son: 1) Nexo Oportunidad, un dispositivo que busca generar inclusión laboral de aquellos sectores con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo utilización capacitación y becas para prácticas laborales; 2) Implementación de los procedimientos preventivos de crisis, que tienen como finalidad garantizar un acuerdo entre trabajadores y empleadores, para evitar despidos y disipar situaciones de conflictividad; 3) Programa Redes, que se ocupa de mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas desocupadas u ocupadas con necesidades de recalificación, mediante el dictado de cursos; 4) Programa educación para el Mundo Laboral, que combina prácticas profesionales para mejorar la formación de las escuelas técnicas, y programas de capacitación destinados a operarios y mandos medios; 5) Capacitación en oficios vinculados a empleos verdes, bajo el marco del cual se generan talleres de instalación de calefones solares y de autoconstrucción de equipos sencillos de aprovechamiento de energías renovables; 6) Programa provincial de formalización laboral, que tiene como objetivos

facilitar la transición de los trabajadores desde la economía informal a la economía formal, mediante incentivos estatales a empresas.

Como se puede observar, de los seis programas destinados a solucionar problemas de empleo-empleabilidad, cuatro proponen alguna modalidad de capacitación con la cual se pueda cerrar la brecha de habilidades o de capacitación de la población objetivo con respecto a la demanda del mercado laboral. Pero, ¿cómo saber que el diagnóstico es el adecuado y que por ende los dispositivos identificados son los de mayor impacto?, ¿qué tipo de capacitaciones son las que promueven la obtención y mantenimiento de un empleo?, ¿pueden los beneficiarios de éstos programas mantenerse empleados en el sector formal de la economía?

Las herramientas: tipos de evaluaciones y evaluación de impacto

En la sección anterior se ha buscado delimitar el rango de acción que puede desplegarse a nivel territorial, prestando atención a las limitaciones institucionales que la provincia de Santa Fe tiene en relación a su capacidad de financiamiento de nuevas iniciativas en general. Por su parte, las posibilidades de incidencia en el mercado laboral a través de la política pública se realizan generalmente de forma indirecta, ya sea promoviendo una determinada actividad o bien creando planes focalizados en cuestiones relativas a problemáticas de empleo presente en algún segmento de la población.

En términos generales, la puesta en marcha de una determinada política supone una combinación entre limitaciones del marco institucional y de obtención de recursos, pero también sobre la gestión de los mismos. Desde el punto de vista económico, este último aspecto incluye problemas de agencia al interior de la organización, que se establecen a nivel de la relación entre los tomadores de decisión de las organizaciones estatales y el personal encargado de ejecutarlas; pero también al exterior de la organización, en lo referido a las modificaciones del nivel de bienestar que –se supone– incide sobre la población beneficiaria de esa política o programa.

En ese sentido, los problemas de agencia se refieren a la gama de incentivos que las organizaciones públicas otorgan a su personal para el cumplimiento de los objetivos de política, como así también de los sistemas de monitoreo que se establecen para tal fin. El presente trabajo no abordará el aspecto interno, sino que se pondrá énfasis en las herramientas que actualmente se encuentran disponibles para evaluar

los resultados de un programa y obtener una medida del beneficio que el mismo otorga a la población beneficiaria¹⁵.

La evaluación es esencial para el debate público, es propia de un sistema democrático y republicano y tiene un insumo fundamental: la información. El monitoreo y la evaluación son elementos fundamentales de la formulación de políticas basadas en evidencias. Ofrecen un conjunto fundamental de herramientas que las partes interesadas pueden utilizar para verificar y mejorar la calidad, la eficiencia y la efectividad de las intervenciones en varias etapas de la implementación; dicho de otro modo: les permite centrarse en los resultados (Gertler *et al.* 2017). De las estrategias de evaluación que han ido surgiendo desde la segunda mitad del siglo XX en adelante, Stalker (2018) identifica cuatro tipos: I) La evaluación en insumos; II) la evaluación por resultados; III) la evaluación por procesos y IV) la evaluación de impacto.

La primera es la más sencilla y sigue criterios de tipo contable, al preguntarse sobre los recursos que hacen posible determinada actividad, con independencia de su resultado. Básicamente, es una herramienta de control interno legal necesaria, pero insuficiente para evaluar una política en términos de su efectividad. Por su parte, la evaluación de resultados se centra en las diferencias que pueden surgir entre el establecimiento de un objetivo y el efectivamente alcanzado. De esta forma, se constituye como una herramienta de control de planificación.

