

“Perspectivas de finanzas provinciales en el contexto actual”¹

Raúl Hermida²

1. Situación fiscal provincial

Las finanzas del sector público provincial están en un precario equilibrio y las perspectivas muestran la amenaza de un creciente deterioro. La principal referencia de las dificultades en curso es el debilitamiento de los principios básicos del federalismo y en ese contexto los problemas estructurales y organizacionales que obstaculizan la implementación del artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional.

La ley 23.548 establece que una vez definida la masa coparticipable, la distribución secundaria se asigne en un 42,34% para la Nación y en un 56,66% para las provincias, incluyendo el 2% de compensación, porcentaje que en el caso de estas últimas se redujo en la práctica a aproximadamente la mitad³. Los porcentajes provinciales de distribución muestran significativas distorsiones cuando se los relaciona con variables tales como calidad presupuestaria y de servicios brindados por el gobierno, coparticipación per cápita, presión impositiva provincial, cantidad de empleados públicos y niveles de indigencia y pobreza.

La concentración territorial resultante de la mala asignación de recursos regionales en Argentina es agravada por el deterioro de la infraestructura física. En un reciente trabajo de la CEPAL se recomienda a los países de América Latina y el Caribe que inviertan el 6,2% de su PBI en el desarrollo de la infraestructura. En el año 2012, de acuerdo a la misma fuente, Argentina destinó solo el 2,89% del PBI.

No es de extrañar que las actividades económicas que se desarrollan en el interior del país, y en especial las que tienen como propósito ofertar sus productos en los mercados internacionales, se

¹ Presentado ante la Academia Nacional de Ciencias Económicas, el 19 de noviembre de 2014, en la mesa sobre “El gasto público en la Argentina”.

² Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba.

³ Argentina concentra más del 35% de su población en el 0,1% del territorio nacional y esta característica es compartida por buena parte de los países sudamericanos. Por ejemplo, el Gran Montevideo o Área Metropolitana de Montevideo reúne el 59% de la población en apenas 500 km² que representan el 0,28% del territorio uruguayo. Estas condiciones dificultan la distribución regional del gasto público.

resientan por el impacto de los costos de transporte y las dificultades logísticas. Desafortunadamente, la inversión en infraestructura ha sido siempre una de las principales variables de ajuste del gasto público provincial.

En la actualidad las cuentas públicas de las provincias son aproximadamente un tercio del gasto público consolidado. De acuerdo a la información del IERAL, el déficit primario de las provincias en su conjunto durante el año 2013 fue de aproximadamente el 0,3% del PBI con una leve mejora respecto al año 2012. El déficit financiero alcanzaba el 0,6 %, prácticamente el mismo nivel que en el año anterior⁴.

Si bien la situación fiscal provincial actual no muestra un grave deterioro, la Ejecución Presupuestaria del Sector Público Nacional No Financiero está creciendo en los primeros 8 meses del año en alrededor del 44% mientras que los ingresos totales netos de rentas de la propiedad (BCRA y ANSES) lo están haciendo a una tasa del 33%, en un contexto de gran desequilibrio entre ingresos y gastos.

El estado de situación descrito con anterioridad puede arrastrar la situación fiscal de las provincias a un rápido deterioro. En ese sentido, debe señalarse que la recaudación impositiva de las mismas está relacionada en unas tres cuartas partes con el ciclo económico (Ingresos Brutos y Sellos). Asimismo, la Coparticipación y el Fondo Federal Solidario dependen en buena parte de la recaudación nacional.

Durante los últimos años la presión impositiva de las provincias aumentó desde un promedio de alrededor de 3,7% del PBI a un 6,1%, lo que significa un incremento de alrededor del 60%. Al mismo tiempo disminuyó el flujo de fondos de la coparticipación y aumentaron las transferencias desde el gobierno nacional a los provinciales, determinadas discrecionalmente.

