

FEDERALISMO FISCAL Y GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Luis Rappoport / Mario Sotuyo

I. Introducción.

La Argentina es un país con profundas desigualdades estructurales entre las provincias que conforman la Nación. Las mismas se manifiestan en múltiples dimensiones: en la concentración demográfica y productiva, en su correlato de disparidades socio-económicas y en la calidad de vida en las distintas jurisdicciones.

El denominador común detrás de estas desigualdades se encuentra en el mercado de trabajo, en las capacidades de la población para adaptarse al trabajo en el siglo XXI, lo que incluye las condiciones de las firmas para crear más y mejores empleos formales. Ni las políticas nacionales, ni la intervención de los gobiernos provinciales, ni los sistemas de transferencias verticales han permitido reducir las asimetrías de los distintos entramados productivos y mercados de trabajo entre las provincias, a pesar de que el objetivo explícito del sistema de transferencias entre la Nación y las provincias —expresado en el artículo 75 de la Constitución Nacional— es el de dar prioridad “al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida, e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Aparentemente el *diseño* del sistema de transferencias de impuestos —aun cuando favorezca a las provincias con menor desarrollo relativo— no necesariamente hace viable “el logro de un grado equivalente de desarrollo”. **Ese diseño puede determinar que la gobernabilidad del sistema político esté en contradicción con la gestión de políticas de desarrollo económico y de crecimiento del empleo formal, que se requerirían para resolver las asimetrías de desarrollo relativo.**

Esa contradicción se debería a que el Poder Ejecutivo necesita del Congreso y, particularmente, al Senado para asegurar la gobernabilidad del país. Y

el camino del Congreso es el de los gobernadores provinciales urgidos por necesidades económicas y, primariamente, por pagar los sueldos de los empleados de provincias y municipios. En segundo lugar, si las arcas nacionales lo permiten, esos mandatarios requieren obra pública que se note, o sea: que impacte en la decisión del voto.

Por el otro lado, la gobernabilidad para un gobernador está determinada por “el voto que viene de abajo” y el “dinero que viene de arriba”. Sin el dinero que emana del gobierno nacional, los gobernadores ven dificultada la gobernabilidad y, a la hora de las decisiones de gasto, no necesariamente las políticas de desarrollo –que son de largo plazo– sostienen el consenso y el voto popular, aun cuando –al cabo– resuelvan los problemas del crecimiento del empleo. A falta de puestos de trabajo privados, el empleo público es una solución que cierra el círculo y exacerba las demandas hacia el gobierno nacional.

Se cierra un acuerdo implícito entre la jurisdicción nacional y las jurisdicciones provinciales. Es un acuerdo de gobernabilidad precario, insostenible y conflictivo. Para el gobierno nacional se trata de satisfacer a los gobernadores para asegurar consensos en el Congreso Nacional. **Para los gobernadores, dada su estructura fiscal, se trata de usar el “dinero que viene de arriba” en primer lugar, para sueldos de empleados públicos y en segundo lugar, para obra pública con impacto electoral que, a menudo, está lejos de aquella que mejora las condiciones de competitividad sistémica local, que ayuda a crear y sostener empleo privado.**

Obviamente esta lógica corresponde principalmente a las provincias más pobres, cuyos mercados laborales son los más relegados. En las provincias con estructuras productivas consolidadas, los gobernadores deben responder a una demanda social más compleja que incluye el desarrollo de las cadenas productivas locales.

Pero en todos los casos los sistemas provinciales que proveen de servicios para el desarrollo económico –cuando existen– son débiles en recursos económicos, humanos e institucionales y no están a la altura de la competencia internacional a la que están sometidas nuestras empresas. Desde la segunda mitad del Siglo XX, la competencia internacional no es solamente entre empresas de distintos países, es también entre instituciones y organizaciones de apoyo que facilitan la competitividad empresarial.

Nuestras pymes (y el empleo privado) no compiten solamente contra otras pymes (y otros trabajadores), compiten contra el Sebrae (la organización de

apoyo a las pequeñas empresas de Brasil); contra la Small Business Administration de Estados Unidos; contra Corfo, la agencia estatal de Chile que impulsa la innovación, el emprendimiento y desarrollo productivo, y contra los sofisticados sistemas de apoyo de Europa y Asia. Y, más allá de las estructuras centrales que las ordenan, todas esas organizaciones tienen el centro de su acción en el orden local. En los países federales su accionar se subordina a las estrategias provinciales (o estatales) de desarrollo o son directamente provinciales (o estatales). Y en la medida que su foco central está en las pymes y en el emprendedorismo son la llave para el crecimiento del empleo privado. Pero sobre todo, nuestras empresas compiten contra empresas de muchos otros países cuyas autoridades locales están menos interesadas en el empleo público y más interesadas en el desarrollo económico, porque ese desarrollo aporta ganancias fiscales directas a sus entidades subnacionales.

En esta carencia se pone en evidencia el conflicto entre “creación de empleo y desarrollo” con “governabilidad”. Los gobernadores no ponen en primer lugar la prioridad del desarrollo y del empleo privado porque están urgidos por pagar los sueldos públicos y resolver situaciones sociales con planes sociales y más empleo público. Y las urgencias del gobierno nacional en el Congreso convalidan el sostenimiento y crecimiento de ese círculo vicioso.

Los intentos “unitarios” de los gobiernos centrales de cooperar con el desarrollo provincial obtienen resultados débiles porque hacen un “per saltum” a los gobiernos y a las instituciones provinciales y no apoyan la construcción de capacidades locales autónomas. Siendo que el desarrollo, en definitiva, tiene como sustento (principal) la construcción de esas capacidades institucionales provinciales; porque –dado un contexto jurídico y macroeconómico amigable– el componente fundamental del desarrollo económico es endógeno.⁹⁷

Una condición necesaria (no suficiente) para que los gobiernos provinciales tengan incentivos para desarrollar instituciones, proveer herramientas y gestionar un proceso de desarrollo endógeno radica en que exista mayor grado de correspondencia fiscal entre la recaudación y los gastos de cada jurisdicción, de modo que los estados provinciales concentren sus esfuer-

97. Refiere a la potenciación de las capacidades internas de una región o comunidad local.

zos en promover la actividad económica, el empleo privado y la recaudación de sus jurisdicciones. Dicho de otro modo, el mercado de trabajo, el nivel de actividad y el desarrollo económico provincial deberían pasar a ser la piedra angular de la gobernabilidad provincial, y deberían aportar tanto “recursos” como “votos”.