La tercera alternativa se refiere a la evaluación por procesos y resulta la más informativa de las anteriores, dado que conecta insumos y resultados, al enfocarse en la relación causal que se establece en como los primeros se transforman en los segundos. Sin embargo, y a pesar de que resulta más complejo, no informa sobre el impacto que la aplicación de esa política tuvo en la población beneficiaria.

La evaluación de impacto busca establecer la relación causal que se establece entre la aplicación de una política que persigue un fin de mejora, con una serie de resultados. Es una técnica que permite establecer si el programa aplicado es en realidad el causante de los cambios que se observan en la población que participa en el mismo, y no

15. Lo anterior no excluye que los resultados de una evaluación no tengan repercusiones al interior de la organización. Sencillamente, se utiliza esta clasificación para poner foco en la relación con la población beneficiaria.

cualquier otro factor del entorno, o del comportamiento de los propios agentes bajo estudio (Tessmer 2016).

Uno de los problemas más frecuentes en la atribución de causalidad es la discriminación de procesos que ocurren en paralelo, pero en donde uno no necesariamente es causa del otro¹⁶. Las técnicas de evaluación de impacto lidian con este tipo de problemas, organizando la información que se deriva de la aplicación de un programa, tratando de emular estadísticamente condiciones de laboratorio. ¿Cómo se actúa en términos generales? Se genera un mínimo de dos grupos de individuos, un grupo control y otro tratamiento, al que se le aplica el programa, y se los compara mediante el promedio de las medidas seleccionadas para captar el impacto de la política. Si la media del grupo tratamiento es diferente y estadísticamente significativa del grupo control, se puede afirmar que la política generó un efecto causal de magnitud determinada, condicional a las variables elegidas.

Por supuesto que el procedimiento es más complejo. Por ejemplo, debe asegurarse que todos los participantes tengan las mismas posibilidades de participar en el programa, independientemente del grupo para el que fueron seleccionados. Dicha cuestión generalmente se soluciona mediante un sorteo, pero no es la única alternativa. Asimismo, en la práctica puede ocurrir que las personas cambien de grupo, o simplemente desaparezcan de la muestra. En todo caso, la lista de dificultades es más amplia e incluye no solo dificultades atinentes al análisis econométrico, sino también análisis sobre la implementación de la política y del comportamiento de los agentes. Sin embargo, el núcleo del problema se mantiene, y es sencillo de entender: lograr comparar dos grupos estadísticamente semejantes, que se diferencien en una única cosa, si fueron beneficiarios –o no– de una medida.

En el caso de la aplicación de programas de carácter social, se pueden generar un diseño experimental en la implementación de un programa, tal que permita crear una estructura de información de la que pueda derivarse el impacto del mismo. Por supuesto que, más allá de

16. Es decir, procesos que se encuentran correlacionados. Si dos procesos se encuentran correlacionados, puede ser un indicio de que uno es consecuencia de otro, pero también puede estar ocurriendo que ambos puedan ser explicado simultáneamente por un tercer factor que no ha sido tenido en cuenta.

las distintas técnicas econométricas que puedan existir para atacar un tipo problema, cada evaluación debe hacerse acorde a las necesidades de la población objetivo y de las capacidades de control, logística, medición, seguimiento y auditoría de la agencia estatal que lo aplica.

De lo anterior se derivan varios puntos: I) Según el programa que se está analizando la evaluación de impacto puede llegar a ser costosa; II) que aun siendo factible no todo programa vale la pena de ser evaluado; III) que este tipo de estudios son intensivos en el uso de información estadística desagregada, por lo que exigen como requisito previo mayor despliegue de recursos en instancias de relevamiento.

Por otra parte, en los aspectos positivos, la evaluación de impacto permite: I) determinar si una política logra tener los efectos deseados en la población objetivo; II) identificar qué componentes de un programa son más importantes para producir un impacto; III) comparar entre distintos programas alternativos a los fines de establecer cuál tiene mayor impacto en la población objetivo; IV) determinar si los resultados de un programa son replicables; V) implementar de forma eficiente los recursos destinados al programa.

