

16 3

"GASTO EN PERSONAL E INGRESOS PÚBLICOS EN LAS PROVINCIAS PERIFÉRICAS ARGENTINAS"

Angel Vaca (*)

Horacio Cao (**)

(*) Licenciado en Administración - Economista de Gobierno - Jefe de Selección de RRHH del BNA.

(**) Licenciado en Ciencia Política - Docente Maestría en Administración Pública (FCE - UBA) - Doctorando (FCE - UBA) - Administrador Gubernamental

INTRODUCCION

En el presente trabajo se parte desde el supuesto de la existencia de una fuerte determinación entre las características de la sociedad y el estado y el desempeño o funcionamiento de la Administración Pública. De esta manera se procurará alcanzar el objetivo general de testear un supuesto comportamiento diferencial entre administraciones que se desenvuelven en áreas geográficas diferenciadas.

Así, es dable esperar un comportamiento distintivo en el desempeño de administraciones según el tipo de sociedad y estado en el que se encuentren insertas. Esta situación también debería poder verificarse en países con altos niveles de heterogeneidad espacial, más aún en el caso de naciones con formas de gobierno federal.

Dentro de este esquema general, el objetivo particular de este escrito es comprobar la existencia de una marcada diferencia en la propensión al gasto en personal entre las administraciones públicas de las provincias periféricas respecto de la que existe en las administraciones de las provincias centrales.

Para lograr esto, se han utilizado diagnósticos organizacionales, analizando los resultados censales de 1980 y 1991 y mediante la elaboración de un modelo econométrico de comportamiento del gasto en personal, se ha tratado de cuantificar esta diferencia.

1. Las diferencias entre regiones

Existen una importante cantidad de trabajos¹ que clasifican las Provincias de la República Argentina en vista a las diferencias que se observan desde lo económico, lo social y lo histórico.

¹ Este escrito toma partes de un trabajo práctico presentado en el módulo "Econometría Aplicada" del Doctorado de la Facultad de Ciencias Económicas - UBA.

² Para otras clasificaciones de provincias ver, por ejemplo, Ferrer, 1980 / Núñez Miñana, 1974 / Estesio, 1989 / Cantón y Jorrat, 1980 / Rubins-Cao, 1996, etc. En general no difieren demasiado de la transcripta. Algunas hacen notar que la crisis de los '70 generaría un replanteo del equilibrio interregional descrito.

De todas ellas, se ha tomado la desarrollada por Rofman (1982), ya que es la más consistente con los objetivos de este trabajo. Según esta clasificación el proceso histórico de articulación de las diferentes regiones que conforman la República Argentina genera un equilibrio que puede sintetizarse de la siguiente forma:

* **Área central:** Posicionada sobre la Pampa Húmeda, Zona Metropolitana y Cordón Industrial, permitía la obtención de las divisas externas necesarias para mantener en funcionamiento el esquema de sustitución de importaciones, a la vez que tenía un peso determinante en el desarrollo del mercado interno. Como producto de esta situación y de su conexión con los mercados internacionales, en estas áreas se observa un pleno despliegue de relaciones de producción capitalistas. Fruto la reproducción de su situación hegemónica frente al resto del país, fue generando un desequilibrio abrumador en cuanto a tamaño y dinamismo. Comprende las Jurisdicciones de Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza³.

* **Area Periférica:** Regiones que quedaron fuera de las corrientes más dinámicas del sistema. Las relaciones de producción aparecen con atraso y relativa baja difusión en el espectro productivo, con remanentes de actividades no capitalistas o precapitalistas, al tiempo que las manifestaciones que asumen pleno carácter capitalista se encuentran limitadas en cantidad y capacidad de difusión. Dentro de las provincias de esta área se distinguen aquellas que con la expansión del mercado interno, tuvieron la posibilidad de generar productos para el área central (las "economías regionales"⁴) logrando, por lo menos, crear empleos suficientes como para retener el crecimiento vegetativo de su población (Provincias Intermedias), de aquellas que no pudieron hacerlo (Provincias Rezagadas)⁵.

* **Áreas Mixtas:** Existe un tercer tipo de subespacios, en los que se combinan elementos de los dos anteriores. Se trata de áreas de muy bajo nivel de ocupación previa, con tipos de organización productiva tradicional o capitalista extensiva y en los que la explotación de recursos naturales introduce elementos nuevos a la configuración espacial. Funcionan como enclaves de elevado desarrollo capitalista dentro de una estructura que aún se desenvuelve con patrones de organización muy atrasados. Comprende las Jurisdicciones de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro y La Pampa.