Posiblemente la solución para que el interés de los gobernadores se deje de concentrar en el empleo público y pase a concentrarse en el desarrollo de sus provincias radica en un cambio en las reglas de juego de la coparticipación federal que promueva la correspondencia fiscal y/o que genere premios al resultado de la gestión local en materia de desarrollo y empleo. Pero en la Argentina, y sobre todo para cualquier gobierno sin mayorías en el Congreso, eso es extremadamente difícil. Por el mismo sistema normativo argentino es más difícil aun que cambiar la Constitución Nacional.

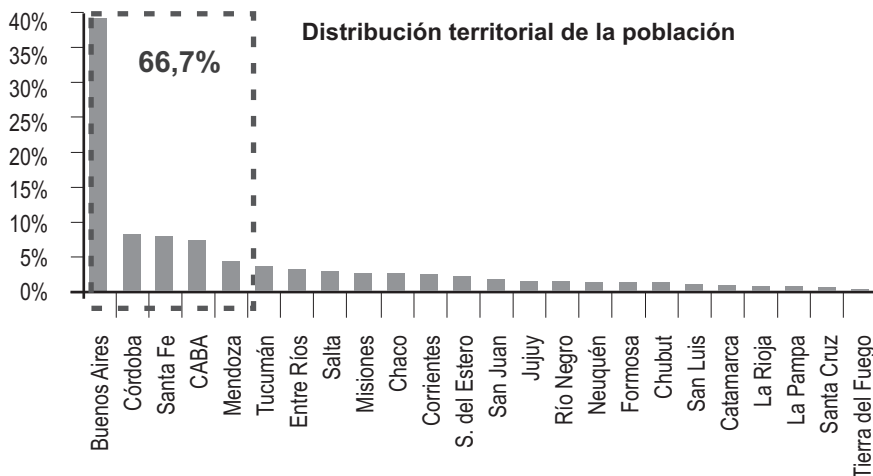
Sin embargo se pueden proponer otras soluciones por vía contractual, como parte del paquete de negociación del gobierno nacional con las provincias: establecer “pactos productivos provinciales” que otorguen a las provincias porcentajes del incremento de los impuestos nacionales y las cargas sociales aportados por contribuyentes locales y aplicar esos recursos al fortalecimiento y la construcción de las instituciones provinciales especializadas en la provisión de inversiones y servicios para el desarrollo y el empleo.

II. Asimetrías Inter-jurisdiccionales.

La Argentina es un país con profundas desigualdades estructurales entre las provincias que conforman el territorio nacional. Las mismas se manifiestan en múltiples dimensiones como la concentración demográfica, productiva y económica, así como en los diferentes niveles de vida entre jurisdicciones.

La Argentina cuenta con 40.1 millones de habitantes. La C.A.B.A. concentra el 7,2% del total y la provincia de Buenos Aires el 38.9%, por lo que en conjunto reúnen casi la mitad de la población nacional (según el Censo Nacional de 2010). Si se agregan las Provincias de Córdoba, Santa Fe y Mendoza el porcentaje de población alcanza un 66,7%. En otros términos, casi dos tercios de la población se concentran en menos de un tercio del territorio nacional.

FIGURA 1. Concentración demográfica.



Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

Situación similar es comprobable al considerar aspectos económicos tales como la generación de valor agregado, las exportaciones, el empleo privado y público. Según Rebizo y Tejeda (2010), las provincias que componen la región pampeana son responsables del 73% del valor agregado generado en el sector agro-industrial en el país, el 80% de las exportaciones primarias e industriales y concentraron el 82% de los anuncios de inversión del periodo 2011-2014.

Las provincias del Noreste aportan el 5.6% del valor agregado, el 2% de las exportaciones y son destinatarias del 0,5% de anuncios de inversión.

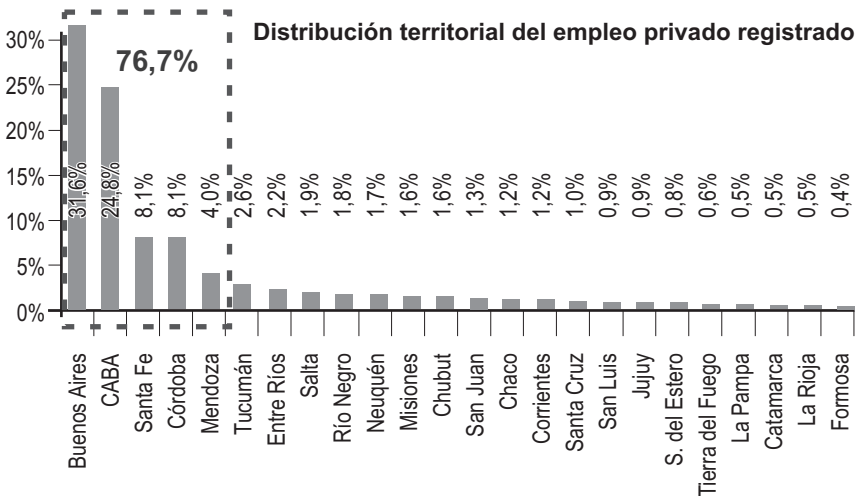
Las provincias de la región de Cuyo aportan el 8% del valor agregado, el 5% de las exportaciones y 3% de las inversiones.

Las provincias del Noroeste aportan el 6,1% del valor agregado, el 11% de las exportaciones y 3% de las inversiones. Por último aquellas que constituyen la Patagonia aportan el 7,3% del valor agregado, el 5% de las exportaciones y 3% de las inversiones.⁹⁸

98. Elaboración propia en base a Rebizo y Tejeda; CEPAL, PROSAP, 2010. INDEC y CEPAL.

El mercado de trabajo privado también refleja las asimetrías existentes entre las provincias argentinas. Como se exhibe a continuación, en 2014, la CABA y la provincia de Buenos Aires concentran el 56% del empleo privado registrado según el observatorio de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y seguridad Social. Si se agregan las provincias de Santa Fe, Córdoba y Mendoza, las cinco jurisdicciones absorben el 76,6% del empleo privado registrado.

