

PARTICULARIDADES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES EN LA POSCONVERTIBILIDAD

1. Introducción

El trabajo que sigue fue elaborado en el marco de las actividades desarrolladas por el equipo de Federalismo Fiscal del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

En otros trabajos, se analizaron diferentes temáticas relacionadas con las finanzas federales, efectuando un seguimiento pormenorizado de cuestiones tales como el nivel de endeudamiento de las provincias; la evolución del marco legal y la situación de las finanzas provinciales en el contexto del Programa de Financiamiento Ordenado; el volumen y variabilidad de las transferencias presupuestarias y no presupuestarias que la Nación destina a políticas públicas que cogestiona con las provincias; etc.

En 2008, a partir del análisis del comportamiento observado en una provincia de desarrollo intermedio, se decidió profundizar en lo que parecía ser una nueva tendencia de las finanzas federales. Esta nueva tendencia parecía indicar que, a diferencia de lo ocurrido en otros ciclos de incremento de los recursos provinciales, a partir de 2003, la mayor parte del incremento de los recursos no se destinó preferentemente a incrementar ni la planta de personal ni la masa salarial en general, sino que el destino más usual de las transferencias federales fue la obra pública.

(1) Este trabajo fue realizado por los AG's Lic. ROXANA RUBINS, Dr. HORACIO CAO, Ing. JORGE KUKULAS e Ing. GUSTAVO MARTINOVICH, en el marco de las actividades realizadas por el Equipo de Federalismo Fiscal del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Esto, a la vez que los recursos propios crecían modestamente. Por ende, la investigación tendió a verificar si la situación de esta provincia era anómala, o se correspondía con la situación de las demás.

Para efectuar este trabajo por lo tanto, se analizó tanto a nivel agregado de provincias como por grupo de provincias, la evolución de los recursos totales de las distintas jurisdicciones provinciales y de las transferencias nacionales (originadas en Coparticipación Federal de Impuestos, transferencia de servicios educativos o sanitarios, FONID, Sistema vial, Fondo eléctrico, y otras varias políticas nacionales ejecutadas por las provincias).

Se estructuró la investigación efectuando un seguimiento a precios constantes de las siguientes variables: Recursos Totales Provinciales, Recursos de Origen Nacional, Gasto en Salarios y Gasto en Inversión Real Directa. Se tomó como punto de partida el año 1983, para estudiar los distintos ciclos fiscales federales a partir del ciclo democrático emprendido en ese año.

Del estudio surgieron las siguientes hipótesis:

- a) En democracia, las finanzas federales atravesaron cuatro ciclos de auge y disminución de los recursos totales ligados a las etapas de recesión o crecimiento de la economía nacional. Estos cuatro ciclos completos son los que van desde 1983 a 1990, con auge en 1985-86 de vigencia del Plan Austral; 1991-1995; de inicio de la Convertibilidad hasta la recesión originada en la crisis financiera mexicana (tequila); 1996-2002, de relanzamiento de la convertibilidad hasta la devaluación del peso; y 2003 en adelante (ciclo pos devaluatorio).
- b) A nivel del conjunto de provincias, en los tres primeros ciclos descriptos el incremento de recursos del que dispusieron las provincias se destinó mayoritariamente a gastos salariales. La masa salarial en los tres primeros ciclos creció a una tasa superior que los recursos totales. En el cuarto ciclo, el iniciado a partir de 2002, el incremento de los recursos totales se destinó prioritariamente a la Inversión Real Directa, y la tasa de incremento de la masa salarial estuvo siempre por debajo de la tasa de incremento de los recursos totales provinciales.
- c) Esto que es cierto a nivel agregado, fundamentalmente por el peso de las Provincias Avanzadas, no es completamente apropiado para algunos grupos de provincias. En particular, las provincias despobladas experimentaron un fuerte crecimiento de los recursos destinados al gasto salarial, y sus recursos crecieron más allá que el del resto de las provincias. Esto ocurrió debido a que las provincias despobladas son mayoritariamente productoras de petróleo o poseen litorales pesqueros de magnitud, y la reforma constitucional de 1994 transfirió a las mismas el cobro de regalías petroleras o pesqueras, producciones que incrementaron –además– sus precios sustancialmente en este ciclo fiscal.