2. Diferencias entre Regiones y Políticas Públicas

³ Según las diferentes clasificaciones la provincia de Mendoza ocupa un lugar intermedio entre la área periférica y el área central. Reconociendo esta ambigüedad, a los fines de este trabajo será colocada en esta última categoría.

⁴ Se denominan economías regionales a los emprendimientos esencialmente monoproduktivos y agroindustriales que se desarrollaron en las áreas periféricas del país. Se destacan la vitivinicultura en el Oeste, el tabaco y el azúcar en el Noroeste, el algodón, el té y la Yerba Mate en el Noreste. Estos emprendimientos generaban, en forma directa o indirecta, el grueso del producto provincial no ligado directamente al sector público.

⁵ Provincias Intermedias: Comprende las Provincias de Salta, Chaco, San Juan, Tucumán, Entre Ríos, Corrientes, Misiones y San Luis. Provincias Rezagadas: Comprende las Provincias de Catamarca, La Rioja, Jujuy, Formosa y Santiago del Estero.

Con el objetivo de superar estos desequilibrios, a lo largo del siglo se han desarrollado una serie de políticas cuya finalidad ha sido la de mitigar el menor desarrollo relativo de las áreas periféricas. De esta forma se han promovido subsidios, transferencias extraordinarias, regímenes especiales etc. alrededor de intervenciones ad-hoc o en el marco de políticas generales.

Este trabajo, al estar centrado sobre las políticas de Recursos Humanos, solo considerará aquellos programas que permitieron elevar las erogaciones de las provincias periféricas. Como se observa en el cuadro siguiente, estas tuvieron un desempeño relativamente creciente en las áreas periféricas, lo que es captado por la estadística disponible hacia 1960.

Cuadro N° 1
Dinámica de las erogaciones per cápita de los Gobiernos Provinciales
Promedio Provincias = 100

Area	1900	1916	1934	1960	1970	1980	1986	1995
Area Central	124	112	111	96	92	86	75	83
Area Periférica								
Prov. Intermedias	69	83	87	105	101	114	131	117
Prov. Rezagadas	26	49	42	104	104	125	141	121
Promedio Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Porto (1998)

En la actualidad las principales políticas de apoyo a las áreas de menor desarrollo relativo se encuentran regladas por la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal, la Ley N° 23.966 del Fondo Nacional de la Vivienda y Fondo de Obras de Infraestructura Eléctrica, la Ley N° 24.130 de Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales, etc.

La lógica global de esta situación tendría como justificativo la siguiente concatenación lógica (Rubins/Cao, 1996):

- Se verifica que en las provincias periféricas el gasto publico es, en términos per cápita, proporcionalmente superior al del resto del país
- Igualmente se verifica que este "Plus" de gasto es financiado a partir de transferencias desde la Nación hacia las provincias, las que en el caso de las periféricas son proporcionalmente mayores. Esta situación implica un subsidio interregional desde las áreas centrales a las periféricas.

Cuadro N° 2
Gasto Público Provincial y Transferencias per cápita - Años 1997 - En \$

Concepto	Centrales	Periféricas	
	\$	\$	Centrales=100
Gasto per Cápita	797,2	1.135,0	142,37
Transferencias per Cápita	347,3	924,4	266,17

Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Desarrollo Regional (1998)

- Este "Plus" es parte de políticas explícitas que tienen el objetivo de lograr el desarrollo de las regiones mas retrasadas como medio de homogeneizar el desarrollo y la calidad de vida en todo el territorio.
- De haberse verificado este objetivo las provincias rezagadas deberían tender hacia una igualación de la estructura de empleo en particular y de la estructura económica y social en general.
- El círculo se cerraría cuando, a un cierto plazo, el subsidio decreciera junto con la mejor performance económica y social de las provincias de las áreas periféricas que deberían alcanzar la dinámica nacional (la llamada "hipótesis de convergencia").

A pesar de su lógica impecable, y según una abrumadora referencia empírica, la citada concatenación lógica no se estaría consumando.

Trabajos de Porto (1995), Willington (1998), de la Bolsa de Comercio de Córdoba (1998), etc., analizan los resultados económicos de las diferentes regiones de la Argentina, comprobándose que, al menos, el desempeño ha sido similar.