Por otra parte, la evolución del gasto público provincial muestra un estancamiento de los gastos de capital cuando se los mide en términos del PBI y un fuerte incremento de los relacionados con el personal.

Según uno de los últimos relevamientos realizados sobre el empleo público provincial, entre los años 2003 y 2013 el empleo público en las provincias aumentó en 592.000 agentes o sea un crecimiento punta a punta del 43%. En el mismo período se estima que la población argentina creció un 10%. A nuestro criterio el aumento del empleo público no responde a las necesidades de una mayor población ni ha significado una mejora en los bienes y servicios públicos prestados⁵.

Entre los años 2008 y 2013 la tasa de crecimiento del empleo público provincial fue del 3,1% mientras que la del empleo privado alcanzó el 1,6%. De acuerdo a estas cifras, existe una escasa capacidad de generación de empleo en las provincias.

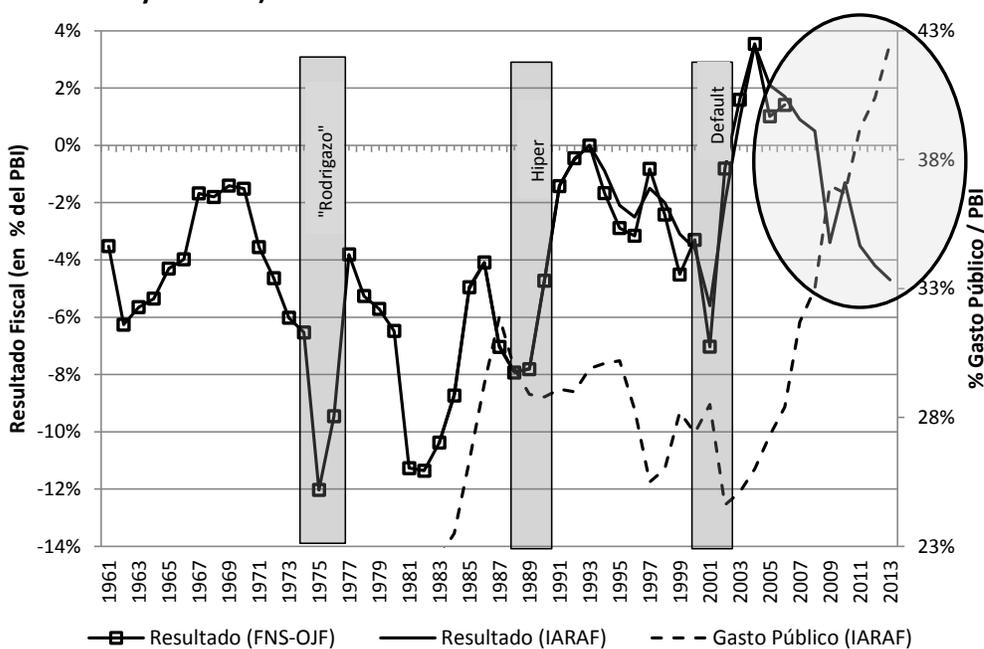
⁴ Capello, M., Diarte, G. "Evolución fiscal 2013 en provincias y riesgos para sus finanzas en 2014", IERAL, Diciembre 2013.

⁵ La Fuente utilizada para la estimación de la cantidad de empleados públicos provinciales fue NOAnomics, "Informe Fiscal de Provincias".

La caída del precio internacional de las principales commodities afecta el nivel de actividad de las jurisdicciones provinciales y a su vez la recaudación fiscal. Al mismo tiempo el atraso cambiario contribuye a restar posibilidades de inversión y crecimiento en el sector privado generando mayores problemas de empleo y por lo tanto una mayor erogación de gasto público para enfrentarlo.

Tal como se dijo anteriormente el deterioro fiscal del gobierno nacional contribuyó en la mayoría de los casos a acentuar el desequilibrio de las cuentas públicas provinciales. En el Gráfico 1 se reconstruye la trayectoria del déficit del sector público nacional comparado con la presión impositiva a partir de diversas fuentes y empalmando los datos disponibles.