La hipótesis c) implicó, además, la selección de un criterio clasificatorio para poder agrupar las distintas provincias, siendo el criterio elegido el del trabajo del Dr. Horacio Núñez Miñana en los '70.

2. Heterogeneidad del desarrollo de provincias

Las provincias que integran nuestro país presentan niveles de desarrollo económico, social y político diferenciados. Esta característica ha estado presente en la conformación del federalismo argentino desde su constitución y explica esencialmente, según la mayoría de los autores, la prolongada guerra civil que experimentó la Argentina a lo largo del siglo XIX.

Los niveles de heterogeneidad provincial, sin embargo, han ido mutando en el tiempo, y provincias anteriormente muy rezagadas, en la actualidad transitan estadios de desarrollo intermedio, en tanto otras, que al inicio de la conformación de nuestro país formaban parte del grupo de mayor desarrollo relativo, han ido rezagándose con las variaciones en las estrategias de inserción internacional del país como un todo experimentadas a lo largo de la historia de Argentina como nación independiente.

Ahora bien, la estructura federal adoptada por nuestro país no supone, ni mucho menos, la igualdad entre las partes que constituyen la Nación. El proceso a través del cual se construyó este Estado y su reformulación a partir de los años '30 generó una estructura con fuertes asimetrías, que tradujo la hegemonía de una región sobre las restantes.

La modalidad de federalismo que adoptó la Argentina funciona institucional, económica, social, cultural y políticamente dentro de un esquema que, bajo ciertas restricciones, se asemeja a los modelos "centro-periferia".

Las características descriptas en lo que antecede para la organización política del país tienen, obviamente, fuertes impactos en las finanzas públicas federales, tanto de la Nación como de las provincias. Solo que ese impacto es diferenciado también según se trate de provincias Avanzadas, Intermedias, Despobladas o Rezagadas.

La clasificación que se utilizará para analizar el impacto en las finanzas públicas de los diferentes niveles de desarrollo de las

La modalidad de federalismo que adoptó la Argentina funciona institucional, económica, social, cultural y políticamente dentro de un esquema que, bajo ciertas restricciones, se asemeja a los modelos "centro-periferia".

provincias se asentará sobre el trabajo efectuado por Horacio Núñez Miñana en los '70, sin que por eso incluyamos las mismas provincias en las categorías que propone ese trabajo pionero.

2.1. La clasificación de provincias de Horacio Núñez Miñana

La elección de la clasificación de Núñez Miñana parece pertinente porque fue utilizada tanto por publicaciones del Gobierno Nacional como por Organismos Internacionales, Institutos Privados de Investigación, etc. La Ley 20221 del año 1973 incorpora sus resultados, y la misma tuvo amplia aceptación en medios políticos y académicos. Esto, a pesar de que las categorías clasificatorias puedan resultar no del todo apropiadas políticamente (por ejemplo, el "título" de "Rezagadas", puesto por el Dr. Núñez Miñana, es –seguramente- poco conveniente para las provincias que reciben este título).

Esta clasificación sigue estando en la base de las más usadas en la actualidad, aunque los cambios ocurridos en el proceso económico argentino hayan modificado la ubicación de algunas provincias.

La clasificación mencionada tenía el objetivo de cuantificar "los niveles regionales de desarrollo", utilizándose este concepto en sentido amplio, para mostrar "la actividad económica (riqueza, ingreso, etc.) en relación a la población de cada área", y se desarrolló en base a indicadores seleccionados críticamente, en el sentido de optar por aquellos que presentaran mejores posibilidades de reflejar el nivel de desarrollo regional. Para ello, se recurrió al promedio aritmético simple de tres componentes²

1. Calidad de la vivienda, tomado como promedio aritmético simple del porcentaje de viviendas que posean iluminación eléctrica, retrete con descarga de uso exclusivo, disponibilidad de agua y no tengan piso de tierra.
2. Automóviles per capita.
3. Calidad de los recursos humanos, tomado como proporción de la población total con estudios secundarios y universitarios, con una ponderación de un tercio para el primero y dos tercios para el segundo ítem.

En base a tales operaciones, se obtuvo la siguiente clasificación³:

Provincias Avanzadas: Buenos Aires, Municipalidad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.