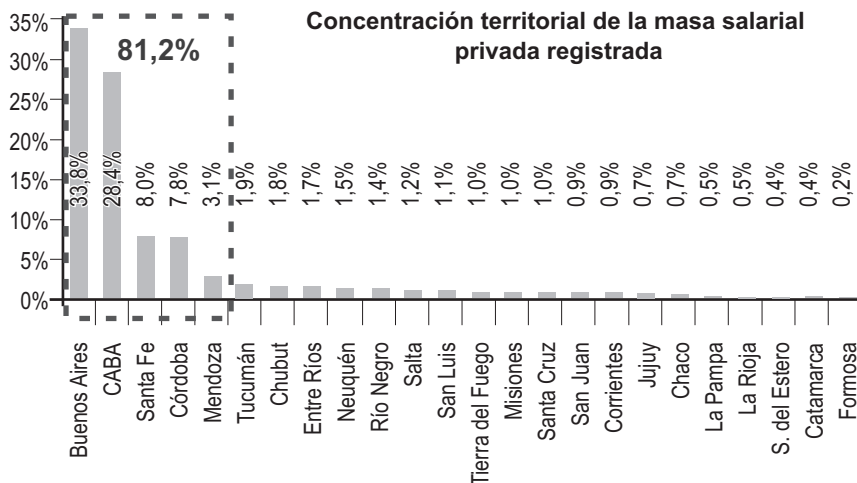
FIGURA 2. Concentración del empleo privado registrado.



Fuente: *Elaboración propia en base a Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social.*

Además, como se exhibe a continuación, dado que las jurisdicciones con mayor nivel de inversión, exportaciones, PBG y empleo privado son relativamente más productivas, las remuneraciones tienden a ser más elevadas, por lo que la masa salarial presenta un nivel de concentración geográfica aún mayor al empleo y a la concentración demográfica. En efecto, CABA y Buenos Aires reúnen el 62,3% de la masa salarial, en tanto que las cinco jurisdicciones más desarrolladas concentran el 81,2% de la masa salarial total según datos del observatorio de empleo del Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social.

FIGURA 3. Concentración de la masa salarial privada registrada.



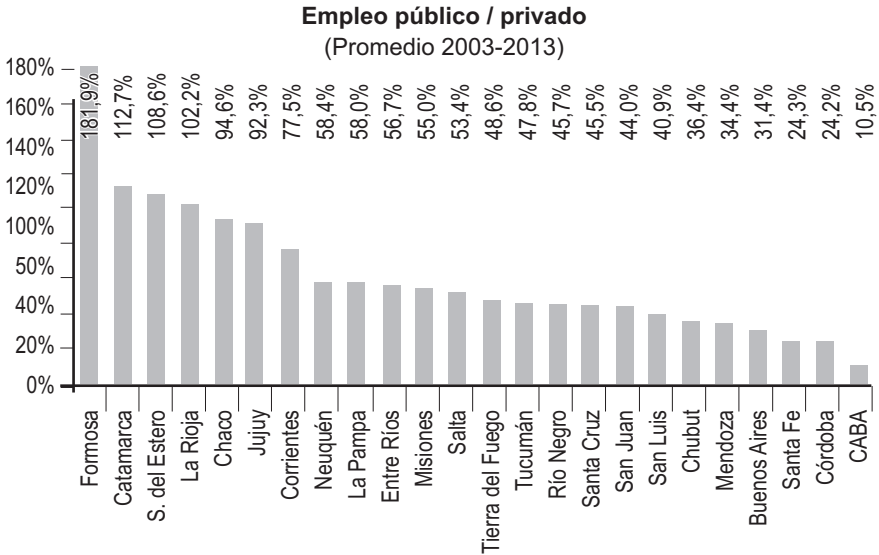
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Las asimetrías también se manifiestan en el empleo público de las jurisdicciones subnacionales. El 79,5% del total de puestos de trabajo se concentran en el sector privado mientras que el 20,5% restante corresponde al sector público. Dentro de este último, se destaca el peso de la planta de empleados provinciales y municipales que absorben el 65% del empleo público total. Sin embargo, el peso del empleo público provincial resulta heterogéneo en las distintas jurisdicciones siendo las regiones Patagónica y Norte Grande las que presentan mayor participación del empleo público.

Como exhibe la figura a continuación, el empleo público tiene una importancia relativa fundamental en los mercados de trabajo de Formosa (182%), Catamarca (113%), Santiago de Estero (109%), La Rioja (102%), Chaco (95%) y Jujuy (92%).

Del otro lado, las jurisdicciones con menos importancia relativa del empleo público respecto del privado son justamente las que tienen más inversiones y producto bruto geográfico: CABA (10%), Córdoba (24%), Santa Fe (24%), Buenos Aires (31%) y Mendoza (34%).

FIGURA 4. Cociente del empleo público respecto del privado en cada mercado de trabajo.



Fuente: Elaboración propia en base a Mecon y Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Peor aún, de acuerdo a resultados de trabajos de diversos autores⁹⁹, en las última décadas en Argentina no se habría visualizado un proceso de convergencia económica regional en términos absolutos, en el que las provincias más rezagadas y con menores niveles de empleo y producto bruto geográfico hayan acortado sus diferencias en ingresos por habitante respecto de las provincias más avanzadas, aún a pesar de la existencia de un importante sistema de transferencias fiscales redistributivas entre ellas (Moncarz, Freille, Figueras y Capello 2013). En el mismo sentido, Mauricio Grotz y Juan Llach (2013), desarrollan un modelo que muestra la persistencia o aumento de las desigualdades entre las economías provinciales a partir de la década del '70.

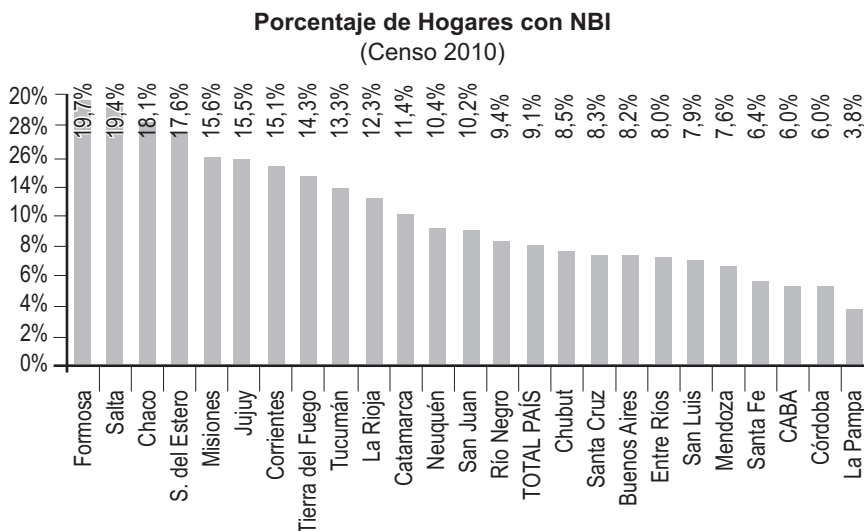
Según Mauricio Grotz y Juan Llach (2013), en lo que respecta a las transfe-