Gráfico 1: Evolución del Gasto Consolidado del Sector Público Argentino y el Déficit Fiscal (en base a IARAF y FNS-OJF). Años 1961-2013.



Fuente: en base a IARAF, FNS e INDEC.

Cualquiera de las series temporales que se utilice para estimar el porcentaje que representa el gasto público sobre el PBI indican que en los últimos años aumentó sustancialmente su importancia en la economía argentina, tal como se aprecia en el gráfico para el caso de la Nación, Provincias y Municipalidades relevado por el IARAF⁶.

Dicho aumento debería implicar una alta responsabilidad presupuestaria y ejecutiva debido a que los niveles del gasto consolidado, alrededor del 40% del PBI, nunca se habían alcanzado con

⁶ A pesar de las probables diferencias en la metodología utilizada por la Fundación Norte Sur que dirige Orlando Ferreres, el IERAL o el IARAF se destaca que la tendencia de la variable es muy similar en los tres casos. En la presentación "Economía Argentina" realizada el 07/09/12 por Orlando J. Ferreres y Asociados en Fundación Mediterránea, el Gasto del Sector Público Consolidado (incluye Nación, Provincias, Municipalidades, Fondos Fiduciarios y pago cupón del PBI) alcanza para el período de los años 2009 a 2012 un valor promedio de alrededor del 45% del PBI. En el caso de IERAL, obtuvo un coeficiente de gasto público consolidado sobre PIB nominal corregido del 46,4%.

anterioridad. Por otra parte la presión impositiva, exacerbada por las dificultades fiscales de las provincias, junto al atraso cambiario afectan sensiblemente las economías regionales en un entorno de deterioro de la distribución del ingreso a nivel regional y personal.

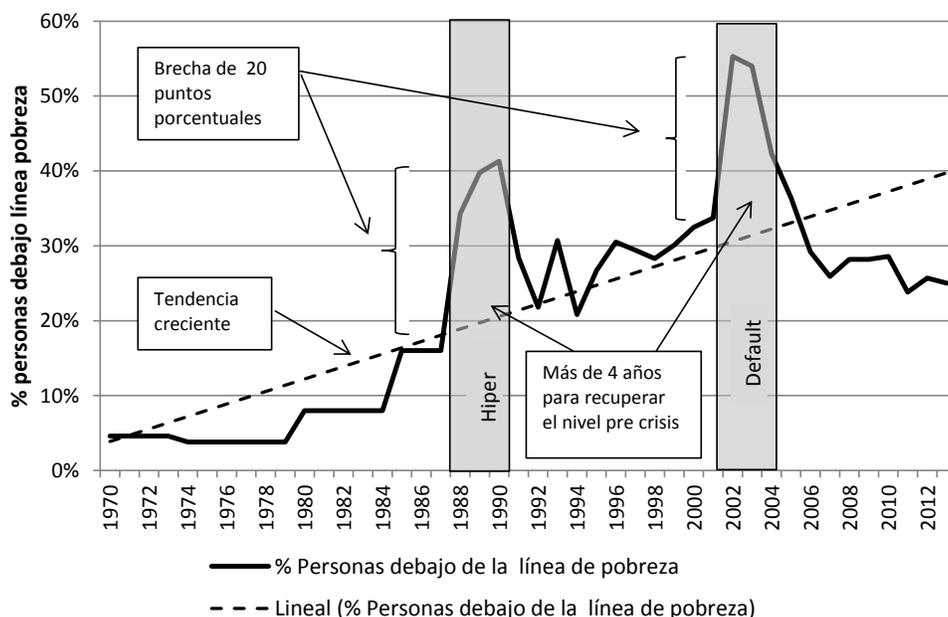
El déficit fiscal consolidado de la Nación y las Provincias muestra a partir del año 2005 un crecimiento que lo ubica cerca del 4,5% al 5,0% del PBI para el cierre estimado del año 2013. Las tendencias al aumento del gasto público y el déficit consolidados se cruzan en el gráfico, expresando una contundente señal de alerta sobre el futuro de la economía argentina. En el Gráfico 1 también puede apreciarse que a diferencia de las crisis anteriores es muy difícil que la corrección del déficit provenga de un aumento de la presión fiscal.