De esta forma, con el uso de ésta técnica se busca responder preguntas tales como: ¿La intervención tiene los efectos esperados sobre los beneficiarios? ¿Algunos grupos de beneficiarios fueron más afectados por la intervención que otros? ¿En qué magnitud mejoró el problema? ¿Existieron efectos adversos no planificados o contemplados? ¿Cuál es la magnitud de la duración de los efectos en el tiempo?

Como se puede observar, si bien la implementación de este tipo de evaluaciones insume un gasto adicional de recursos, su aplicación supone un ahorro al poder identificar las áreas de mayor eficiencia en la aplicación del gasto y, en consecuencia, favorecen procesos de aprendizaje al interior de las organizaciones basadas en la evidencia. Retomando el punto establecido en las secciones anteriores, la incorporación o profundización de este tipo de herramientas a la gestión provincial, tienen la propiedad de ser factibles de implementarse, condicional a la flexibilidad de la organización para retroalimentar la aplicación y diseño de políticas.

Mercado laboral en AGR

En la presente sección se clasificará el mercado laboral de la provincia de Santa Fe. Se lo caracterizará tomando distintos indicadores

socioeconómicos a los fines de poder delimitar distintas poblaciones objetivas sobre las cuales se pueda incidir con Programas Activos en el Mercado Laboral (PAML). La caracterización se realizará mediante la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), considerando como un todo a los dos aglomerados urbanos ubicados en la provincia, el Aglomerado Gran Rosario y el Aglomerado Gran Santa Fe.

La caracterización

La Tabla 5 muestra la composición por grupos etarios del total de la población relevada, discriminado según ingreso promedio, tasa de empleo, nivel de informalidad, y tasa de desocupación. El relevamiento que provee la EPH, permite analizar 1.367.009 de personas, que representan 39,26% de la población total de la provincia, y aproximadamente 43% de la población urbana. La población se encuentra segmentada, acorde a la clasificación estándar, en tres grupos etarios: I) Jóvenes (16-24 años), II) Jóvenes-Adultos (25-34 años) y III) Adultos (35-65 años). El supuesto subyacente es que se considera a cada grupo con habilidades diferentes para ingresar al mercado laboral, el ingreso que pueden obtener y el grado de formalidad que pueden alcanzar. Asimismo, cada grupo etario se encuentra dividido por género, para captar diferencias en relación a este punto.

Del análisis descriptivo de la tabla, se destaca la situación asimétrica en cuanto al género. En todos los niveles etarios, las mujeres presentan un nivel de ingreso menor al promedio de toda la población y al de sus contrapartes masculinos por cada nivel etario. Si bien el ingreso de las mujeres aumenta para mayores niveles de edad, nunca logran superar el promedio de ingresos de hombres en el mismo grupo etario. La situación asimétrica se repite en otras variables. La tasa de empleo de las mujeres es menor en los tres rangos, con diferencias mayores a los 25 puntos porcentuales entre hombres y mujeres mayores a 25 años.

En cuanto a la tasa de desocupación, el comportamiento es dispar. En el segmento joven, la desocupación de las mujeres es menor a la de los hombres, signado por la menor cantidad de éstas en el mercado laboral. Sin embargo, en el estrato de jóvenes adultos, cuando ya se supone que el grueso de las personas ha concluido o abandonado sus estudios formales, la tasa de desocupación de las mujeres es claramente superior.

Tabla 5. Ingreso promedio, tasa de empleo, informalidad y tasa de desocupación según grupo etario y condiciones de vulnerabilidad. Aglomerados urbanos de la prov. de Santa Fe. 1er trimestre de 2018.

Grupo etario	Ingreso promedio			Tasa de empleo		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
16 a 24 años	\$ 11.443	\$ 6.579	\$ 9.022	32,4%	25,7%	29,1%
Participación	3,1%	3,0%	6,1%	5,1%	3,9%	9,1%
25 a 34 años	\$ 17.500	\$ 11.516	\$ 14.754	86,6%	58,0%	72,2%
Participación	8,8%	7,4%	16,2%	16,4%	11,1%	27,5%
35 a 65 años	\$ 21.082	\$ 15.622	\$ 18.506	87,3%	60,1%	72,7%
Participación	19,0%	16,9%	35,9%	33,8%	26,8%	60,7%
Grupo etario	Informalidad			Tasa de desocupación		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
16 a 24 años	64,3%	70,8%	67,0%	26,9%	15,8%	22,5%
Participación	13,9%	10,9%	24,8%	20,6%	8,0%	28,6%
25 a 34 años	28,7%	35,3%	31,2%	6,4%	15,5%	10,3%
Participación	17,9%	13,8%	31,6%	12,1%	22,1%	34,2%
35 a 65 años	16,2%	28,1%	22,0%	5,0%	5,1%	5,1%
Participación	15,4%	25,4%	40,8%	19,5%	15,8%	35,2%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH

El análisis descriptivo alcanza rápidamente sus límites al no poder precisar ni la magnitud ni las fuentes de las asimetrías reportadas entre géneros. Por ejemplo, las bajas tasas de desocupación en mujeres del segmento joven pueden ser un indicio de dos tipos de decisiones por completo distintas. En promedio, podrían estar decidiendo extender sus estudios formales, por lo cual se retiran voluntariamente de la población económicamente activa para completar sus estudios. O bien, podrían retirarse por falta de oportunidades en el mercado.

Otro punto difícil de precisar es que sucede en el segmento de jóvenes adultos. Los indicadores por género describen una situación asimétrica a favor de los hombres, pero nuevamente sin poder precisarse si la situación obedece a cuestiones de discriminación laboral, decisiones personales con respecto a nivel de actividad, o de distribución del uso del tiempo al interior de las familias. Este último punto cobra especial relevancia cuando se tiene en cuenta el impacto del ciclo de embarazo en la trayectoria laboral de las mujeres, condicional a las leyes por licencia por maternidad, permiso por lactancia y de paternidad, actualmente vigente.

A los fines de aumentar el nivel de precisión, en las Tabla 6 y Tabla 7 se replica el formato de la tabla anterior, pero discriminado entre poblaciones vulnerables y no vulnerables, entendiéndose a las primeras como aquellas familias que presentan necesidades básicas insatisfechas (NBI)¹⁷. Al primer trimestre de 2018, el 12,82% de la población de los aglomerados urbanos se encuentra en situación de vulnerabilidad, y es la que –bajo principios solidarios– se considera que debería hacer foco los PAML.

Tabla 6. Ingreso promedio, tasa de empleo, informalidad y tasa de desocupación según grupo etario y condiciones de vulnerabilidad. Población sin NBI en aglomerados urbanos de la prov. de Santa Fe. 1er trimestre de 2018.

Grupo etario	Ingreso promedio			Tasa de empleo		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
16 a 24 años	\$ 11.443	\$ 6.579	\$ 9.022	32,4%	25,7%	29,1%
Participación	3,1%	3,0%	6,1%	5,1%	3,9%	9,1%
25 a 34 años	\$ 17.500	\$ 11.516	\$ 14.754	86,6%	58,0%	72,2%
Participación	8,8%	7,4%	16,2%	16,4%	11,1%	27,5%
35 a 65 años	\$ 21.082	\$ 15.622	\$ 18.506	87,3%	60,1%	72,7%
Participación	19,0%	16,9%	35,9%	33,8%	26,8%	60,7%
Grupo etario	Informalidad			Tasa de desocupación		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
16 a 24 años	64,3%	70,8%	67,0%	26,9%	15,8%	22,5%
Participación	13,9%	10,9%	24,8%	20,6%	8,0%	28,6%
25 a 34 años	28,7%	35,3%	31,2%	6,4%	15,5%	10,3%
Participación	17,9%	13,8%	31,6%	12,1%	22,1%	34,2%
35 a 65 años	16,2%	28,1%	22,0%	5,0%	5,1%	5,1%
Participación	15,4%	25,4%	40,8%	19,5%	15,8%	35,2%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH

17. Se consideran hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: Hogares que habitan viviendas con más de 3 personas por cuarto (hacinamiento crítico); Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo); Hogares que habitan en viviendas que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua; Hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela; Hogares que tienen 4 ó más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos al nivel primario).