⁹⁹. Elías (1995); Elías y Fientes (1998); Willington (1998); Utrera y Koroch (1998; 2000); Garrido (2002); Ramón-Berjano (2002); Figueras (2003) y Figueras (2004).

rencias derivadas del régimen de coparticipación federal, los datos no muestran evidencia a favor de que estimulen el crecimiento económico local, sino que básicamente aparecen dissociadas del desempeño de las economías provinciales. **Tanto en los análisis de más largo plazo como tomando los periodos por décadas, las transferencias intergubernamentales (medidas en términos per cápita) no afectan las tasas de crecimiento de las economías provinciales.**

Tanto las asimetrías descritas como la falta de convergencia en los niveles de riqueza se reflejan en las condiciones de vida de las de las distintas jurisdicciones. A modo de ejemplo, los niveles de hogares con necesidades básicas insatisfechas¹⁰⁰ también son marcadamente menores en la región Centro respecto del resto de las jurisdicciones de (ver figura).

FIGURA 5. Asimetrías en las condiciones de vida de la población.



Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

100. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un método directo para identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza. Usualmente utiliza indicadores directamente relacionados con cuatro áreas de necesidades básicas de las personas (vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo), disponibles en los censos de población y vivienda.

En síntesis, a lo largo de esta sección se muestran algunas de las asimetrías territoriales más significativas de la Argentina. Tanto el empleo privado, las inversiones, exportaciones y producto bruto geográfico exhiben una marcada concentración en las provincias de CABA, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza. A su vez, según indica la evidencia empírica, no se ha verificado un proceso de convergencia de desarrollo (capaz de revertir las asimetrías), a pesar de los mecanismos de transferencias desde el Gobierno Central. Las asimetrías y la falta de convergencia redundan en el menor nivel de desarrollo relativo de algunas jurisdicciones, en particular las del norte argentino.

III. Desarrollo endógeno como motor de desarrollo económico.

Hasta la década del 80' la gestión del desarrollo económico se concebía con instrumentos de políticas públicas tales como la protección arancelaria, la política cambiaria y la selección de sectores "estratégicos" susceptibles de ser "promovidos" con subsidios impositivos o créditos blandos. Instrumentos similares se utilizaron también para la promoción de regiones postergadas de las economías nacionales. Los mecanismos de promoción sectorial y de promoción regional utilizaban instrumentos centralizados que emanaban de los gobiernos nacionales.

Este paradigma se fue poniendo en cuestión, en particular por la creciente importancia del conocimiento en el proceso productivo.

Michael Porter (1991) pone formalmente en cuestión las viejas estrategias y sitúa el foco en el concepto de "cluster", que define como concentraciones geográficas de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines en instituciones conexas (por ejemplo: universidades, institutos de normalización, asociaciones comerciales) que compiten pero también cooperan. Esas concentraciones, con las interacciones que se producen en ellas, serían la sustancia de la competitividad y del desarrollo basado en el conocimiento y la innovación.

Aun cuando Porter (1991) reconoce que un "cluster" puede tener un alcance internacional, regional o nacional, buena parte de los ejemplos que estudió refieren a ámbitos locales: estaduales o micro regionales.

Porter (1991) y Saxenian (1994) se apoyaron en estudios de casos. Desde el punto de vista teórico se fue superando la visión del modelo de Harrod-

Domar de los años 40. Este modelo sostenía que el crecimiento era función del aumento la cantidad de trabajadores y de la inversión, y ésta dependía de la tasa de ahorro (o de inversiones externas).

Hacia la década de los 60´ Solow (1956) incorpora el progreso técnico como elemento crítico pero no dejó de considerar a dicho progreso como un factor exógeno. En la misma década de los estudios de Porter (1991), Lucas (1988) y Romer (1986) perciben el carácter endógeno del crecimiento económico: incorporan la idea de que los rendimientos pueden no ser decrecientes por las externalidades tecnológicas que surgen de la interacción de los agentes. Ese concepto reconoce antecedentes en las teorías de la economía espacial de décadas atrás. Douglas North revoluciona el concepto de las instituciones y las organizaciones en el desempeño económico. Entre otros aportes sostiene la idea de la memoria de “instituciones” y “organizaciones” para describir el proceso de cambio institucional.

Estos estudios provocaron una redefinición de las políticas de desarrollo. La búsqueda de estos nuevos enfoques es la de intentar alentar en forma deliberada la competitividad territorial de clusters y cadenas productivas. Sería la forma de integrar a las regiones y los países al mercado internacional en un proceso permanente de desarrollo de capacidades colectivas. Éstas estarían centradas en el conocimiento y la innovación. La aplicación de los Fondos Estructurales de la Comunidad Europea,¹⁰¹ luego Unión Europea, se fueron orientando hacia esa visión del desarrollo. El aporte de las teorías institucionalistas determinó también el intento de los europeos de la construcción institucional de la competitividad en forma deliberada.

Este enfoque redefine el rol de los estados nacionales y subnacionales y la relación entre el sector público y el sector privado. El elemento central de la competitividad y la creación de puestos de trabajo es la empresa individual y el cúmulo de empresas y organizaciones (públicas y privadas) que compiten y se complementan en el territorio.

Desde ese elemento central, las políticas públicas de desarrollo regional se orientan a la provisión de servicios para la mejora de las capacidades priva-

101. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos son unos fondos que funcionan de modo conjunto a fin de apoyar la cohesión económica, social y territorial y alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 de la Unión Europea (UE) para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

das y del entorno competitivo regional. De esa forma, las organizaciones públicas, privadas o mixtas que cumplen con dicha función pasan a ser una parte crítica de los clusters competitivos. En buena medida, las empresas no compiten aisladamente: la competencia es entre entramados productivos que incluyen a las capacidades públicas. De ahí la importancia del involucramiento de los estados subnacionales en la gestión de inversiones y servicios para el desarrollo empresarial y para la creación de nuevas empresas.

IV. Relación Fiscal Nación-Provincias: Las provincias son financieramente dependientes del gobierno nacional.

A pesar de la alta concentración geográfica de los recursos productivos y de las amplias desigualdades interprovinciales, la Argentina es una federación política y administrativamente descentralizada. No obstante, según Marcelo Leiras (2013), desde el punto de vista financiero los gobiernos provinciales son, en general, débiles y dependientes del gobierno federal. Esto sucede porque el gasto público está descentralizado pero los ingresos tributarios están concentrados en el nivel federal. La dependencia de los gobiernos provinciales respecto de las transferencias del gobierno nacional es, para la mayoría de las provincias, muy elevada y tiende a crecer. Esta vulnerabilidad fiscal de los gobiernos provinciales está asociada con el stress fiscal resultante de la transferencia de servicios públicos a las provincias ocurrida a principios de los 80s y de los 90s del siglo pasado, sin transferencias de recursos suficientes para financiarlos.