2. La importancia del gasto público de las provincias

Las crecientes dificultades que se avizoran en la administración de los recursos fiscales provinciales pueden tener serias consecuencias sobre la pobreza y la educación, dos aspectos del contexto económico y social del país donde la responsabilidad de los gobiernos provinciales es sustancial.

El gasto público social argentino ocupa el tercer lugar en la composición porcentual cuando se lo compara con otros países de la región, siendo solo superado por Brasil y Cuba⁷. Por este motivo es interesante observar cómo evolucionó el porcentaje de la población argentina que se encuentran debajo de la línea de pobreza (ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Evolución del porcentaje de personas debajo de la línea de pobreza en Argentina.



Fuente: en base a BM, INDEC y UCA

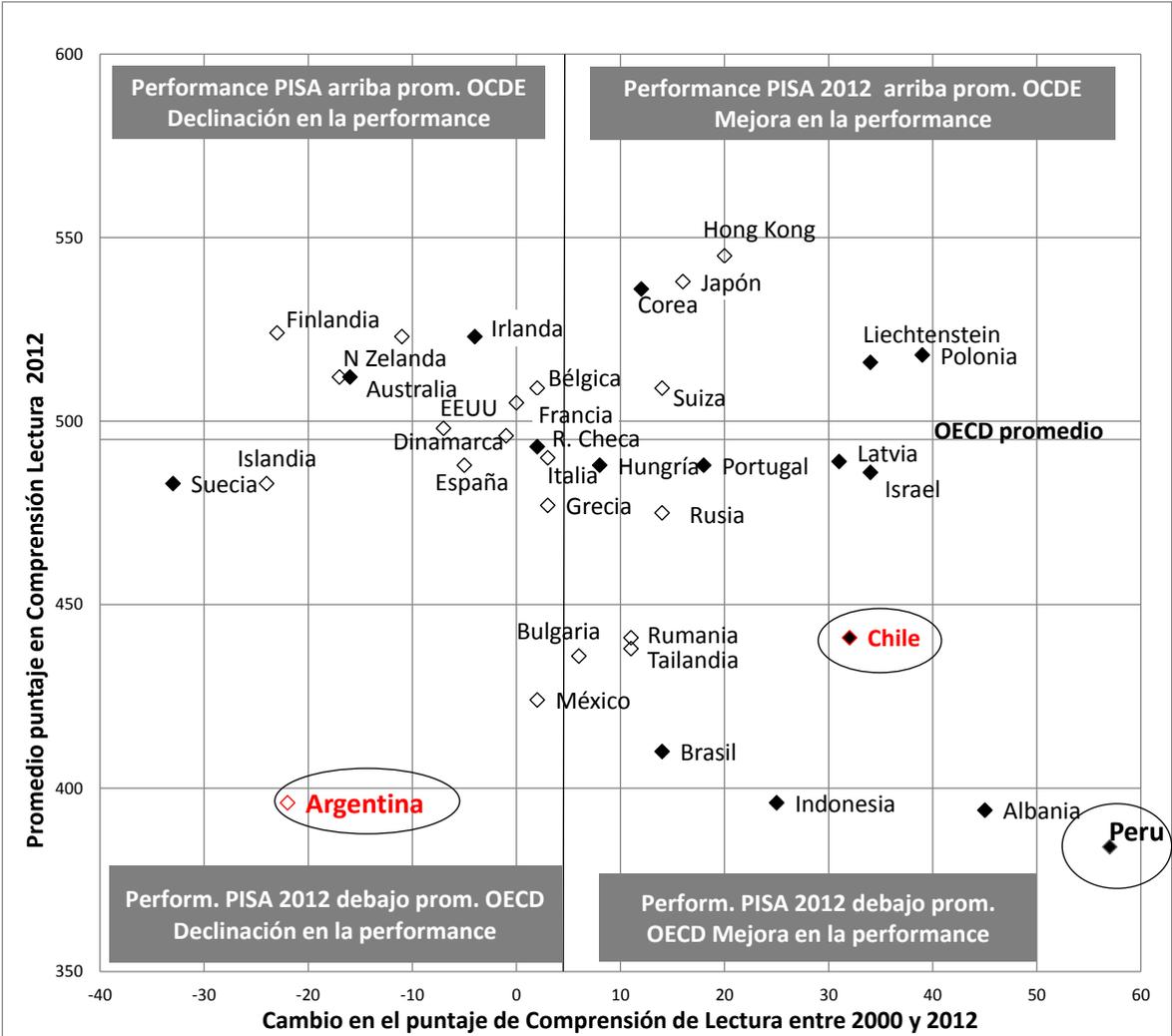
El impacto de las dos últimas grandes crisis llevó a que un 20% de la población se sumara a la que ya se encontraba por debajo de esa línea y corregir esta situación demandó más de cuatro años en