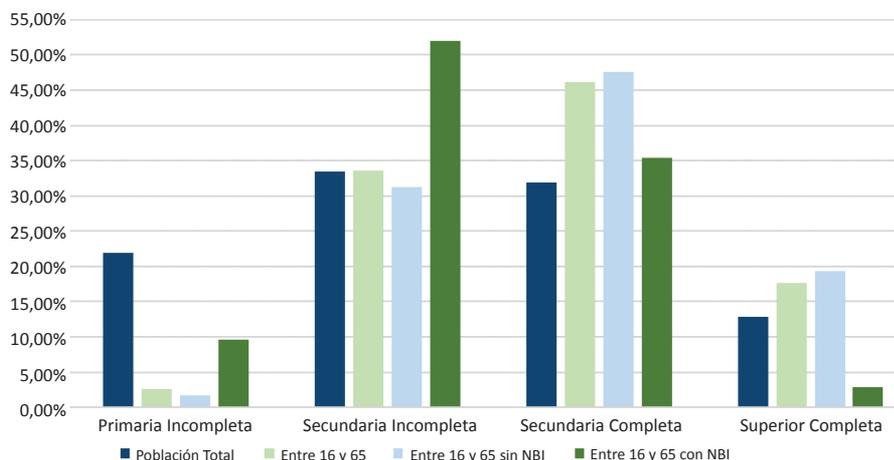
Tabla 7. Ingreso promedio, tasa de empleo, informalidad y tasa de desocupación según grupo etario y condiciones de vulnerabilidad. Población con NBI en aglomerados urbanos de la prov. de Santa Fe. 1er trimestre de 2018.

Grupo etario	Ingreso promedio			Tasa de empleo		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
16 a 24 años	\$ 9.459	\$ 2.930	\$ 6.318	28,4%	3,7%	17,1%
Participación	2,2%	2,1%	4,3%	6,1%	0,7%	6,7%
25 a 34 años	\$ 14.572	\$ 4.333	\$ 10.023	92,8%	25,6%	57,5%
Participación	11,9%	9,5%	21,4%	35,5%	10,8%	46,2%
35 a 65 años	\$ 9.027	\$ 7.979	\$ 8.539	72,2%	46,9%	59,0%
Participación	10,0%	8,7%	18,7%	26,7%	19,0%	45,7%
Grupo etario	Informalidad			Tasa de desocupación		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
16 a 24 años	88,3%	0,0%	79,0%	50,6%	80,0%	56,8%
Participación	10,8%	0,0%	10,8%	26,0%	10,9%	36,9%
25 a 34 años	47,3%	87,8%	53,3%	3,7%	30,5%	11,7%
Participación	34,5%	11,1%	45,6%	5,7%	19,8%	25,6%
35 a 65 años	53,8%	77,5%	66,1%	19,3%	9,4%	15,5%
Participación	17,0%	26,6%	43,6%	26,7%	8,3%	35,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH

La desigualdad entre los grupos sin y con NBI es visible en todas las variables. Por ejemplo, el ingreso promedio de la población entre 16 y 65 años es casi el doble en la población no vulnerable. Solo la mitad de las personas vulnerables tiene un empleo, y el 60% de esos empleos son informales. Asimismo, el porcentaje de personas que buscan activamente trabajo es de aproximadamente 19%, inclinándonos a interpretar esta ratio por el efecto desaliento que supone no encontrar trabajo. Finalmente, dentro de la población vulnerable, la más castigada es la franja joven.

Las diferencias entre las personas con y sin cobertura de NBI también se ven reflejadas en los niveles educativos alcanzados. El Gráfico 2 muestra a la población agrupada por niveles de educación. Para simplificar la presentación, dentro de “secundaria incompleta” se han agrupado a quienes han completado estudios primarios junto a quienes se encuentran cursando estudios secundarios. Lo mismo aplica para “secundaria completa”, que agrupa a quienes completaron el nivel secundario y a quienes tienen estudios superiores en curso.

Gráfico 2. Nivel educativo alcanzado para población de 16 a 65 años, con y sin NBI. Santa Fe

Si se toma el total de la población entre 16 y 65 años, el 33,58% no finalizó estudios de nivel secundario. Sin embargo, el 16% de esa población aún asiste a los institutos de educación, por lo que, aún puede completar dicho nivel. Por su parte, el 46% de la población terminó el nivel secundario y solo el 17% pueden finalizar la educación superior, aun cuando en ambas ciudades de primera categoría de la provincia¹⁸ se cuentan con universidades públicas de acceso libre e irrestricto.

Cuando la atención se centra en la población con NBI entre 16 y 65 años, casi el 10% no completa el nivel primario o no tiene instrucción. Más de la mitad de las personas no finaliza el secundario (52,04%) y el 13% de esa población se encuentra cursando ese nivel. Los individuos con secundaria completa alcanzan el 35,40% del grupo seleccionado. Por su parte, quienes finalizan los estudios superiores solo representan el 2,88% de la población vulnerable.