En otro trabajo, los autores, analizaron la performance social de los últimos años en las provincias rezagadas y en el resto del país, llegándose a un resultado similar (Vaca y otros, 1997). En suma, desde ningún ángulo de análisis se verifica la hipótesis de convergencia.

3. El porque del fracaso

3.1. Qué decisión tomar

En esta sección se buscará determinar cual es el elemento que hace que las inyecciones de fondos no hagan crecer a las regiones más rezagadas a tasas superiores a las que se observan en las áreas centrales.

Todos los intentos por impulsar las profundas transformaciones sociales y económicas necesarias para dar el salto cualitativo y terminar con la condición de periferia, provocan reacciones opuestas tendientes a restablecer el equilibrio interno preexistente.

Los resultados de estas tracciones de fuerzas no siempre, ni de modo necesario contienen en sí mismas soluciones favorables al desarrollo. Por el contrario, este resultado puede no darse; lo que equivale a afirmar la posibilidad de reproducción indefinida de estancamiento y heteronomía (Cardozo, Faletto, 1975).

En este marco debe analizarse el escenario local. ¿Cuales son las condiciones que se encuentran para impulsar una política de desarrollo modernizador? Por un lado las economías regionales encuentran dificultades estructurales para su reconversión: escasa diversificación, un patrón de desarrollo ligado a la evolución del mercado interno, con presencia mayoritaria de PyMES, en un contexto de crisis salarial, altas tasas de interés

y dificultoso acceso al crédito (subsidiado o no), con la conformación de conglomerados monopsonicos de los insumos tradicionales⁶.

Por otro lado, el contexto local, que definimos con remanentes precapitalistas o no capitalistas, no necesariamente genera clases dirigentes con objetivos de desarrollo modernizador. Además, en un proceso modernizador exitoso, es muy probable que no haya espacio para estas clases.

En suma, el camino más directo para su legitimación como clase dirigente local no pasa por intentar la inserción de los productores locales en el entramado capitalista internacional, con resultados por demás inciertos. Por el contrario, resulta más lógico aplicar el plus de divisas para generar una estructura política que las sostenga como clases dirigentes.

El supuesto global que organiza este trabajo plantea que las administraciones provinciales han procesado el "plus" de transferencia de forma tal de reproducir un cierto orden social preexistente. Esto es, no se utilizan estos recursos con el objeto de dar un salto hacia el desarrollo, sino que estos fondos son aplicados para organizar un sistema político prebendario, que pasa a ser un impedimento más (sino el más importante) en la modernización.

Estas clases dirigentes comparten la visión de que es *más eficiente* aplicar recursos bajo una lógica clientelar, pues mayor es el beneficio que se obtiene en términos de gobernabilidad y la gobernancia (en los términos en que los define Bresser Pereira {1998}), aunque en el mediano /largo plazo esto signifique profundizar el estancamiento / decadencia provincial.

La estructura clientelar se define básicamente por la aplicación de recursos, mayormente originados en otras regiones, en el armado de una red de protección y apoyo político. Esta red tiene varias dimensiones.

Históricamente la Banca Oficial de Provincia ha tenido un desempeño que solamente puede analizarse a la luz de las relaciones de los estados provinciales con las burguesías locales⁷. También son interesantes los análisis sobre la relación de las Administraciones Provinciales con sus proveedores y con los constructores de Obra Pública. En este trabajo nos limitaremos a analizar una de las dimensiones esenciales de utilizar los dineros públicos bajo esta lógica: el armado de una red clientelar a partir del empleo público. Pero antes de tratar de llenar este tema se analizarán algunas condiciones contextuales que permitieron el ensanchamiento de históricas redes clientelares.

3.2. Las condiciones del contexto que facilitan el armado de una red clientelar

La crisis desatada a mediados de los '70 generó una serie de impactos sobre las economías regionales. A los fines de este trabajo se quiere destacar:

⁶ Estas limitaciones son destacadas acertadamente por Mabel Manzanal (1995).

⁷ Al respecto ver Rubins/Cao, 1997.

1. El incremento de la escala mínima para las unidades rurales económicamente viables. Esto hace que, dada la alta proporción de minifundios, un segmento importante de los productores quede fuera de escala y por consiguiente excluidos del mercado. En el segmento industrializador de la producción agrícola ocurre algo parecido. Las bodegas (vitivinicultura), los ingenios (azúcar), secaderos (tabaco, yerba) con menores posibilidades de reconvertirse son barridos de la escena por los procesos de modernización⁸.