(2) Para hacer compatibles los resultados se tomaba al conjunto Buenos Aires - Capital Federal como base 100.

(3) El trabajo original presenta algunas variaciones con respecto a esta versión que fue la más comúnmente usada.

Provincias Despobladas: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro y La Pampa.

Provincias Intermedias: San Juan, Salta, Entre Ríos, Tucumán y Corrientes,

Provincias Rezagadas: La Rioja, Jujuy, Catamarca, San Luis, Misiones, Chaco, Santiago del Estero y Formosa.

En el trabajo que presentamos para analizar algunos aspectos de las Finanzas Públicas Federales a partir de la restauración democrática de 1983, se modifica la ubicación relativa de dos provincias, que en la Clasificación de Núñez Miñana se computaba como Rezagadas: Misiones y San Luis.

El cambio efectuado obedece, básicamente, a los cambios favorables suscitados en ambas provincias a partir de las actividades de turismo, forestación y producción de papel emprendidas por la primera de ellas, y el fuerte impacto industrial que surge de las políticas de promoción, en la segunda. Por otra parte, se ha incluido entre las rezagadas a Corrientes.

A continuación, presentamos las hipótesis en base a las cuales se decidió dar forma a este trabajo.

3.- Primera Hipótesis: En “Democracia”, se mantiene y tiende a mejorar la capacidad recaudatoria de las provincias, excepto para las provincias rezagadas.

Con información proveniente de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias, del Ministerio de Economía de la Nación, que publica la cuenta Ahorro – Inversión – Financiamiento de todas las provincias del país, se decidió en la investigación presente tomar como un indicador relevante de la capacidad de autofinanciarse de las Provincias la relación entre los recursos totales de las provincias y los recursos de origen nacional.

Los recursos de origen nacional no siempre obedecen a transferencias efectuadas por la Nación debido a las leyes que la obligan a ello, tales como la Coparticipación Federal de Impuestos.

Una porción muy importante de esas transferencias, dependiendo de la provincia de que se trate, obedece a políticas que la

Los recursos de origen nacional no siempre obedecen a transferencias efectuadas por la Nación debido a las leyes que la obligan a ello, tales como la Coparticipación Federal de Impuestos.

Nación desea realizar y elige no ejecutarlas por sí, sino a través de transferencias a las provincias, transferencias que dependiendo de la política que les dé origen, son más o menos condicionadas de acuerdo a los resultados que se obtengan.

Como ejemplo, pueden citarse las transferencias efectuadas por el Ministerio de Educación para fortalecer la calidad de la enseñanza, que se incorporan directamente a los presupuestos de las provincias financiando la capacitación docente, o programas contra la violencia escolar, etc. Solo que carecen de continuidad en el tiempo, y los recursos destinados a su ejecución provienen del Tesoro Nacional en lugar de tratarse de impuestos con afectación específica⁴.

En las etapas de bonanza fiscal de la Nación, esas transferencias condicionadas que se destinan a llevar a cabo políticas que decide la Nación por sí y cogestiona con las provincias, se incrementan sustancialmente, sin mostrar por ello un deterioro en la capacidad recaudatoria de las provincias.

Lo que puede observarse es que al inicio del período democrático (se tomó como año de inicio 1983) la Nación financiaba 29,2% del total de los recursos con que contaban las provincias en su conjunto (con pisos de 18,7% en el caso del presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires, y techos de 43,5% para el caso del presupuesto de la Provincia de Corrientes). A partir del año 1991, la participación del financiamiento nacional en el total de los recursos provinciales ha tendido a disminuir, y en 2006, último año analizado, esa proporción había subido a 47,7% con respecto a 1983-84, pero en lento descenso con respecto a 1991, con un piso para Ciudad de Buenos Aires de 10,5% y un techo para el caso de Formosa de 82,3% de los recursos totales.

Esto es: casi la mitad de los recursos totales con que cuentan las provincias provienen de la Nación. Y en muchas de ellas (Corrientes, Chaco, Formosa, San Luis, Santiago del Estero) superan el 70% de los recursos totales.

Lo que puede observarse es que, en el tiempo, este registro se ha mantenido siendo mayor la participación de fondos nacionales en los períodos de bonanza fiscal para la Nación, contrayéndose en los períodos de crisis fiscal nacional.