⁷ IERAL, "Anatomía del gasto público argentino: expansión en la última década y desafíos a futuro",.

cada uno de los casos. La influencia sobre la calidad de vida, la educación y la cultura resultante de semejantes cambios socioeconómicos constituyen una clara señal sobre las consecuencias negativas que tienen los errores de la política económica cuando se intenta transgredir los conceptos básicos de una buena administración. Una característica repetida es que en el momento en que las políticas comienzan a fallar, generalmente se recurre a variantes inflacionarias como el camino más corto para el ajuste de los salarios reales. En ese contexto, los gobiernos provinciales no tienen acceso a la emisión monetaria destinada a cubrir el déficit fiscal.

La evaluación de los resultados sobre educación también constituye un tema de gran importancia cuando se analiza la performance de los gobiernos provinciales y la responsabilidad del gobierno nacional.

Grafico 3: Performance en Lectura de la Prueba PISA vs. el Cambio Observado entre 2000 y 2012.



Nota: los cambios que son estadísticamente significativos se marcan en rombos llenos
Fuente: OCDE, PISA

El puntaje recibido por Argentina en el examen PISA desde el año 2000 en adelante, tanto en Comprensión Lectora como en Matemáticas y Ciencias, siempre estuvo muy alejado de los países líderes, y dentro de las últimas posiciones en Latinoamérica, junto con Perú. Sin embargo hay una diferencia significativa, Perú a pesar de su atraso relativo a comienzos de la década del 2000, lideró entre todos los países participantes de la prueba PISA la recuperación en Comprensión Lectora durante el período 2000-2012. (ver la posición de Perú y Argentina en el Gráfico 3)⁸.

El gasto público argentino en educación aumentó en los últimos años hasta alcanzar en el período 2008-2009 un 6% del PBI, porcentaje que de confirmarse resultaría más alto que el promedio para América Latina y el Caribe y el tercero en importancia luego de Cuba y Guatemala⁹.

Cuando se compara este porcentaje con Chile y Uruguay, que tienen un gasto en educación según la CEPAL del 4,3 % del PBI, los resultados obtenidos en la prueba de PISA indican la existencia de un significativo problema de eficiencia y calidad para nuestro país, teniendo en cuenta que además la deserción escolar en el nivel secundario refleja serios problemas sociales relacionados con el sistema educativo y su entorno.

En Argentina, la principal responsabilidad institucional en el ámbito educativo recae sobre los gobiernos sub-nacionales al completarse el proceso de descentralización con la Ley 24.049 promulgada en el año 1991. Según algunos analistas, e pesar de las intenciones reiteradamente declaradas la nueva organización administrativa no llegó al núcleo del sistema (la propia escuela) y mantuvo una concepción centralista y piramidal con una tendencia hacia la burocratización (Repetto 2001).