Según el texto de Leiras (2013) la diferencia entre lo que los gobiernos provinciales recaudan y lo que gastan se financia, en general, con transferencias del gobierno central, las que están sujetas a numerosos regímenes, cada uno de los cuales utiliza distintos criterios de distribución interprovincial y prevé distinto grado de discrecionalidad tanto en el origen de los fondos como en su utilización en las provincias.

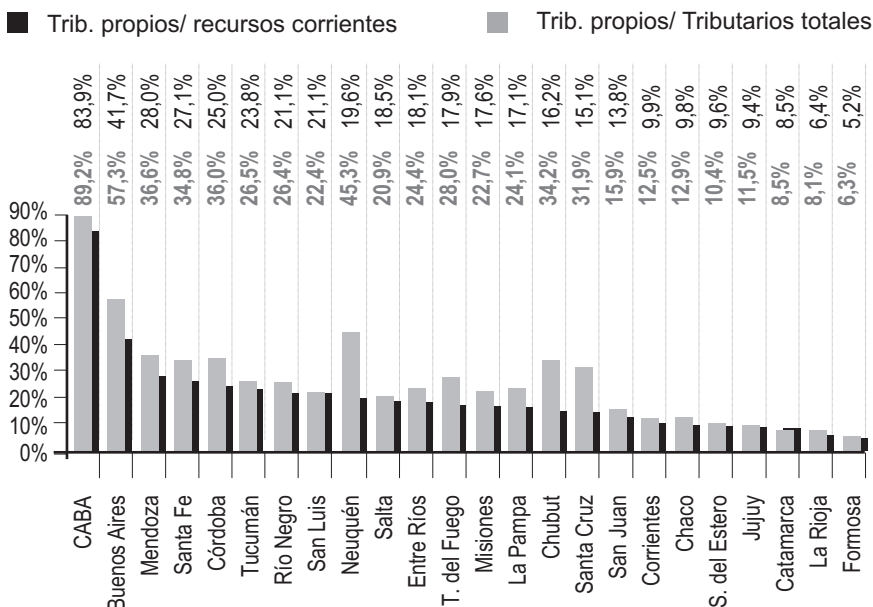
El régimen de coparticipación federal es sólo un componente del esquema de reparto. Otro modo de financiamiento de los desequilibrios fiscales provinciales es la emisión de deuda, lo que, dados los mecanismos de respaldo y reestructuración vigentes, también coloca a los gobiernos provinciales en situación de dependencia respecto del gobierno nacional.

La Figura 6 pone de manifiesto la baja participación de los recursos tributarios propios de las provincias respecto de los ingresos tributarios totales y

de los recursos corrientes¹⁰² para el período comprendido entre 2005 y 2014. Los primeros alcanzan un 27% para una provincia promedio mientras que los segundos descienden a 20% para la media, con una marcada heterogeneidad entre jurisdicciones (ver figura). En otros términos, la figura pone de manifiesto la dependencia financiera de las provincias respecto del Gobierno Nacional.

FIGURA 6. Proporción de los recursos propios respecto de los ingresos provinciales.

Dependencia Financiera de los Gobiernos Provinciales
(Promedio 2005-2014)



Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

De todos modos, Leiras (2013) subraya que las transferencias nacionales a las provincias que no corresponden a la coparticipación u otro tipo de régi-

102. Los recursos tributarios de las provincias se dividen entre los recursos tributarios propios (ingresos brutos, impuesto inmobiliario, sellos, etc.) y los de origen nacional (ley de coparticipación y otros de origen nacional). A su vez la provincia cuenta con recursos no tributarios como regalía u otros recursos no tributarios.

men, representan una porción menor pero pueden ser importantes desde el punto de vista financiero y político. Esto se debe a la frecuente necesidad de financiamiento de los desequilibrios fiscales. En segundo lugar, mencionamos que el peso de la planta de empleados provinciales y municipales absorbe el 65% del empleo público total, lo que implica que sus gobiernos son vulnerables al activismo de los sindicatos de empleados públicos, cuya movilización puede ser socialmente disruptiva y políticamente costosa, especialmente cuando la densidad sindical es alta y la representación está dividida en varios sindicatos. Además, Lodola (2011), hace referencia a que luego de la crisis de 2001 la asistencia del gobierno central ha sido vital para re-financiar las deudas provinciales, lo cual convirtió al Estado nacional en el principal acreedor de las provincias.

En síntesis, lo expuesto por Leira (2013) y Lodola (2011) hace hincapié en la exposición y dependencia de los gobiernos provinciales respecto de la Nación, a desequilibrios financieros, conflictos laborales en el sector público e incapacidad de afrontar sus pasivos.

Ahora bien, el primer autor confirma que los gobernadores tienen control sobre los recursos políticos de sus provincias (controlan los aparatos electorales y el voto de los diputados y senadores) mientras dependen financieramente de la Nación. Los presidentes de la Nación pueden otorgar apoyo financiero pero necesitan el sostén de los legisladores en el Congreso y la colaboración de las organizaciones territoriales para reproducir ese sostén en las elecciones de medio término o renovar sus mandatos en el caso que aspiren a la reelección. Y dado que el rendimiento marginal de los votos en el congreso es función del nivel de sobre o sub-representación de cada delegación provincial¹⁰³ y de las características socio-económicas de las provincias. El peso marginal de las transferencias financieras del gobierno nacional sería más "eficiente" para la fidelización política de parlamentarios de una provincia de poca población que de una más poblada y esa misma lógica sería aplicable a la inversión pública nacional en las mencionadas pro-

103. Según Leiras (2013) la diferencia entre la distribución de la población y la de las bancas, sumado al hecho de que cada provincia recibe un mínimo de 5 diputados independientemente del tamaño de su población, hace que las provincias más grandes estén sub-representadas y las más pequeñas, sobre-representadas. En el caso del Senado la discrepancia se acentúa puesto que allí la distribución interprovincial de las bancas es perfectamente homogénea: todas las provincias tienen tres senadores.

vincias menos pobladas. Leiras (2013) resalta la hipótesis de que puesto que las provincias pequeñas tienen la misma cantidad de votos que las grandes en el Senado y pesan más que su volumen demográfico en la Cámara de Diputados, invertir en ellas es especialmente “eficiente”. Por esta razón, los recursos financieros nacionales se dirigen a ellas con más frecuencia y en mayor magnitud que al resto.