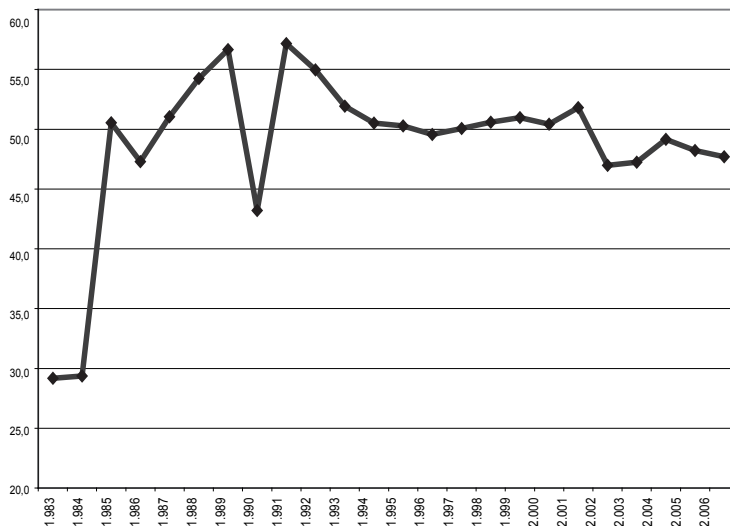
El gráfico que sigue muestra la tendencia señalada, y resalta las etapas fiscales que en los últimos veinte años ha atravesado la relación fiscal Nación – Provincias.

(4) Los impuestos con afectación específica forman parte del Presupuesto Nacional, aunque estén destinados a financiar políticas específicas de las provincias. El FONID, o Fondo Nacional de Incentivo Docente, configura en varias provincias hasta el 30% del salario docente, y responde al impuesto aplicado en 1998 como respuesta a la carpa docente. La venta de cada automóvil que se vende y el propietario no pagó el impuesto en su momento, crea un depósito a nombre del Ministerio de Educación, que financia parcialmente esas transferencias.

Esta tendencia sólo se diferencia para las provincias que se han clasificado como “despobladas” (Neuquén, Chubut, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego y La Pampa), debido a razones que se explicitarán en el próximo punto.

GRAFICO N° 1 – Evolución de la participación de los recursos nacionales en los recursos totales de las provincias

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias – Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.



En las etapas de bonanza fiscal de la Nación, esas transferencias condicionadas que se destinan a llevar a cabo políticas que decide la Nación por sí y cogestiona con las provincias, se incrementan sustancialmente, sin mostrar por ello un deterioro en la capacidad recaudatoria de las provincias.

El fuerte cambio operado a partir de 1985 muestra el efecto de la caducidad de la Ley de Coparticipación Federal N° 20.221, lo que condujo a que la Coparticipación Federal se sustituyera por transferencias directas de Nación hasta la sanción en 1988 de la ley actualmente vigente, y a partir de la misma, de los nuevos porcentajes de distribución primaria pactados en la ley 23.548.

3.2. Análisis por grupos de provincias

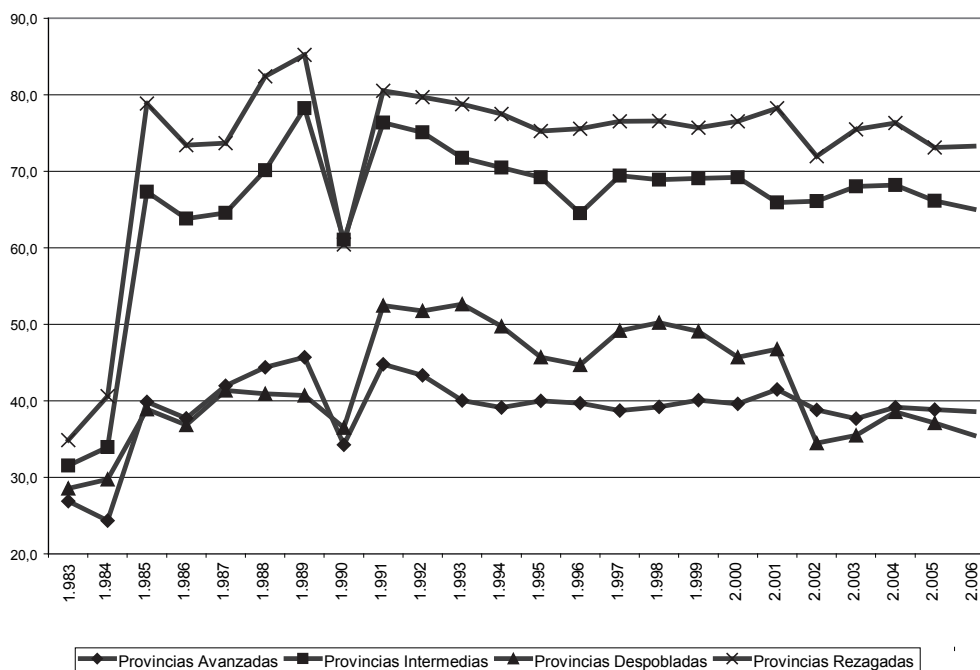
La clasificación de provincias presentada se elaboró a efectos de resaltar las diferencias entre tipos de provincias con respecto a este registro de las Finanzas Públicas.