Además, los problemas del sistema educativo se relacionan con el creciente debilitamiento de los gobiernos sub-nacionales al haberse retrocedido en la descentralización política, administrativa y fiscal del sector público argentino.

Por otra parte, en el Gráfico 4 se aprecia la relación entre el indicador “Efectividad Gubernamental”, como componente de la gobernanza relevada por el Banco Mundial, y los resultados de la prueba “Comprensión Lectora” del examen PISA. A nivel mundial Argentina se alejó del grupo de países a los que a mediados de la década de 1990 acompañaba con el mayor nivel mundial de PBI pc, tanto en cuanto al indicador de eficiencia gubernamental como a los resultados educativos. Uruguay y Chile parecen encontrarse en una trayectoria de transición hacia niveles más elevados para ambas variables.

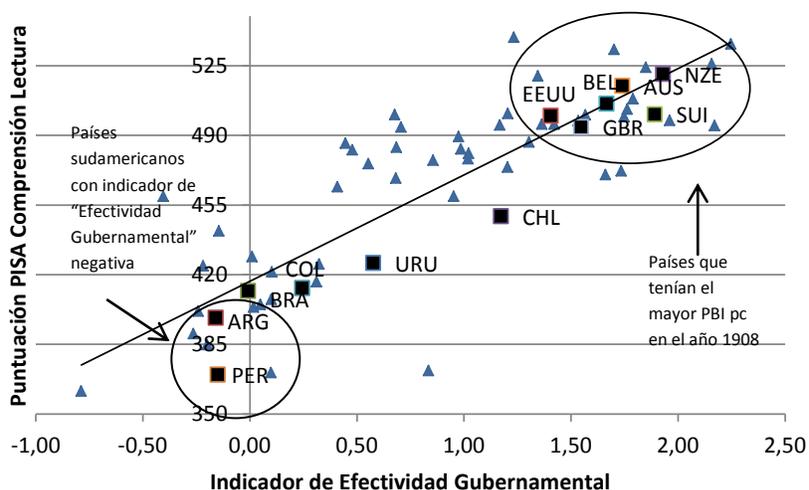
La calidad institucional de las provincias está afectada por problemas generalizados en el acceso a la información, la falta de transparencia en el financiamiento de la política, las debilidades en el control del proceso presupuestario y las deficiencias en la profesionalización del servicio civil provincial (CIPPEC 2010).

⁸ PISA 2009 Results: Learning Trends. 2010. Changes in Student Performance Since 2000 (Volume V), página 27.

⁹ Las disposiciones de la Ley N° 26.206 de Educación Nacional establece que el gasto en educación no será inferior al 6% (Presupuesto Resumen 2012).

En ese contexto, el desfinanciamiento presupuestario sub-nacional, provocado principalmente por una concentración cada vez mayor de los recursos públicos en el gobierno central, junto a un entorno de alta inflación podría agudizar el conflicto laboral docente obstaculizando aún más los cambios necesarios en el sistema educativo y por lo tanto profundizando la crisis del federalismo argentino.

Gráfico 4: “Efectividad Gubernamental” (2011) vs. “Comprensión Lectora” PISA (2009)



Fuente: En base a OCDE (PISA) y Banco Mundial

A su vez, la menor calidad educativa en los niveles primario y secundario tarde o temprano afectará al sistema universitario, que se encuentra en la órbita del gobierno nacional. De esta forma las debilidades institucionales contribuyen a una mayor concentración del conocimiento y el poder económico en detrimento de la competencia y la creación de valor acentuando la dependencia que tiene el país de los fondos derivados de la renta de sus recursos naturales.

La primera conclusión que surge de un breve repaso sobre los problemas institucionales argentinos es que la forma en que están interrelacionados manifiesta claramente la complejidad y profundidad de los problemas a resolver que no pueden ser abordados sino se lo hace de una forma integral.