En lo que se refiere a la distribución del ingreso de la provincia, la misma presenta una menor concentración que el nivel nacional. En efecto, para el primer trimestre de 2018, el coeficiente de Gini a nivel

18. Es decir, las ciudades de Rosario y de Santa Fe. Las mismas, son también donde se realiza el grueso del relevamiento de los datos de la EPH.

nacional es de 0,4376 en tanto que a nivel provincial 0,3721. La Tabla 8 muestra la participación del ingreso según fuente de ingreso, clasificados por ocupación principal, ocupación secundaria, jubilaciones y pensiones, transferencias y capital. Como se puede observar, la principal fuente de ingresos tanto a nivel nacional como provincial, es la que se deriva de la ocupación principal. En Santa Fe, aproximadamente el 67% de las familias obtienen ingresos por medio de esta fuente.

Tabla 8. Participación del ingreso según fuente de ingreso. 1er trimestre 2018

	Ocupación Principal	Ocupación Secundaria	Jubilaciones y Pensiones	Transferencias	Capital
Santa Fe	65,58%	2,92%	22,80%	-1,50%	0,43%
Nacional	57,97%	4,67%	22,66%	-1,25%	2,29%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH

La Tabla 9 profundiza el análisis anterior al mostrar la porción del coeficiente de Gini que explica cada fuente de ingreso. En este caso, la fuente principal de ingreso de los hogares es también la causa principal de mayor desigualdad en la distribución del ingreso tanto a nivel nacional como a nivel provincial. Además, se observa la baja importancia que tienen los ingresos de capital dentro del coeficiente. Es importante tener en cuenta que la única fuente de ingresos con coeficiente negativo son las transferencias, que es lo esperado debido a que mitiga la concentración del ingreso. En el caso de las transferencias, es más importante el efecto igualador que tienen en la provincia que a nivel nacional (Jara Musuruana, 2018).

Tabla 9. Participación en el Coeficiente de Gini de cada fuente de ingreso

	Ocupación Principal	Ocupación Secundaria	Jubilaciones y Pensiones	Transferencias	Capital
Santa Fe	66,93%	2,42%	21,45%	0,98%	0,22%
Nacional	62,35%	3,61%	21,94%	1,14%	1,27%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH

Finalmente, la Tabla 10 muestra la elasticidad-Gini del ingreso evaluado como un cambio marginal en la composición del ingreso que modifica la desigualdad total. Como se puede observar tanto la ocupación principal como el ingreso por jubilaciones tienen una elasticidad aproximada a la unidad, esto implica que ante un cambio marginal en alguna de estas dos fuentes de ingreso la desigualdad del ingreso se mantendrá inalterada. Al mismo tiempo, el ingreso por la ocupación secundaria y el ingreso por capital ambos aumentan la concentración del ingreso, dado que su elasticidad es mayor a la unidad. Esta observación también aplica a nivel nacional.

Tabla 10. Elasticidad-Gini del ingreso por cada fuente

	Ocupación Principal	Ocupación Secundaria	Jubilaciones y Pensiones	Transferencias	Capital
Santa Fe	0,9799	1,2074	1,0629	-1,5282	1,9130
Nacional	0,9297	1,2934	1,0328	-1,0958	1,8043

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH

Finalmente, las transferencias¹⁹ mitigan la concentración del ingreso su elasticidad es negativa, y el efecto que generan al interior de la provincia implica que éstas tienen un efecto igualador más progresivo que el registrado a nivel nacional. Sin embargo, el solo hecho de aumentar la participación de las transferencias en el ingreso total no necesariamente garantiza una caída en la desigualdad. Para tal fin, es necesario que los planes estén establecidos de manera focalizada y eficiente.

La evidencia empírica

El desarrollo anterior ha mostrado una caracterización de la población urbana de la provincia de Santa Fe, atendiendo a distintos indicadores socioeconómicos, con la finalidad de disponer de una primera aproximación al perfil de la población en relación a

19. Las mismas se encuentran constituidas por el monto del seguro de desempleo y el ingreso por subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, entre otros.

las variables seleccionadas. El análisis ha mostrado que son las mujeres, el segmento joven, y las personas en situación de vulnerabilidad los más perjudicados en términos de ingreso y posibilidades de conseguir un empleo, incluso con independencia del nivel de formalidad. Asimismo, al interior de la provincia de Santa Fe, la máxima fuente de desigualdad proviene de la ocupación principal, vale decir, de la posibilidad de acceder y mantener un empleo. Sin embargo, por más completa que sea la caracterización descriptiva, ésta no es suficiente para identificar las fuentes originan las asimetrías mencionadas.

