

Particularidades de las Finanzas Públicas Provinciales en la Posconvertibilidad

Roxana Rubins, Horacio Cao, Jorge Kukulak y Gustavo Martinovich

1. El contexto general

Desde la recuperación institucional de 1983 se han sucedido tres diferentes ciclos económico-fiscales:

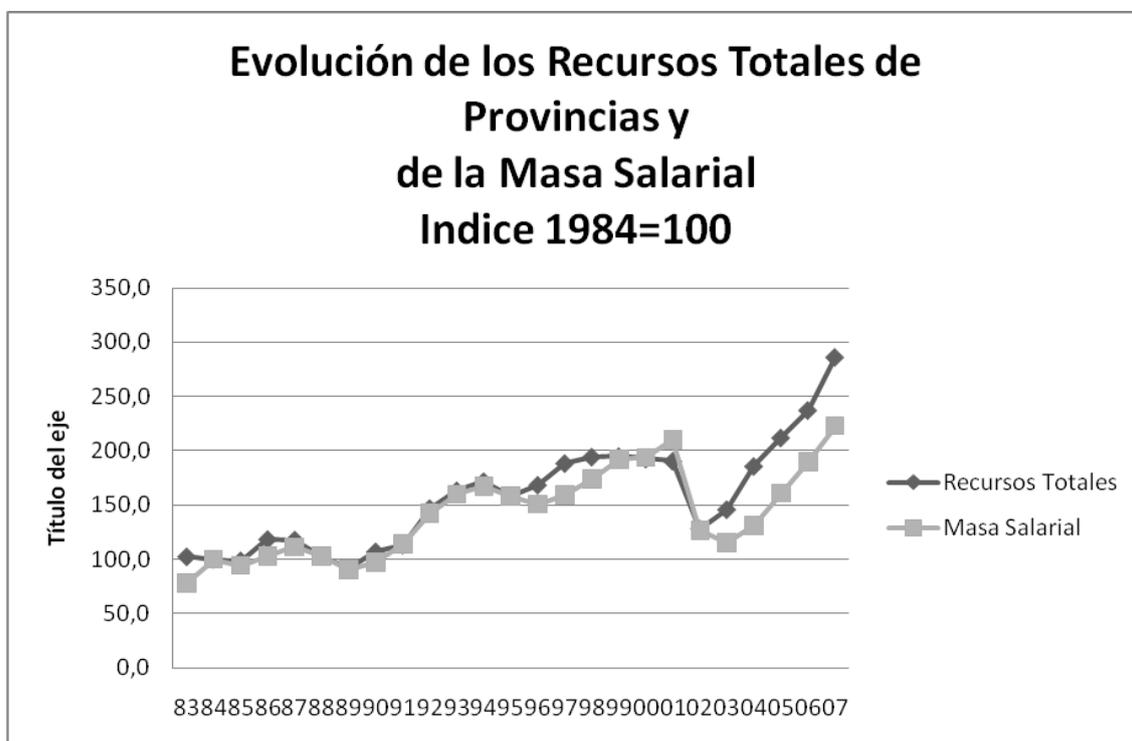
El primero de ellos, el Plan Austral, que finalizó - tras el intento de recomposición esbozado con el Plan Primavera - con la hiperinflación de 1989.

El segundo, la Convertibilidad, con un “hiato” en el Tequila, concluyó con la larga decadencia que condujo a la explosión económica y social de fines del 2001 y el tercero, ciclo post devaluatorio, que aún estamos recorriendo.

En todos ellos, acompañando el crecimiento del PBI, se experimentó una recuperación de los recursos de que dispuso el sector público en general y las administraciones provinciales en particular.

Como puede verse en el gráfico adjunto, en los dos primeros ciclos económicos una parte muy importante de este incremento fue asignado a la masa salarial provincial, generándose un crecimiento tanto en el volumen (número de trabajadores incorporados a la Administración Pública) como en los salarios nominales pagados.

Gráfico N° 1



No tenemos espacio aquí para explicar las razones de un fenómeno con aristas distintivas provincia por provincia, pero es indudable que el dislocamiento de los mercados de trabajos regionales, las presiones de los poderosos sindicatos estatales y los intereses de los aparatos políticos territoriales tienen algo que decir al respecto.