Como se observa en el gráfico N° 2, el comportamiento de los recursos de origen provincial de las provincias Rezagadas es muy similar al de las provincias Intermedias, y salvo en los períodos de crisis fiscal nacional, la proporción de recursos nacionales en el total de los recursos provinciales es constante y muy elevada, aunque con tendencia decreciente. El período de mayor crecimiento es el de los planes de estabilización “Austral” y de “Convertibilidad”, luego de una fuerte crisis y disminución previa.

La participación de los recursos nacionales en el total de los recursos provinciales, en el caso de las provincias despobladas presenta una tendencia similar a la de las Avanzadas, aunque en la post convertibilidad se registra una mejora sustancial que obedece a la internalización de las regalías petroleras en los recursos propios, que sigue el rumbo del precio del petróleo a partir del año 2000.

GRAFICO N° 2 – Evolución de la participación de los recursos nacionales en los recursos totales por grupo de provincias

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias – Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.



4. Segunda Hipótesis: 4 Ciclos Fiscales

Nuestra segunda hipótesis de trabajo pretende diferenciar la composición del gasto

de las provincias a lo largo de los diferentes ciclos fiscales por los que ha atravesado nuestro país a partir del arribo de la democracia en 1983.

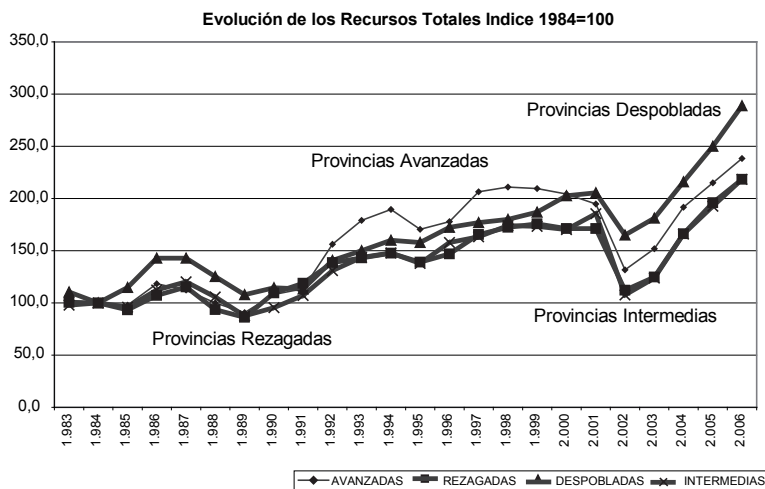
En primer lugar, se afirma la existencia de cuatro ciclos fiscales en los últimos 23 años, que acompañaron los ciclos económicos de nuestro país ⁵.

Tras alguna crisis de magnitud variable (hiperinflación, efecto tequila, devaluación post-Malvinas, fin de la Convertibilidad) algún plan de estabilización provoca un incremento notorio en los recursos fiscales de las provincias.

En el gráfico, se ilustra la evolución a precios constantes de 2007 de los Recursos Totales de las provincias, donde pueden apreciarse los cuatro ciclos señalados.

GRAFICO N° 3 – Evolución de los Recursos Totales de las provincias (por grupos de provincias) a precios de 2007

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias – Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.