2. Paralela a esta situación, se observa un cambio en las migraciones, que parecen haberse reducido⁹ y cambiado su orientación de larga data hacia el Litoral. Esto tiene que ver con que las nuevas formas de producción a nivel nacional son expulsoras de mano de obra, por lo que existiría la tendencia a que se mediatice el papel de receptoras de población de parte de las regiones más dinámicas.

3. Un último elemento a destacar, es el secular descenso de la población rural.

Estas tres situaciones generan uno de los fenómenos demográficos más notables de la década: el rápido crecimiento poblacional de las capitales provinciales, producido por las migraciones que llegan desde las zonas rurales y desde las ciudades intermedias, a la vez que se neutralizan de las corrientes migratorias hacia el litoral (CFI, 1991).

Es necesario detenernos un segundo en el perfil de la población que llega a las capitales provinciales:

1. Se trata en general de personas con escaso o nulo capital acumulado. Los más favorecidos, que eran propietarios de su fundo y no medieros o peones, contarán con algún capital producto de la venta de su parcela. De todas formas es difícil que puedan usarlo para desarrollar un emprendimiento económico.

2. Por otro lado no poseen las habilidades requeridas para insertarse en el mercado laboral, caracterizado además por una baja demanda. Por supuesto que esta afirmación no quiere tener un signo peyorativo, sólo se hace notar que habilidades desarrolladas por generaciones, útiles para sobrevivir en áreas rurales, son de poca o nula utilidad para una inserción urbana.

3. Por último, desde lo cultural, se destacan ciertos componentes pre-modernos. Así, en términos generales puede decirse que entre estos grupos las desigualdades tienen cierta legitimación y reconocimiento cotidiano, estableciendo relaciones predominantes de subordinación más que de oposición (Palermo, 1988).

3.3. Algunas características del Empleo Público como herramienta clientelar

⁸ Varios trabajos detallan esta situación. Tal vez en donde se encuentren mejor resumidas se en Rofman, 1994.

⁹ Si se exceptúa el Censo de 1869 el Censo de 1991 tiene el mayor porcentaje de población censada en la jurisdicción donde nacieron. En lo que hace a nacidos en el resto del país los censos de 1970 muestran un 24%, el de 1980 un 23% y el de 1991 un 20% (INDEC, 1993).

En punto a tratar es porque, para un decisor político que optimiza en términos de mantenerse e incrementar su poder, es racional aplicar una importante parte de los recursos a la toma de personal, sin tomar en cuenta consideraciones acerca de la productividad de las oficinas públicas a los cuales los destina

En primer lugar esto es posible porque la cantidad de personal es determinante en el nivel electoral. Esta situación es una de las diferencias cruciales con lo que ocurre en el área central. Los aparatos clientelares pueden ser similares, pueden ser definitivos en una interna, pero su peso específico, en caso de elección de autoridades es notoriamente distinto.

Empleo Público / PEA	1980	1991
Area Central	19,1%	18,7%
Area Periférica	24,6%	31,1%
Provincias Intermedias	23,3%	28,3%
Provincias Rezagadas	28,9%	40,5%
Total País	20,7%	16,8%

Como puede observarse en el cuadro, el Area Periférica tiene una proporción mayor de la PEA como empleo público y contrariamente a lo que sucede en el Area Central ha crecido notoriamente durante el periodo considerado.

Este mecanismo es tan fuerte que supera lo partidario. En efecto, como se desprende de la opinión de todos los expertos, las diferentes agrupaciones que han pasado por gobiernos provinciales no han podido cambiar la tendencia del gasto en personal.

Por último debe remarcarse que este tipo de políticas¹⁰ significa dejar de lado, aún en el mediano plazo, otros registros como por ejemplo el fortalecimiento de funciones rutinarias del estado, el apoyo a la reforma económica, la inversión en obra pública, la promoción social, etc.

Esta situación se desarrolla de esta manera, en virtud de que el personal de las Administraciones Provinciales goza de los beneficios de la estabilidad laboral, esto unido a otras ventajas en las condiciones laborales y los niveles de desocupación y subocupación imperantes en el mercado, lleva a que la rotación de este personal sea prácticamente nula.