El esquema de traslado casi automático de los incrementos de recursos fiscales a la masa salarial provincial provocó dos tipos de problemas. Por un lado, la baja de la inversión real directa generó una obvia decadencia de la infraestructura pública, redundando en deterioro económico y social. Por el otro, el incremento de la participación relativa de los salarios en el total del gasto llevó a que, en las etapas de disminución de los recursos, la masa salarial no pudiera ser financiada.

Las consecuencias de este último proceso son historia conocida: la falta de pago de salarios devino en graves tensiones políticas, saldadas muchas veces merced a la destitución del gobernador, intervenciones federales o estallidos sociales.

El actual ciclo fiscal parece desarrollarse de modo diferente: una parte muy importante del incremento de los recursos de que disponen los Estados provinciales es asignado a la inversión real directa.

¿Porqué esta vez los recursos no fueron a salarios? Si bien otra vez hay muchas razones –por ejemplo: la construcción de puestos de trabajo en todo el país quitó grados de presión sobre el estado empleador- lo que interesa destacar aquí es el cambio en el modo en que se transfirieron los recursos. En este sentido, debe recordarse que más del 50% de los recursos provinciales provienen de la coparticipación federal y de transferencias del Estado Nacional. En los dos ciclos anteriores, la gran mayoría de estos fondos fue incorporada de manera directa al tesoro provincial (y de ahí a los salarios), mientras que a partir del año 2003 - y en virtud de arreglos legislativos que asignaron a la Nación un importante porcentaje del incremento de los recursos: ley de cheque, fondos para la seguridad social por transferencia de Cajas de Jubilaciones provinciales, impuestos al comercio exterior, etc. – un alto porcentaje de estos fondos se transfirió bajo la condición específica de que fueran utilizados en la construcción de obras de infraestructura.

Como consecuencia de esto, mientras los recursos totales de las provincias, en el período 2003-2007¹ crecieron a una tasa de 88,1% a valores constantes, la masa salarial lo hizo al 49,9% y la Inversión Real Directa al 335,6%.

Pongamos ahora el foco con en las transferencias presupuestarias.

2. Las transferencias de capital como parte de las transferencias presupuestarias del Estado Nacional hacia las Provincias.

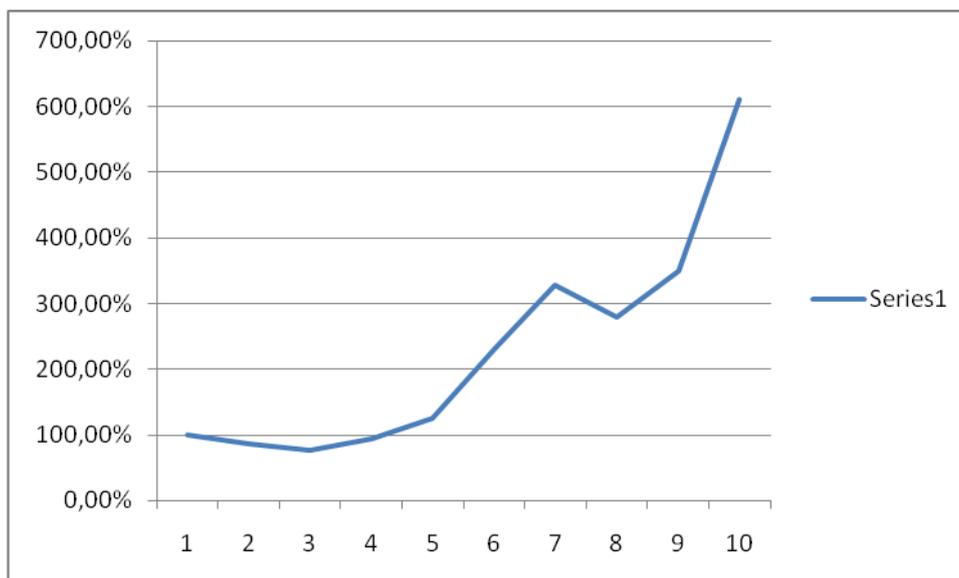
También en este caso se observan importantes cambios en lo que venía ocurriendo. En primer lugar se observa un incremento muy importante en el total de transferencias de capital, que se multiplican más de seis veces, pasando de \$ 2,2 miles de millones a más de \$ 13 mil millones.