Nuestra segunda hipótesis de trabajo pretende diferenciar la composición del gasto de las provincias a lo largo de los diferentes ciclos fiscales por los que ha atravesado nuestro país a partir del arribo de la democracia en 1983.

(5) Tanto los recursos propios de las provincias, como los originados en transferencias nacionales de libre disponibilidad o de afectación específica son fuertemente pro cíclicos, ya que están vinculados con el nivel de actividad económica (la mayoría de ellos son impuestos sobre las ventas: IVA, Ingresos Brutos, Impuesto al Cheque, impuestos internos; en tanto que los destinados a sostener la seguridad social están vinculados con el nivel de empleo registrado).

El primero de los ciclos identificados muestra un auge notable a partir del inicio del Plan Austral, y finaliza con la hiperinflación de 1989. El segundo ciclo se inicia con la Convertibilidad, con un pico en 1994, y una caída en los recursos a partir del Tequila en 1995. El tercer ciclo, postequila, finaliza con la profunda recesión de 2001, y a partir de la devaluación de 2002, se presenta un crecimiento sostenido de los Recursos Totales.

Sin embargo, la composición del gasto provincial es diferente a lo largo de al menos dos de los cuatro ciclos señalados. A continuación se trabajará con más profundidad esta hipótesis.

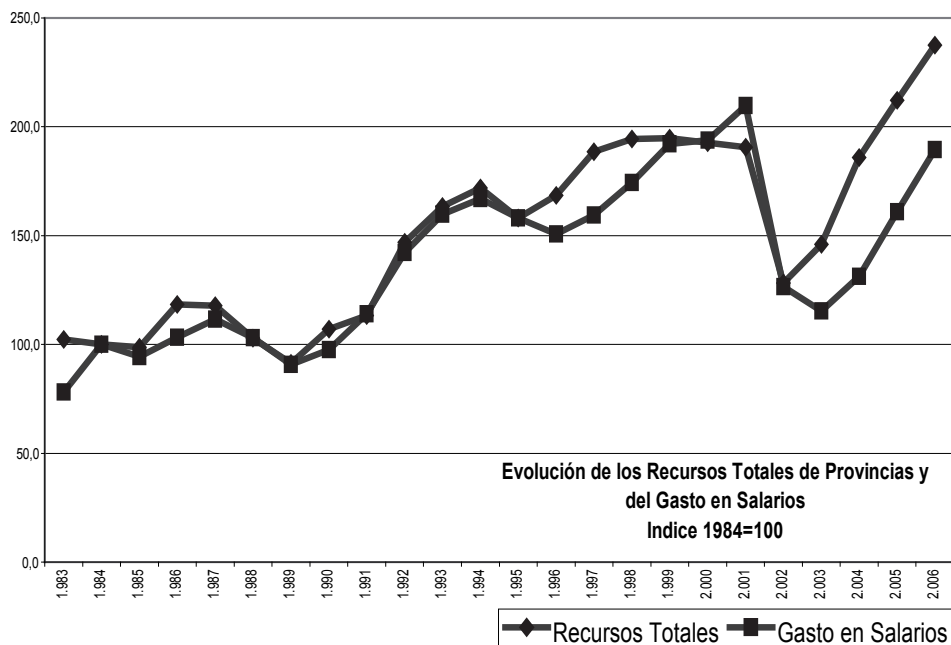
4.1. Análisis del Gasto en Salarios e Inversión Real Directa de provincias, con relación a los Recursos Totales

Se trabajó analizando la composición del gasto de provincias a lo largo de los últimos 23 años, siguiendo la evolución tanto del gasto destinado a salarios como el destinado a Inversión Real Directa, en función de los Recursos Totales percibidos por las provincias.

El gráfico N° 4 muestra cómo varió el Gasto en Salarios en el período en relación a los Recursos Totales, y el N° 5 incorpora la variación de la Inversión Real Directa con relación a la misma variable.

GRAFICO N° 4 – Índice de Gasto en Salarios (a precios de 2007) Base 1984=100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias – Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.



En el gráfico se aprecia la primera diferencia entre los ciclos recaudatorios en su vínculo con el gasto que queríamos señalar. El ciclo iniciado a partir de la convertibilidad muestra una tendencia de incremento de los recursos prácticamente idéntica a la del gasto en salarios. Esto es, prácticamente la totalidad del incremento de los recursos a partir de 1991, y hasta la crisis económica de 2001-2002, se destinó al pago de salarios.