En suma, cuando se contrata empleo público, se imposibilita el desarrollo de políticas alternativas (por el compromiso de recursos fiscales) durante un periodo considerable. En este sentido un político que fue gobernador sostiene " ... la ley es de

¹⁰ No escapa al análisis que cierto gasto en personal, ligado con la profesionalización y elevación de la calidad de servicios (v.g. el gasto en personal para educación, salud, programación económica, etc.) es clave para la reconversión productiva y/o en el mejoramiento de la situación social de la población. Sin embargo, y dada la situación económica y social y la forma que los recursos humanos se gestionan, es claro que el incremento del gasto en el rubro personal tiene que ver, casi exclusivamente, con la conformación de una red de patronazgo.

hierro: o se hacen obras o se nombran empleados públicos, esta es la cuestión ..."
(Alende, 1988).

4. La confirmación de la hipótesis

La hipótesis a demostrar en este trabajo puede expresarse de la siguiente manera:

"Como parte de un sistema global, que involucra otras esferas de la sociedad y el estado, las políticas de recursos humanos de las Administraciones Públicas Provinciales de las áreas periféricas se relacionan más con el armado / reproducción de un aparato clientelar que con parámetros de servicio"

Se triangulará sobre la base de las siguientes estrategias para confirmar empíricamente esta hipótesis:

- Diagnósticos organizacionales realizados por la secretaría de Asistencias para la Reforma Económica Provincial
- Análisis de los resultados censales 1980 y 1991
- Propensión al gasto en personal

Las razones para recurrir a esta triangulación tienen que ver con la complejidad del fenómeno a medir. También debido a que es importante garantizar la veracidad de la información, ya que reiteradamente se ha hecho hincapié en la baja calidad de los datos que se recopilan en las provincias. Así, en el caso de mediciones oficiales de empleo público provincial, mostraron una subregistración del orden 30% de la planta en ocasión de realizarse censos de personal de las Administraciones Provinciales.

Existe además de estos puntos, una gran variedad de ensayos, análisis, trabajos de consultoría, reportajes, etc. que dan cuenta del fenómeno clientelar. En general, y en línea con la dificultad de estructurar información, casi no tienen referencia empírica mayor que la propia vivencia y/o conocimiento del estado provincial.

4.1. Diagnósticos organizacionales realizados por la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP)

En el marco del Programa de Reforma Provincial (BID - BIRF xx) se desarrollaron en varias provincias argentinas una serie de diagnósticos estructurales de las Administraciones Públicas Provinciales para las jurisdicciones periféricas de Misiones, Catamarca, Santiago del Estero, Chaco, Salta y San Juan. Estos trabajos, hechos en conjunto por técnicos de la SAREP y de las Provincias, tenían que ser aprobados por autoridades políticas de ambas jurisdicciones.

A los fines de nuestro trabajo, el principal valor de estos diagnósticos tienen que ver con la capacidad de confirmar la inexistencia de variables espúreas. Esto es que las modificaciones en la planta de personal tuvieran como origen variaciones en la demanda

de servicios, cambios en las técnicas organizacionales, incorporación de tecnologías, etc.

En este sentido, para las provincias citadas, los diagnósticos confirman la sobrepoblación de empleados públicos, y en muchos casos los cuantifican. Su evolución histórica y su nivel es de tal envergadura que sólo puede ser justificado en situaciones vinculadas con el marco político, social y económico (desocupación/subocupación, condiciones de trabajo, red clientelar, presiones por ingreso a la administración pública, etc.)

4.2. Análisis de los resultados censales 1980 - 1991

Al ser censales, estos datos presentan la ventaja de una alta homogeneidad y baja distorsión. Además será la única forma de cuantificar el fenómeno en términos de cantidad de agentes (el análisis de las ejecuciones presupuestarias en el próximo punto se miden en moneda).

En otro trabajo (Vaca y Otros, 1996) se ha abordado el incremento de personal del sector público en las áreas periféricas y en las áreas centrales, observándose que, en términos relativos el desempeño ha sido diferenciado.