Aquí se debería hacer una primera aclaración; los números del año 2009 –en virtud de las políticas keynesianas de garantizar demanda agregada para combatir la crisis

¹ No hay datos oficiales del gasto provincial para el 2008 ni parciales del 2009, pero en términos de estructura de gasto no debe haber habido muchos cambios.

internacional- están por fuera de la serie; aún sacando ese número y considerando los del 2008, el incremento ha sido del orden del 350%, llegando hasta los \$ 7,8 miles de millones (ver gráfico siguiente).

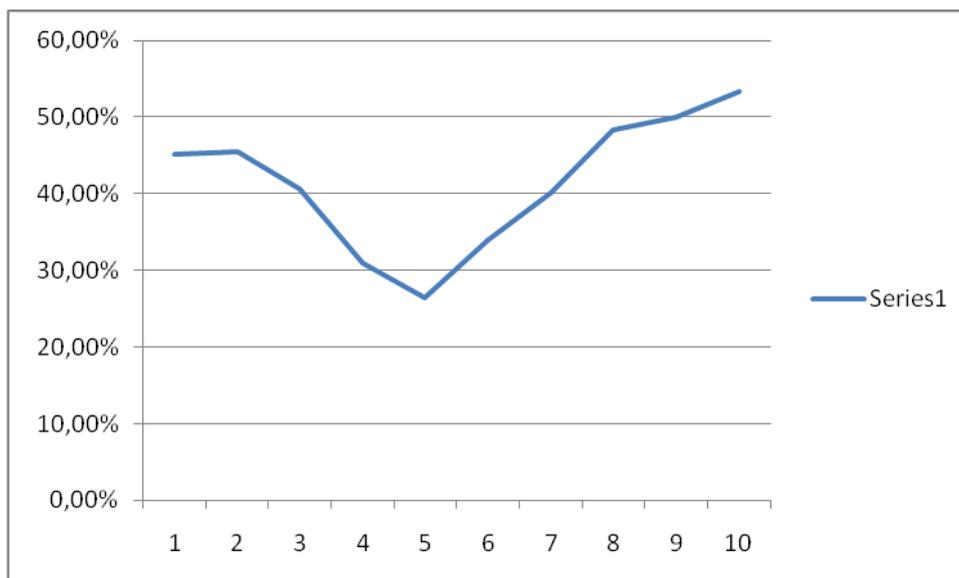
Gráfico N° 2
Evolución de las transferencias de Capital
Años 2001 / 2009 (para 2001 = 100)



Un segundo elemento a destacar es el cambio en la composición relativa de las transferencias presupuestarias. Así, como puede verse en el gráfico que sigue, han pasado a ser del 26,2% en el piso de la serie (año 2004) a más del 53% en el año 2009.

Aquí también merece hacerse una aclaración. El alto porcentaje de transferencias de capital en los años 2000/2001 de partida está relacionado con un piso muy bajo de transferencias Nación/Provincias en el marco del terremoto fiscal que atravesaba el país por aquella época. En la medida que se fue regularizando la situación, las primeras transferencias normalizaron una situación de hecho crítica, relacionada con obligaciones básicas de los estados provinciales (deudas de pago de sueldos y proveedores) y luego pudo entrar en vigencia las políticas de incremento de gasto de capital.

Gráfico N° 3
Porcentaje de transferencias de Capital en transferencias totales
Años 2001 / 2009



Un último elemento que queremos destacar en el análisis, es el cambio del peso relativo de las provincias por áreas. Así, se nota un incremento sustancial de aquellas del área periférica² (que pasan de un 37 a un 45%, luego de haber pisado un mínimo de un 31%). Este incremento se realiza a expensas de las provincias del área central que reducen su participación en alrededor de 10% en el periodo 2000/2009 (pasa de un 49 a un 40%), con variaciones intermedias que están relacionadas, en términos del peso relativo, con el comportamiento errático que en el tema, tiene el área despoblada (gráfico n° 4).

Esta evaluación tiene una lógica general; las provincias de menor desarrollo relativo se caracterizan menor stock de inversión pública y, además, son las más necesitadas de ellas para superar su retraso relativo.

Gráfico N° 4
Transferencias de Capital por área central, periférica y despoblada
Años 2001 / 2009, en %, para total de cada año = 100

² Área periférica, corresponde a provincias del NEA + NOA + Cuyo; área central a la Pampa Húmeda (Capital, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) y área despoblada a la Patagonia.