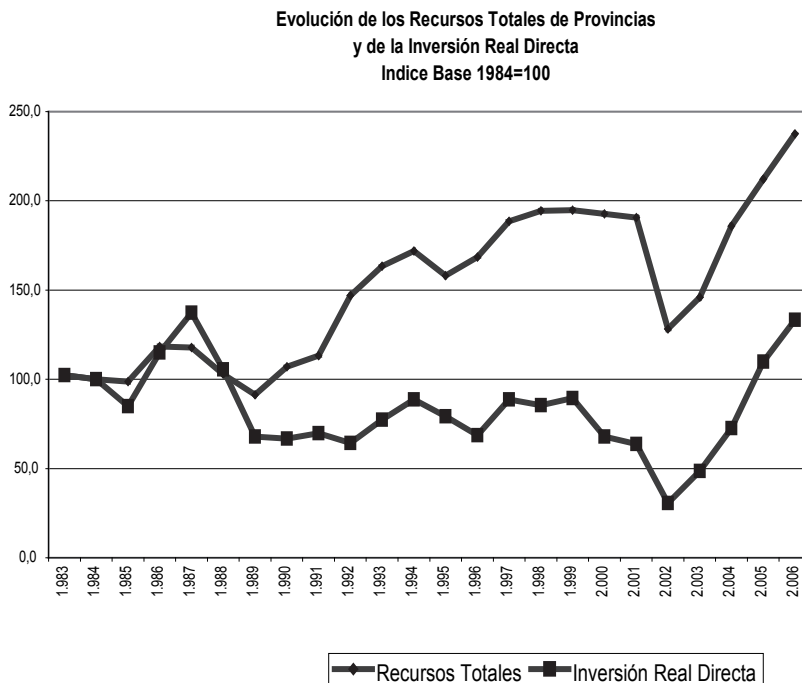
A partir de 2002, puede afirmarse que la brecha que separa el incremento de recursos del incremento en el gasto en salarios se mantiene, sin tender a superar la tasa de incremento de los recursos. Podría afirmarse que las provincias –de conjunto- actúan con relación a los incrementos de la masa salarial con mayor prudencia fiscal que en el pasado.

Veamos ahora qué ocurrió con la Inversión Real Directa.

GRAFICO N° 5 – Índice de Gasto en Inversión Real Directa (a precios de 2007) Base 1984=100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias – Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.

A partir de 2002, puede afirmarse que la brecha que separa el incremento de recursos del incremento en el gasto en salarios se mantiene, sin tender a superar la tasa de incremento de los recursos. Podría afirmarse que las provincias – de conjunto- actúan con relación a los incrementos de la masa salarial con mayor prudencia fiscal que en el pasado.