Cuadro N°4
Evolución Intercensal del Empleo Público y Privado

1991/80	Público	Privado	Total
Area Central	-2,2%	11,4%	7,8%
Area Periférica	26,4%	17,0%	20,3%
Provincias Intermedias	21,2%	17,1%	18,5%
Provincias Rezagadas	40,3%	16,8%	26,5%
Total País	7,6%	13,3%	11,7%

Fuente: Censos Nacionales

Este trabajo tiene la dificultad de su antigüedad (el último dato es de 1991) y de que no desagrega el empleo en nacional, provincial y municipal. De todas maneras se puede apreciar claramente este comportamiento diferenciado de reducción del empleo público en el Area Central frente al crecimiento en las provincias periféricas, fundamentalmente las rezagadas donde se registra un 40,3%.

4.3. Propensión al gasto en personal

Se considera que esta estrategia es la más completa y contundente, ya que trabaja a partir de las ejecuciones presupuestarias de las provincias, el único instrumento disponible que contiene información considerada de buena calidad, homogénea, relativamente reciente y discriminada por provincias para las jurisdicciones bajo análisis.

En ellas la discriminación del gasto en personal no es absoluta. Así, por ejemplo, figuran como transferencias algunos renglones que en forma indirecta financian empleo público (docentes privados, empresas públicas, empleo municipal). Por otro lado se ha detectado en algunas provincias que se paga personal en partidas aplicadas a otro rubro. Por ejemplo en una provincia se detectó que existían empleados cumpliendo funciones rutinarias de oficina que pertenecían a un denominado "Plan de Obras Públicas" y cuyos pagos se hacían por partidas de gasto de capital.

Si bien estas alteraciones constituyen un problema que no puede ser considerado menor, se estima que las mismas no invalidan el análisis, ya que son más comunes en las provincias periféricas, y si en algún sentido fueran relevantes, lo serían en la dirección de pronunciar la propensión al gasto en personal de estas provincias.

Las hipótesis a contrastar es la siguiente:

- *Existe una diferente "propensión al gasto en personal" según las áreas de que se trate; como variable dependiente de los ingresos, el gasto en personal será proporcionalmente mayor en las administraciones de provincias de las áreas periféricas que en el resto del país.*

Para su contrastación, se ha elaborado un modelo econométrico en el cual se hace depender el gasto en personal (variable dependiente) de los recursos totales (variable independiente). Este refleja que, bajo la lógica clientelar de utilización de los recursos, estos tienden a aplicarse al gasto en personal, con mayor intensidad en las áreas periféricas.

De esta manera, se obtendrá la Propensión al Gasto en Personal (B_2) para las diferentes áreas. Para ello, y a partir de información tomada de la Base de Datos SAREP (1995) y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (1998), se utilizará la modalidad de regresión con datos en panel para 18 jurisdicciones¹¹ provinciales dentro del periodo 1983 – 1998 (Ver Anexo 1).

Esta metodología nos permitirá determinar, para el conjunto de las provincias bajo análisis, la proporción que de cada peso que obtienen como ingresos, aplican al gasto en el rubro personal.

De la aplicación del modelo (Ver Anexo 1) se observa que la propensión al gasto en personal de las provincias centrales (B_0) es de 0,463496, mientras que en las periféricas (B_1) esta propensión se incrementa en 0,144642 (aproximadamente un 15%), llegando a un total de prácticamente 0,61. Este es el núcleo central de la confirmación de la hipótesis planteada. Si en esta ecuación (B_1) hubiera sido igual a 0 (cero) estaríamos ante un caso en donde la propensión al gasto en personal de las periféricas no guardaría diferencia con el dato obtenido en el caso de las centrales, refutándose la hipótesis. Debe destacarse que el coeficiente B_1 nos indica cuanto del Gasto Público está explicado sólo por la condición de periférica.

¹¹ Se consideran únicamente las Provincias de las áreas centrales y de las periféricas, no tomándose en cuenta las provincias de las áreas mixtas.

4.4. La confirmación empírica

Las estrategias de confirmación desarrolladas han corroborado nuestra hipótesis de comportamiento diferencial entre las provincias de las áreas periféricas y de las áreas centrales.

Un trabajo cualitativo de diagnóstico nos ha confirmado que existe un sobrepoblamiento de las Administraciones Provinciales, a la vez que ha garantizado la inexistencia de variables espúreas.

Por otro lado, y a través de fuentes consideradas suficientemente confiables se ha confirmado que el gasto en personal y la cantidad de agentes públicos es mayor en las áreas periféricas.