El autor muestra empíricamente que tanto las transferencias per cápita desde la Nación a las provincias como el gasto Nacional por habitante en las provincias no sigue criterios redistributivos entre 1999 y 2009. Es decir, no hay una correlación negativa entre la magnitud de los fondos y el PBG per cápita de cada jurisdicción. Pero el análisis empírico también deja entrever que las jurisdicciones con más cantidad de habitantes reciben relativamente menos recursos por habitante de Nación, como predice la su hipótesis.

En síntesis, hasta aquí siguiendo la línea de exposición de Marcelo Leiras en “Las Contradicciones del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales” hemos mostrado la dependencia financiera de las provincias que surge como consecuencia de la estructura desarticulada entre las erogaciones que deben afrontar y los recursos con los que disponen. A su vez, señalamos que esta dependencia genera una interacción entre La Nación y las provincias que –en general– busca solucionar las emergencias fiscales de las últimas o generar apoyo político para el gobierno nacional; objetivos que no buscan achicar las asimetrías y fomentar procesos de desarrollo económico.

V. La gobernabilidad en las provincias, la falta de correspondencia fiscal y el aumento del empleo público provincial.

Mencionamos en la sección anterior que el funcionamiento del federalismo fiscal argentino se encuentra atravesado por un proceso de descentralización de los gastos (principalmente los denominados “gastos sociales”, entre los que se destaca el gasto en seguridad, educación y salud) y el mantenimiento de una importante centralización tributaria, lo que origina un desequilibrio vertical creciente en el tiempo. La desarticulación entre gastos y recursos hace que las provincias dependan financieramente del gobierno Central pero también potencia la falta de correspondencia fiscal de los gobiernos subnacionales. Es decir, la descentralización de los gastos sin la de los recursos, exacerba la dependencia financiera de las provincias y profun-

diza la falta de correspondencia fiscal en los gobiernos provinciales. De esta forma las provincias pueden disfrutar de las ventajas políticas de la ejecución del gasto sin internalizar los costos políticos que implica cobrar impuestos. En el balance nacional, esto compromete el equilibrio fiscal global del sector público, la consistencia de las políticas macroeconómicas y la eficiencia en la asignación de recursos.

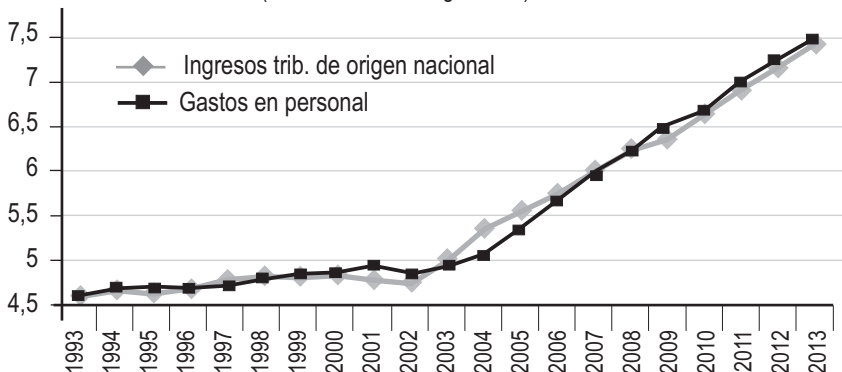
Porto (2015) señala la gran disparidad horizontal y las crecientes diferencias entre los gastos y los recursos propios, que se cubren con transferencias nacionales. El autor muestra que la correspondencia fiscal (relación entre recursos propios/gastos) decrece a medida que aumenta el gasto y que esa “separación” de las decisiones de gastar y de recaudar puede generar incentivos para conductas fiscales no prudentes.

Ahora bien, nuestra hipótesis de trabajo se basa en que la ausencia de correspondencia fiscal no incentiva a las provincias a fomentar su propia recaudación y por ende, a la gestión del desarrollo de su entramado productivo, que podría ser una de las fuentes de dicha recaudación. Por el contrario, la ausencia de correspondencia fiscal hace que la gobernabilidad en las provincias se limite —en gran medida— a conseguir los fondos desde la Nación y asegurar la continuidad de sus estructuras partidarias y electorales.

En este sentido, según Moncarz, Freille, Figueras y Capello (2013), el sistema de transferencias verticales tiene una influencia directa en el modo en que los gobiernos provinciales asignan los ingresos recibidos desde el gobierno central. En especial, el autor destaca la asociación observada entre los recursos recibidos desde el gobierno central y la cantidad de empleados públicos por habitantes en los gobiernos provinciales. En el mismo sentido, en el siguiente gráfico se observa la relación directa entre las transferencias nacionales por coparticipación y el gasto en personal, cuyo coeficiente de correlación alcanza un 0.994.

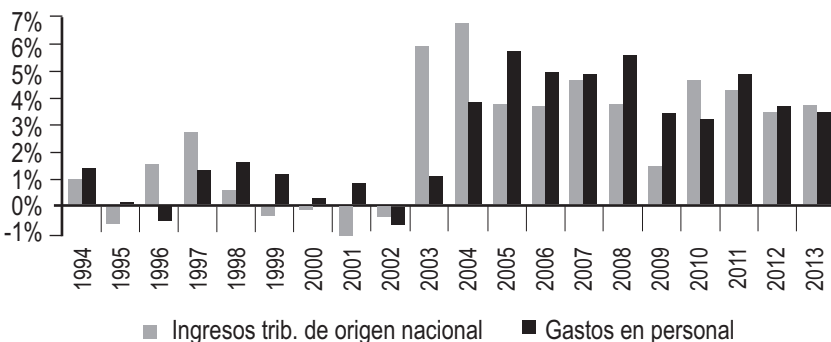
FIGURA 7. Correlación lineal entre recursos de origen nacional y gasto en personal.