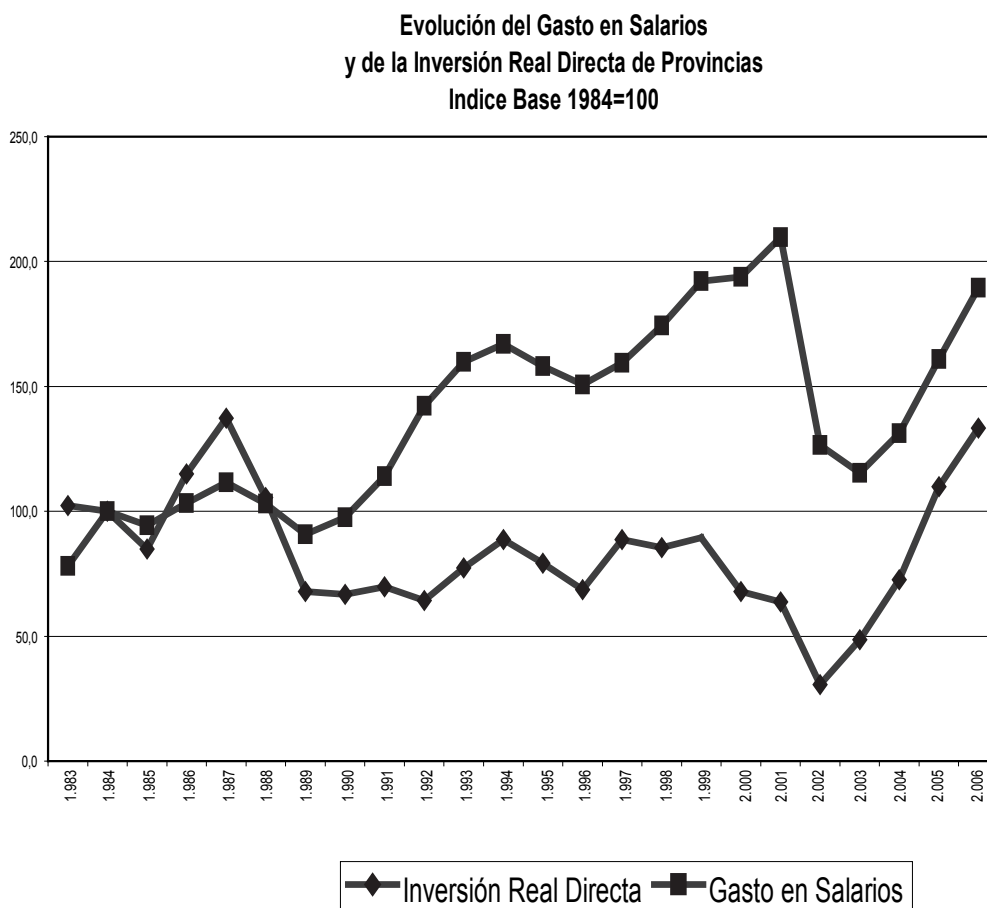


En el gráfico puede apreciarse la diferencia entre ambos ciclos fiscales. Así como en el ciclo de la Convertibilidad la tasa de variación de la Inversión Real Directa fue siempre inferior a la tasa de incremento en los recursos, en el ciclo iniciado en 2002 la tasa de incremento de la Inversión Real Directa superó todos los años a la tasa de aumento de los recursos.

Esto se aprecia mejor en el Gráfico N° 6, que muestra ambos índices de variación (tanto del gasto en salarios como el de la inversión real directa). Allí puede notarse que la tendencia al incremento de la Inversión Real Directa es superior a la de la masa salarial. Esta tendencia es diferente según el grupo de provincias de que se trate.

GRAFICO N° 6 – Índice de Gasto en Inversión Real Directa (a precios de 2007) Base 1984=100 e Índice del Gasto en Salarios (a precios de 2007) Base 1984=100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias – Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.



5. Conclusiones

El trabajo empírico efectuado sobre la base de información presupuestaria de las provincias, homogeneizada por la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias demuestra que la percepción original, inferida a partir del análisis de la ejecución presupuestaria de una provincia intermedia, puede traspolarse razonablemente al conjunto de las provincias del país.

El caso de las provincias despobladas diverge en base a otras variables empíricas presentes solamente en ellas, tales como la percepción de regalías petroleras, gasíferas o pesqueras a partir del año 1994, que dejan de formar parte de los recursos nacionales para incorporarse a los presupuestos provinciales, en conjunto con un incremento notorio del precio de esas materias primas, o la continua incorporación de población migrante de otras provincias, que implica la ampliación permanente de personal en los principales sistemas de prestación de servicios provinciales, tales como el sanitario, el educativo o el de seguridad provincial.

Se entiende que también se verifica la necesidad de diferenciar la evolución de las principales variables estudiadas agrupando diferentes provincias con base en su nivel de desarrollo, ya que el comportamiento de lo que aquí se decidió analizar es razonablemente homogéneo dentro de cada una de las clasificaciones utilizadas.

Por último, se destaca la peculiaridad del ciclo fiscal iniciado en 2002, que –entendemos– muestra una mayor prudencia fiscal de las provincias a partir de la profunda crisis experimentada por nuestro país, ya que las provincias, al destinar el incremento de recursos mayoritariamente a la inversión pública, logran que las finanzas públicas federales sean mucho más sustentables hacia el futuro.

El trabajo empírico efectuado sobre la base de información presupuestaria de las provincias, homogeneizada por la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias demuestra que la percepción original, inferida a partir del análisis de la ejecución presupuestaria de una provincia intermedia, puede traspolarse razonablemente al conjunto de las provincias del país.