De esta forma la hipótesis, que podría haberse falsado si :

1. La cantidad de empleo público medido censalmente hubiera sido similar y/o hubiera evolucionado de manera similar en las áreas consideradas
2. si la propensión al gasto en personal fuera igual o menor en las áreas periféricas que en las áreas centrales,

fue ampliamente confirmada

5. CONCLUSIONES

1. Las políticas que se han aplicado y se están aplicando y que intentan homogeneizar el nivel de desarrollo de las diferentes regiones que componen nuestro país no han logrado alcanzar siquiera el mínimo resultado esperado.
2. La idea principal que sostiene esta situación, se basa en la existencia de un comportamiento diferenciado de las administraciones públicas de áreas periféricas respecto de las centrales.
3. En este sentido, los recursos dirigidos a través de estas políticas de igualación del desarrollo, han sido utilizados por los actores locales para el armado de redes clientelares que fortalezcan y garanticen su posición como tales en este esquema de desequilibrio actual de desarrollo.
4. Esta situación ha sido suficientemente corroborada mediante la cuantificación de un mayor crecimiento del aparato público (en términos de agentes) en las áreas periféricas, la determinación de que este incremento no responde a variables espúreas (incremento de la demanda de servicios, cambio tecnológico, etc.) y por último la cuantificación de una mayor propensión al gasto en personal en las áreas periféricas.

BIBLIOGRAFÍA

Alende, Oscar - Reportaje "Profundizar en el origen del triunfo de la UCRI" - en revista "Todo es historia" N° 249, Buenos Aires, Marzo de 1988

Capitanich, Jorge "Un Plan Brady Provincial como solución de Largo Plazo", en "El Economista", Buenos Aires, 7 de Mayo de 1993.

Cantón, Darío y Jorrot, Jorge "El Voto Peronista en 1973" En Desarrollo Económico - N° 77 Vol. 20 IDES - Buenos Aires, Abril/Junio de 1980

Consejo Federal de Inversiones "Comportamiento Migratorio de la Población Total", en Boletín CFI, Buenos Aires, 1991

Esteso, Roberto L. "La reforma del estado en Argentina: La descentralización en el contexto de la democratización y la crisis" - en "Seminario Internacional sobre los procesos de reforma en América Latina". Fundación Friedrich Ebert de Colombia - Bogotá, 19 y 20 de Agosto de 1988

Esteso, Roberto y Capraro, Héctor, "Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el estado federal y las provincias", Cuadernos IIPAS N° 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1989

Ferrer, Aldo "La Economía Argentina, las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales" Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1980.

Gujarati, Damodar N. "Econometría" Mc Graw - Hill, Segunda Edición, México, 1992

Juri, María de la Esperanza "Las Provincias ante el desafío del adecuar el tamaño de su Estado" en revista "Novedades Económicas", IEERAL de Fundación Mediterránea, Año 17, N° 172-173, Argentina Abril/Mayo de 1995

Núñez Miñana, Horacio "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares" - Documento Interno N° 10 - Facultad de Ciencias Económicas - UNLP - La Plata, Diciembre de 1972

Página 12 "La culpa no es de los salarios" Buenos Aires, 18/11/95

Porto, Guido G.- "Convergencia Entre Regiones, Algunos Resultados Empíricos para la Argentina. 1953 - 1980" En Finanzas Públicas y Economía Espacial (En honor a Horacio Núñez Miñana - Editado por Alberto Porto) Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas - La Plata - 1995

Rofman, Alejandro "Marco Económico-Social y Político-Administrativo de las Diferenciaciones Regionales" - Seminario Latinoamericano Sobre Administración Regional - Caracas 1975.

Rofman, Alejandro "Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina" Cuadernos del CEUR N°7, Buenos Aires, 1982

Rubins, Roxana y Cao, Horacio "La estructura institucional de las provincias rezagadas", Realidad Económica Nº 128, IADE, Buenos Aires, Nov/Dic 1994

Rubins, Roxana y Cao, Horacio "Economías Regionales y Crisis Económica" Realidad Económica Nº 141, IADE, Buenos Aires, Jul/Ago, 1996.