Relación entre los recursos de trib. origen nacional y el gasto en personal
(Valores en escala logarítmica)



Relación entre los recursos tributarios de origen nacional y el gasto en personal

(var a/a)

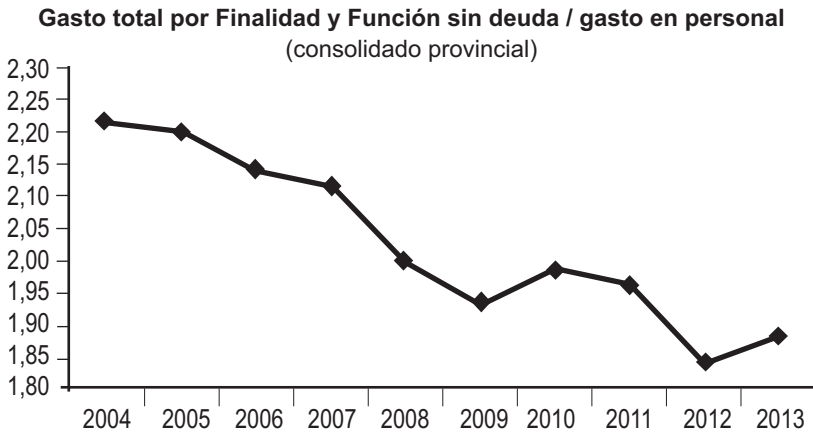


Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

La correlación existente no es sinónimo de causalidad, puesto que la planta de empleados públicos provinciales podría estar aumentando como consecuencia de un incremento en la provisión de bienes públicos que brinda cada jurisdicción. Sin embargo, si bien el objetivo de este trabajo no es hacer un análisis exhaustivo de las finanzas públicas provinciales, desde el 2004 a la actualidad, el gasto en personal estatal de las provincias creció más que

el gasto de los bienes públicos brindados. En concreto, en el período comprendido entre 2004 y 2013,¹⁰⁴ el gasto en personal agregado presentó un incremento del 31% promedio anual; mientras que en gasto total por finalidad y función para el consolidado provincial se incrementa un 28% aproximadamente. En la siguiente figura se observa cómo el cociente entre el gasto por finalidad y función (sin contar los compromisos de deuda pública) y el gasto en personal decrece sucesivamente.

FIGURA 8. El avance del gasto en personal supera al aumento de la provisión de bs públicos.



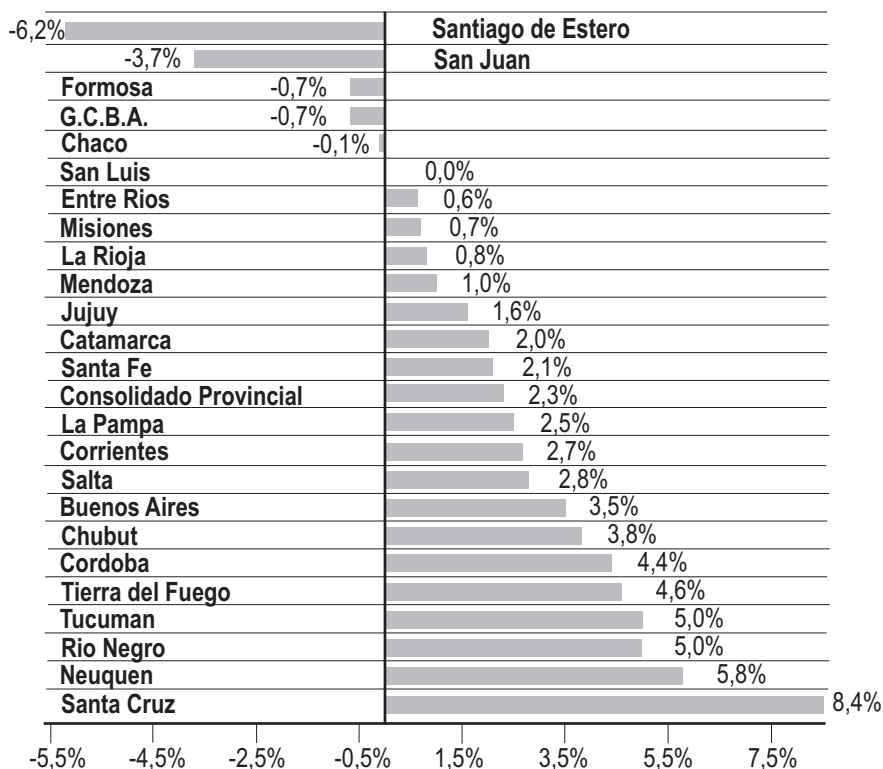
Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Si el análisis se hace por provincia, se observa que en diecinueve de las veinticuatro jurisdicciones, el gasto en personal supera al gasto por finalidad y función neto del pago de los compromisos de deuda; lo que deja entrever que gran parte del aumento del gasto público provincial deviene en gasto en personal sin una contrapartida en más bienes públicos (ver gráfico siguiente).

104. Último dato disponible en la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con provincias.

FIGURA 9. Diferencia entre el aumento del gasto en personal y el aumento del gasto por Finalidad y función sin deuda.

(variación promedio anual entre 2004 y 2013)



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Hasta aquí sin hacer un análisis exhaustivo sobre la situación e historia fiscal de las provincias encontramos que hay una clara tendencia hacia el aumento del gasto en personal a medida que se incrementan los recursos provenientes de la nación. A su vez, el aumento en gasto en personal supera el avance del gasto en los bienes públicos que brindan los gobiernos subnacionales, lo que pone de manifiesto (al menos) un patrón común en la mayoría de las jurisdicciones para el período bajo estudio. Además, este aumento del gasto en personal incrementa la vulnerabilidad financiera de los gobiernos provinciales y los torna aún más dependientes de la nación. Si

bien este argumento no es concluyente para afirmar que las provincias no tienen incentivos para gestionar el desarrollo de sus entramados productivos, consideramos que es una señal fuerte a la hora de evaluar las decisiones de gasto público en las provincias.

VI. Algunas alternativas para fomentar desarrollo endógeno con el federalismo fiscal actual.

El crecimiento del gasto en personal de las provincias a un ritmo mayor al del gasto por finalidad y función (neto de los pagos de las deudas) sugiere que el sostenimiento de las prioridades electorales y la presión por el empleo público derivado de las urgencias sociales tendrían preeminencia sobre las políticas públicas. Por otra parte, en la medida que el desarrollo provincial no es un elemento central del aumento de los recursos de las provincias, en relación con los aportes nacionales, parecería razonable que ésta no sea prioridad de los gobiernos provinciales, respecto de urgencias electorales y sociales. Obviamente en las provincias con sistemas productivos más consolidados la demanda social es más compleja. En éstas el empleo privado existente y las presiones de los empresarios influyen en los procesos de decisión.

Por el otro lado, la fidelización de los gobernadores es un elemento crítico de la gobernabilidad del Poder Ejecutivo Nacional en la medida que éstos influyen sobre el Congreso o pueden convertirse en desafiantes del presidente. La tentación a "comprar" esa fidelidad podría ser un determinante de la relación entre la Nación y las provincias.