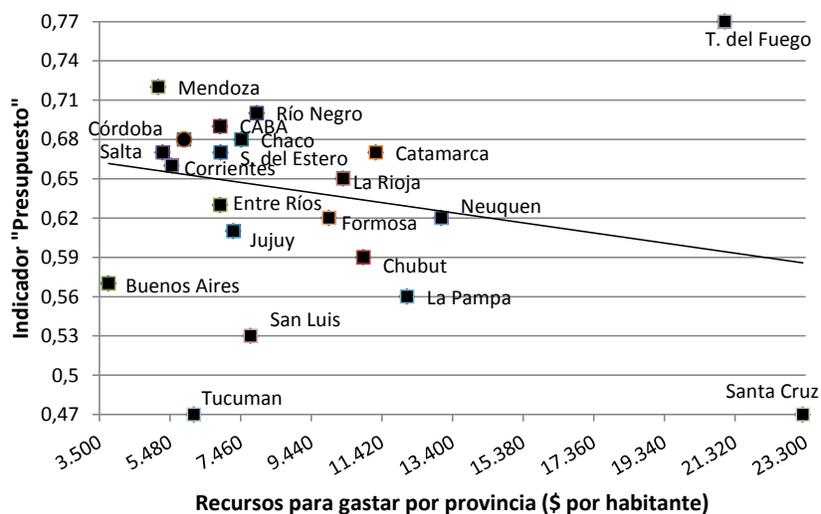
Recientemente comienzan a aparecer indicadores institucionales a nivel sub-nacional, destacándose entre ellos “Doing Business” para Colombia y México, y las “Evaluaciones Sub-nacionales de Buen Gobierno” de Argentina, Perú y Ecuador coordinadas por Global Integrity. En este último caso, en nuestro país la tarea fue llevada a cabo por CIPPEC a través de 183 indicadores reunidos en cinco categorías, una de las cuales es “Proceso presupuestario y transferencias fiscales” destinado a generar información sobre las normas que rigen el proceso y

su implementación junto con los mecanismos de asignación y distribución de los fondos provinciales¹⁰.

El análisis se focaliza en los dispositivos institucionales que promueven la pluralidad en la toma de decisiones, acotan la discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos y garantizan la legalidad de los procedimientos (CIPPEC 2010). En el Gráfico 5 se relacionan las calificaciones por provincia (0=mala calidad; 1=calidad excelente) con el monto en pesos por habitante que gastó cada jurisdicción en el año 2010. La dispersión tanto en el gasto por habitante como en la calidad institucional es muy alta y casi podría decirse que la tendencia que muestran las cifras conduce a la idea de que a mayor gasto per cápita existe una menor calidad presupuestaria. A modo de ejemplo, las conclusiones a las que arriba el trabajo para el proceso presupuestario son las siguientes:

- En la mayoría de las provincias el Legislativo se limita a aprobar el proyecto de presupuesto sin introducir cambios.
- En más de la mitad de las provincias el Poder Ejecutivo puede modificar el presupuesto durante la ejecución sin necesidad de obtener la aprobación del Legislativo.
- En 2 de cada 3 casos el Poder Legislativo no cuenta con capacidades técnicas para analizar o controlar el presupuesto.

Gráfico 5: “Calidad institucional presupuestaria” vs. “Recursos por habitante para gastar por provincia”



Nota: CIPPEC no relevó Misiones ni San Juan

Fuente: IERAL, Fundación Mediterránea y Global Integrity, CIPPEC

Quienes estuvieron a cargo de la evaluación en la provincia de Córdoba, enfatizaron un aspecto significativo que es común denominador en la evaluación del grado de la calidad institucional en

¹⁰ Pueden apreciarse mayores detalles sobre el tema en “El Balance de la Economía Argentina”, Instituto de Investigaciones Económicas, Bolsa de Comercio de Córdoba, Años 2012 y 2013.