Las políticas públicas que atacan problemas de empleo (genéricamente, denominados PAML) se supone que se encuentran diseñadas para atacar dichas causas. Ahora bien, ¿cuáles son los resultados (o impactos) que a nivel general obtuvieron estas prácticas? En un estudio recopilatorio de experiencias PAML para América Latina, White (2018) muestra que la evidencia empírica relacionada a la intervención del Estado en temas de empleo juvenil ha logrado como resultado aumentar levemente el empleo y los ingresos de los jóvenes que participan en ellas. En términos generales, suelen existir efectos significativos para la promoción de la iniciativa empresarial y la capacitación profesional, pero no para los servicios de empleo y el empleo subsidiado. Por supuesto, los resultados generales no son sencillamente extrapolables, dado que los contextos y las modalidades de aplicación difieren según la población y territorio de referencia.

Por su parte, Berniell y de la Mata (2017) han realizado el mismo trabajo recopilatorio para programas de empleo exclusivamente aplicados en Argentina. En términos generales, identifican cuatro categorías con las que clasificar las diversas políticas implementadas: I) Programas de capacitación, que intentan formar las competencias demandadas por los empleadores; II) intermediación laboral o servicios de empleo, que intentan conectar oferta y demanda de trabajadores; III) Incentivos al empleo en el sector privado o público, que tratan de promover la contratación de jóvenes, generalmente por medio de subsidios al salario o deducciones impositivas; IV) programas que combinan uno o más de los formatos anteriores.

Las barreras de inserción al mercado laboral que identifican pueden asociarse en dos grandes grupos: las que tienen que ver con una posible falta de habilidades relevantes para el mundo laboral, y las relacionadas con imperfecciones informativas que afectan a la problemática de primer empleo. Al respecto, muestran que los programas

de capacitación –de algún tipo– tienen bajo impacto en la formación del capital humano de la población beneficiaria. Por el contrario, el mecanismo que opera en aquellos casos que se consideran exitosos es que los programas de empleo disminuyen los costos de información y de búsqueda de los postulantes, facilitando la contratación por parte de las empresas.

A la luz de la evidencia disponible y habiendo observado la descripción de los distintos perfiles laborales de la provincia de Santa Fe, surgen interrogantes sobre el impacto que las experiencias de tipo PAML, que se están implementando en el territorio, están teniendo sobre el nivel de bienestar general de sus beneficiarios. El desarrollo de capacidades estatales en este sentido, puede ser una oportunidad para desencadenar procesos de mejora tanto a nivel de organización como a nivel de resultados en la implementación de políticas públicas.

Conclusiones

Como norma general la búsqueda del desarrollo social debe estar dirigida a la inclusión, la justicia social y la igualdad, por lo tanto, se debe fomentar no solo la integración, sino también la erradicación de la pobreza. Por lo general, se afirma que un país es socialmente justo cuando todas las personas que lo integran poseen los mismos derechos, y potencialmente, no tienen condiciones exógenas limitantes.

Sin embargo, la igualdad de derechos no implica necesariamente igualdad de condiciones. “Una oportunidad efectivamente igual implica no solo derechos sino también condiciones, algunas condiciones materiales e intelectuales mínimas, salario decente y lectura” (Przeworski, 2010). En este trabajo se ha pretendido poner énfasis no en las condiciones potenciales, sino en desarrollar un diagnóstico de límites y capacidades estatales que determinan el rango de iniciativas que se promueven desde el nivel provincial con respecto al mercado laboral.

Dado el límite institucional que presenta la asignación de los recursos existentes mediante el esquema de federalismo fiscal, que en la práctica queda supeditada en mayor medida a los gastos corrientes y deja poco margen para usar los fondos en gasto de capital; la alternativa que se presenta es en mejorar los niveles de eficiencia en la utilización de esos mismos recursos, mediante distintas instancias de evaluación. Por supuesto, lo anterior no pretende agotar el rango de

posibles iniciativas, pero si indica la necesidad de crear capacidades estatales para su desarrollo, en aquellas áreas en donde la complejidad del problema hace necesario trabajar con diseños de política basadas en evidencia (y también donde sea factible).