Un cambio en la lógica de la coparticipación que condicione recursos a determinados parámetros de éxito en el ejercicio de las políticas públicas puede ser una solución al encierro de las tendencias mencionadas. Pero un cambio de ese tipo supone un acuerdo difícil de alcanzar, entre todas las provincias, en particular porque se pondrían en debate las severas inequidades que existen en la distribución actual de recursos coparticipables.

Una solución alternativa podría ser la de ir avanzando en esquemas contractuales que determinen cambios en los sistemas de incentivos en el margen.

En lo que hace al desarrollo económico, por ejemplo, establecer "pactos productivos provinciales" que otorguen recursos y habiliten el fortalecimiento y/o la construcción de las instituciones provinciales especializadas en la provisión de servicios para la competitividad territorial y el empleo. Se puede

reordenar el sistema de incentivos por vía contractual provincia por provincia, en la medida de su interés de aceptar el desafío.

Los marcos contractuales de esos pactos deben respetar cinco prioridades:

1. Que las instituciones que se generen incluyan a los gobiernos, los empresarios y las universidades (y centros de investigación científica). Que la acción de ese triángulo se enfoque en la ciencia y en la innovación, además de otros servicios clásicos de apoyo a las pymes.
2. Que exista un período de capacitación de los profesionales a cargo de la gestión; esa capacitación debe incluir viajes que permitan conocer las experiencias internacionales en este tipo de organizaciones y visitas de expertos. No es sencillo construir las capacidades necesarias.
3. Que un porcentaje de la mayor recaudación tributaria adicional que resulte del desarrollo económico local quede en cada una de las provincias y sea administrado por las nuevas organizaciones. O bien, premiar el incremento del empleo formal privado. Los frutos del desarrollo provincial –en la mayor medida posible– deben quedar en las provincias y realimentar ese mismo desarrollo.
4. Que se conforme un consejo federal de desarrollo que incluya a autoridades nacionales, provinciales y a los responsables de las organizaciones de desarrollo. El intercambio horizontal de experiencias es una de las claves de la construcción de capacidades.
5. Que desde el gobierno nacional se creen áreas de servicios para asistir a esa construcción de la nueva institucionalidad provincial para el desarrollo.

VII. Conclusiones.

Se ha desarrollado la idea de que la relación fiscal entre la Nación y las provincias no ha logrado corregir las asimetrías socio-económicas existentes en el territorio argentino, a pesar del objetivo redistributivo explícito en los distintos regímenes de transferencias. La relación fiscal vertical no promueve el desarrollo económico local sino que parece seguir y promover una lógica atravesada por intereses vinculados con la gobernabilidad de cada uno de los ámbitos.

La descentralización de gastos sin la de los recursos hace que las provincias sean financieramente dependientes del gobierno nacional, pero también desdibuja los incentivos para los gobiernos locales se interesen por pro-

mover la recaudación propia y gestionar el desarrollo de sus entramados productivos que sería la fuente de dicha recaudación.

La falta de correspondencia fiscal genera una lógica de incentivos que en vez de promover el desarrollo de sus cadenas productivas y del empleo privado, convalida el aumento de la planta de empleo público. Ya sea para suplir la falta de demanda de trabajo de las firmas o para sostener la estructura partidaria y la gobernabilidad, este comportamiento refuerza la dependencia financiera de los gobiernos provinciales e indirectamente incrementa los obstáculos para gestionar el desarrollo económico provincial.

Para cambiar el mecanismo de incentivos y promover la gestión provincial de su propio desarrollo económico (endógeno) se proponen alternativas contractuales que no requieran modificar los regímenes de transferencias verticales existentes.



Referencias Bibliográficas.

- Ardanaz, M., M. Leiras (2010). "The politics of federalism in Argentina and its effects on governance and accountability. Manuscrito. Universidad de San Andrés."
- Calvo, E. Escolar, M (2005). La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, crealineamientos partidarios y reforma electoral. Buenos Aires: Prometeo / Pent Fundación para la Integración de la Argentina en el Mundo.
- Capello Marcelo, Figueras Alberto J., Freille Sebastián, Moncarz Pedro (2013). Efectos de las transferencias federales sobre la convergencia regional en indicadores de desarrollo humano en Argentina. Investigaciones regionales: Journal of Regional Research, ISSN 1695-7253, N°. 27, 2013.
- Elías, V. J. (1995): «Regional economic convergence: The case of Latin American economies», Estudios de Economía, 22, 159-176.
- Elías, V. J., Fuentes, R. (1998): «Convergence in the southern cone», Estudios de Economía, 25, 179-89.
- Figueras, A. J.; Arrufat, J. L., and Regis, P. J. (2003): El fenómeno de la convergencia regional: Una contribución, 38 Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Figueras, A. J.; Arrufat, J. L.; De La Mata, D., and Álvarez, S. (2004): Convergencia regional: Un estudio sobre indicadores de tendencia, 39 Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Garrido, N.; Marina, A., and Sotelsek, D. (2002): "Convergencia económica en las provincias argentinas (1970-1995)", Estudios de Economía Aplicada, 20, 403-421.
- Grotz, Mauricio, Llach, Juan José (2013). "Coparticipación casi sin convergencia, 1950-2010". XVI Seminario de Federalismo Fiscal (La Plata, 2013)
- Leiras, Marcelo (2013) "Las Contradicciones del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales". Universidad de San Andrés.
- Lodola, G (2011). "Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el periodo kirchnerista. Universidad Torcuato Di Tella. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales".
- Lucas, R. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", en Journal of Monetary Economics N° 22.
- North, D.C. (1993), Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Fondo de Cultura Económico, México.
- Porto, A. (2004). Disparidades regionales y federalismo fiscal. La Plata: Univesidad Nacional de la Plata.

- Porter, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Ed. Plaza y Janés, Barcelona.
- Ramón-Berjano, C. (2002): "Convergence of Regional Disparities in Argentina and Brazil: The Implications for MERCOSUR". Working Paper Chatham House, <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/107781>.
- Romer, P. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", en *Journal of Political Economy*, vol. 94 No 5.
- Saxenian, A. (1994), *Regional Advantage. Culture and competition in Silicon Valley and Route128*, Harvard University Press.
- Solow, R. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", en *Quartely Journal of Economics* 78.
- Utrera, G., and Koroch, J. (1998): *Convergencia: Evidencia para provincias argentinas*, 33 Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Willington, M. (1998): *Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina*. Documento de Trabajo 84, Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL), Fundación Mediterránea.