Rubins, Roxana y Cao, Horacio "Apuntes para analizar la evolución de la Banca Oficial de Provincia" Mimeo, CEPAS, Buenos Aires, 1997

Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP). Datos para el análisis del Sector Público. Ministerio del Interior, Buenos Aires, Julio de 1995

Subsecretaría de Desarrollo Regional "Informe Económico Regional" - Subsecretaría de Desarrollo Regional - MEyOySP - Buenos Aires, Julio de 1998

Vaca, Angel / Francés, Mónica y Cao, Horacio "Empleo público en provincias rezagadas", Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental Nº 8 - Buenos Aires, 1997

ANEXO

El supuesto que explica el comportamiento del gasto en personal en las provincias, particularmente las correspondientes a las áreas periféricas, se basa en la idea de que existe un manejo clientelar de los recursos públicos que tienden a aplicarse sobre la planta de personal. De esta manera podemos suponer que de cada peso que reciba como recurso una provincia, una porción se destinará a incrementar el gasto en personal de manera que, cuanto mayor sea el manejo clientelar de estos recursos mayor será la porción destinada al pago de este rubro.

En este sentido, el modelo toma dos variables de las ejecuciones presupuestarias, los ingresos totales percibidos por el gobierno provincial y el volumen de gasto en el rubro personal. Tomando en cuenta estos datos y utilizando la modalidad de regresión con datos combinados, ("pooled data") ya que se toman datos de corte transversal y de series de tiempo, se determinará en cada una de las áreas lo siguiente: por cada peso que los estados provinciales obtienen como ingresos, cuál es la parte que aplica al gasto en personal. De esta manera, comparando ambas se podrá arribar a la comprobación de la hipótesis.

$$GP = \alpha_0 + \alpha_1 D_1 + B_0 X_i + B_1 (D_1 X_i) + u$$

En donde:

GP = Gasto en Personal

α_0 = Valor de intercepción (provincias centrales)

α_1 = Valor de intercepción (provincias centrales periféricas)

D_1 = Variable Dummy:

• Si la provincia $\in$ Periféricas $\Rightarrow D = 1$

• Si la provincia $\in$ Centrales $\Rightarrow D = 0$

X_i = Recursos totales de las Provincias

B_0 = Coeficiente o pendiente (Propensión al gasto en personal provincias centrales)

B_1 = Coeficiente o pendiente (Propensión al gasto en personal provincias periféricas)

u = Término de perturbación o error

Resolución de la ecuación:

$$\begin{array}{lcl} \textcircled{1} & \hat{GP} = & 105.83 + (-120.74) D_1 + 0.463 X_i + 0.145 D_1 X_i \\ \textcircled{2} & & (19.66) \quad (21.53) \quad (0.01) \quad (0.02) \\ \textcircled{3} & & (5.38) \quad (-5.60) \quad (36.87) \quad (6.14) \\ \textcircled{4} & R^2 = & 0.976 \end{array}$$

Esta ha sido corregida mediante el procedimiento de White por considerar que es normal encontrar problemas de heteroscedasticidad en este tipo de series.

En $\textcircled{1}$ observamos que la propensión al gasto en personal de las provincias centrales (B_0) es de 0,463, mientras que en las periféricas (B_1) esta propensión se incrementa en 0,145

(aproximadamente un 15%), llegando a un total de 0,608. Este es el núcleo central de la confirmación de la hipótesis planteada. Si en esta ecuación (B_1) hubiera sido estadísticamente igual a 0 (cero) estaríamos ante un caso en donde la propensión al gasto en personal de las periféricas no guardaría diferencia con el dato obtenido en el caso de las centrales, refutándose la hipótesis.

En ② se analiza el desvío estándar, esto es la variabilidad de la propensión al gasto en personal a lo largo de la serie analizada. Dado los bajos valores obtenidos, (0,01) y (0,02) puede decirse que la propensión tiende a ser una parte bastante estable de los ingresos totales.

En ③ se transcribe el coeficiente "t" que analiza la relevancia estadística de los coeficientes hallados. En virtud del número de observaciones realizadas se ve que existe un alto nivel de confianza (superior al 98%) en que esta propensión es distinta de cero. Además se debe destacar que el coeficiente B_1 nos dice cuanto del Gasto Público está explicado sólo por la condición de periférica. Este coeficiente es positivo y mayor que cero, con lo cual podemos comprobar que la propensión al gasto en personal es mas elevada en las provincias periféricas que en las centrales.

En ④ analizamos el R^2 de la ecuación. En este caso obtenemos un $R^2 = 0,976$, que es muy significativo.

De esta manera, utilizando este modelo, podemos afirmar que las provincias periféricas poseen un coeficiente de propensión al gasto en personal mayor al observado en las provincias centrales.