Argentina: la “brecha de implementación”, que surge al combinar los indicadores *de facto* con los *de jure*¹¹.

3. Perspectivas

La asignación de los fondos fiscales entre las distintas jurisdicciones de gobiernos subnacionales muestra grandes distorsiones y modificar los índices de coparticipación secundaria es una tarea prácticamente imposible si no se cambia el enfoque con que se está encarando el problema.

En primer lugar se necesita reconstruir la información relativa a las provincias para tener un diagnóstico más acabado de la situación actual y la trayectoria de los últimos años. El Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba con la colaboración del gobierno chileno inició en el año 2006 la confección de un Índice de Competitividad Provincial que resume una gran cantidad de información dispersa que luego de estandarizarse se utiliza para determinar factores de competitividad¹². Al dimensionar y programar un conjunto de inversiones necesarias para impulsar el desarrollo de las provincias podrían discutirse los criterios de asignación con una base más racional. Este objetivo puede complementarse con formas de distribución del gasto público provincial basadas en indicadores para cualquier nueva iniciativa.

Por otra parte es interesante volver sobre el concepto de región para establecer nuevos criterios de distribución regional del gasto.

Un ejemplo es el de la Región Centro integrada en un comienzo por las Provincias de Córdoba y Santa Fe y luego Entre Ríos con el fin de promover el desarrollo económico y social en virtud de lo establecido en el Art. 124 de la Constitución Nacional y el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura de conformidad a lo estipulado en el Art. 125 de la referida Ley Suprema de la Nación¹³.

Cuando se concretó la formalización de la región, las tres provincias en conjunto contaban con 46 diputados y 9 senadores para lograr un mayor equilibrio en la distribución de las partidas de gastos corrientes y de inversión en los sucesivos presupuestos y contribuir a una mayor racionalidad en la asignación de los ingresos fiscales entre las distintas jurisdicciones subnacionales. Si bien en los 16 años que transcurrieron desde aquel entonces no hubo una acción

¹¹ Lardone M., Page M, Roggero M. “Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas. El caso de la provincia de Córdoba”, CIPPEC, Marzo de 2010.

¹² Índice de Competitividad Provincial, IIE, BCC, en www.bolsacba.com.ar

¹³ El Instituto de Investigaciones Económicas de la BCC y el Instituto de Federalismo de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba le propusieron la idea de la Región Centro en junio de 1996 al entonces gobernador Ramón Mestre.

conjunta de los legisladores de las tres provincias la idea avanzó con fuerza entre los sectores productivos y en algunas organizaciones de la sociedad civil¹⁴.

Insistir con el concepto regional contribuye a que se formen los ejes de desarrollo e integración que necesita Sudamérica y de esa manera puede alcanzarse una mayor coherencia en los planes de inversión a largo plazo mediante el consenso para la distribución de los recursos destinados a mejorar la infraestructura.

Una iniciativa a tener en cuenta es el enfoque de la Región Centro en relación al Corredor Bioceánico Central y la Hidrovía Paraguay Paraná que permitiría promover un mayor volumen de intercambio de energía, fertilizantes y granos entre los países del Mercosur. Para lograrlo deben realizarse inversiones en infraestructura que involucran obras extendidas en el territorio de varias provincias en forma simultánea. En ese caso resultaría más probable llegar a acuerdos en la distribución de los recursos provenientes de la renta de la energía y el campo, sin los cuales difícilmente puedan racionalizarse los criterios de coparticipación.

En síntesis, se requiere un nuevo enfoque y una evaluación más profunda de las perspectivas del desarrollo regional en Argentina.

¹⁴ Las Bolsas de Comercio de Rosario, Córdoba y Santa Fe junto con el Consejo Empresario de Entre Ríos trabajaron en conjunto sobre los conglomerados productivos y las cadenas de valor de la región elaborando planes a largo plazo para impulsar el desarrollo regional.