Los Programas Activos en el Mercado Laboral, han sido largamente estudiados en relación a sus impactos. En América Latina en general, y en Argentina en particular, han demostrado que en la mayoría de los casos hay margen para mejorar dichos programas o reformularlos. Si bien el cambio estructural supone un esquema más ambicioso, la utilización de las herramientas propuestas parecen ser un buen complemento para ir solucionando problemas preexistentes, sobre la base de lo cual se puedan promover iniciativas de mayor envergadura.

Bibliografía

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON J. A. (2013). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder la prosperidad y la pobreza*. Ariel.
- BANERJEE, A. V. y DUFLO E. (2012). *Repensar la pobreza: un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Primera Ed. Ciudad de Buenos Aires: Taurus.
- BASSI, M.; BUSSO M.; URZÚA S. y VARGAS J. (2012). *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Primera Ed. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Sector Social. División de Educación. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36702640>.
- BERNIELL, L. y DE LA MATA, D. (2017). *Prácticas laborales como mecanismo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes: Lecciones para el caso argentino*. Buenos Aires. <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1137/practicas-laborales-como-mecanismo-para-mejorar-la-empleabilidad-de-los-jovenes-lecciones-para-el-caso-argentino.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Primera Ed. Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37951>.
- FRERS DÍAZ, L. (2013). *Debajo del laberinto: Los sistemas de coparticipación de provincias a municipios*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/34079/Documento_completo.pdf?sequence=1.
- GERTLER, P. J.; MARTÍNEZ, S.; RAWLINGS, L. B.; PREMAND, P.; VERMEER-SCH, C. M. J. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Segun-

- da Ed. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25030/9781464808883.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.
- GOB. DE LA PROV. DE SANTA FE 2018. "Evolución de la coparticipación a los municipios y comunas de la provincia". : 29. <http://www.santafe.gov.ar/index.php/rmyc/content/view/full/164502>.
- GOÑI, M. J. (2017). "Federalismo fiscal. Importancia de la autonomía municipal para el desarrollo sostenible". *Derecho y Ciencias Sociales* 1(16): 22-39. <https://doi.org/10.24215/18522971e003>.
- JARA MUSURUANA, L. (2018). "Distribución del ingreso en Rosario y Santa Fe: evolución 2016-2018". Rosario. <http://www.observatorio.unr.edu.ar/distribucion-del-ingreso-en-rosario-y-santa-fe-evolucion-2016-2018/>.
- MULLAINATHAN, S., y SHAFIR, E. (2016). *Escasez ¿por qué tener poco significa tanto?* Primera Ed. México: Fondo de Cultura Económica. <https://www.elfondoenlinea.com/Detalle.aspx?ctit=001780R>.
- NORTH, D. C. (1995). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Primera Ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- PRZEWORSKI, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Primera Ed. ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.
- SPILLER, P. T., y TOMMASI, M. (2000). "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional". *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales* 40(octubre-diciembre 2000): 425-64. <https://www.jstor.org/stable/3455878>.
- STALKER, G. (2018). *Políticas de Transparencia y la Ley de Acceso a la Información Pública. Alternativas para la evaluación de su impacto*. Ciudad de Buenos Aires.
- TESSMER, G. A. (2016). "Políticas públicas, ¿cómo saber que funciona (y que no)?". *Observatorio Económico Social | UNR*: 5 págs. <http://www.observatorio.unr.edu.ar/politicas-publicas-como-saber-que-funciona-y-que-no/>.
- TESSMER, G. A. y ALMEIDA GENTILE, P. H. (2017). *La educación en Santa Fe y Rosario: resultados Aprender 2016*. Rosario. <http://www.observatorio.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2017/07/APRENDER-2016-ObsEconSocUNR.pdf>.
- TSEBELIS, G. (2007). "La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, ed. Carlos Acuña. Ciudad de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 763.

WHITE, H. (2018). *Los programas activos en el mercado laboral para jóvenes aumentan el empleo y los ingresos, pero los efectos varían entre programas y contextos*. Caracas. http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1271/ES_0185_PLS_Active_labour_market.pdf?sequence=1&isAllowed=y