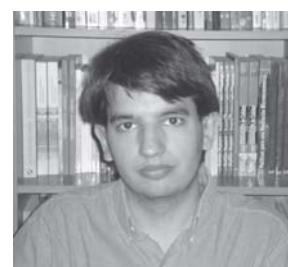


El “modelo” en las provincias

Por Adrián Lucardi

Este documento se propone analizar el funcionamiento del “modelo” económico en las provincias, reflexionando sobre el impacto político que la actual crisis económica puede tener en las mismas. El argumento principal es que, desde la salida de la crisis de 2002, los gobiernos provinciales han adoptado un modelo procíclico que descansa en un aumento continuo del gasto y el empleo públicos, lo que forzará un recorte de gastos a partir del 28 de junio. Hay varias razones para esperar que en un principio dicho recorte sea menos drástico que el que deberá aplicarse a nivel nacional, pero, si la crisis se agrava y obliga a realizar mayores economías, su impacto sobre la política provincial puede ser muy marcado.

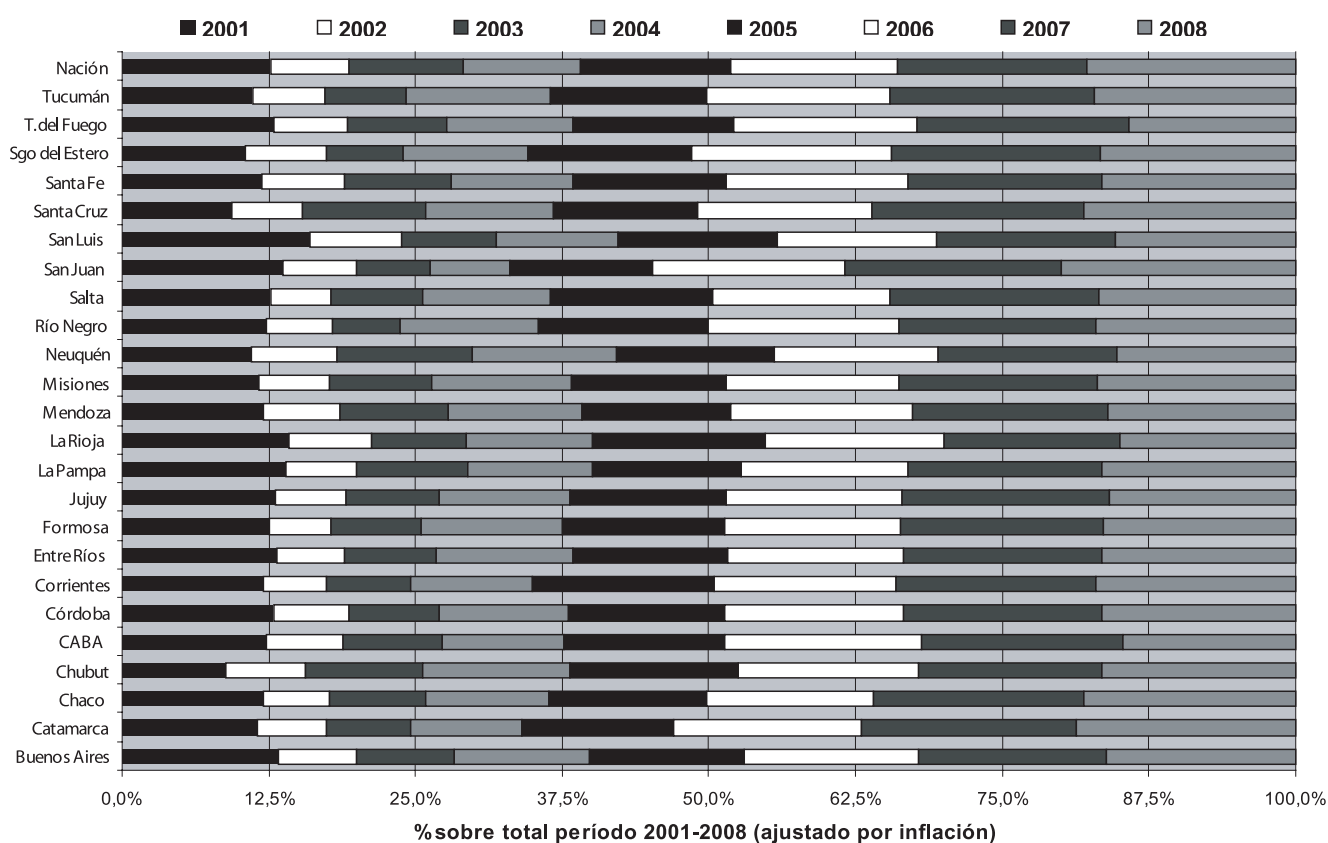
Adrián Lucardi es Investigador Asociado del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) y Asistente de Investigación de la Fundación Friedrich A. von Hayek, Argentina. Asistió en la elaboración de la “Primera Encuesta de Expertos en Política Provincial” (Argentina) y fue seleccionado con una Beca por la Comisión Fulbright y la Fundación Universitaria del Río de la Plata para participar en el “Seminario Internacional para Jóvenes Líderes” dictado en Río Cuarto, Argentina, 2006, y en el “Fulbright Argentina Institute on Leadership and American Studies”, Delaware, Estados Unidos, 2007. Es Licenciado Summa cum laude en Ciencia Política por la Universidad de San Andrés.



1. El modelo nacional y los modelos provinciales. El modelo económico adoptado por el kirchnerismo en 2003 está basado en la idea de que el gasto público promueve el consumo interno, lo que a su vez impulsa la industrialización, haciendo crecer la economía, generando empleo y reduciendo la desigualdad social. Al menos, eso dice la teoría; muchos podrían objetar que la recuperación económica experimentada desde 2003, con tasas de crecimiento superiores al 8% anual durante cinco años consecutivos, se deben más a la magnitud de la caída de 2002, y a los elevados precios internacionales de los *commodities* agrícolas, que al modelo adoptado por el gobierno. Pero más allá de la disputa sobre si el modelo genera los resultados que sus defensores aducen, lo cierto es que el mismo tiene un talón de Aquiles: se trata de un modelo procíclico, que sólo puede sostenerse en la medida en que la recaudación aumente sistemáticamente para apuntalar el continuo crecimiento del gasto público. Si, a consecuencia de factores externos –como la actual crisis financiera internacional, que hizo caer los precios de los *commodities* agrícolas– el ciclo se revierte, la recaudación cae y el gasto público debe contraerse, porque el país tiene vedado el acceso al financiamiento externo.

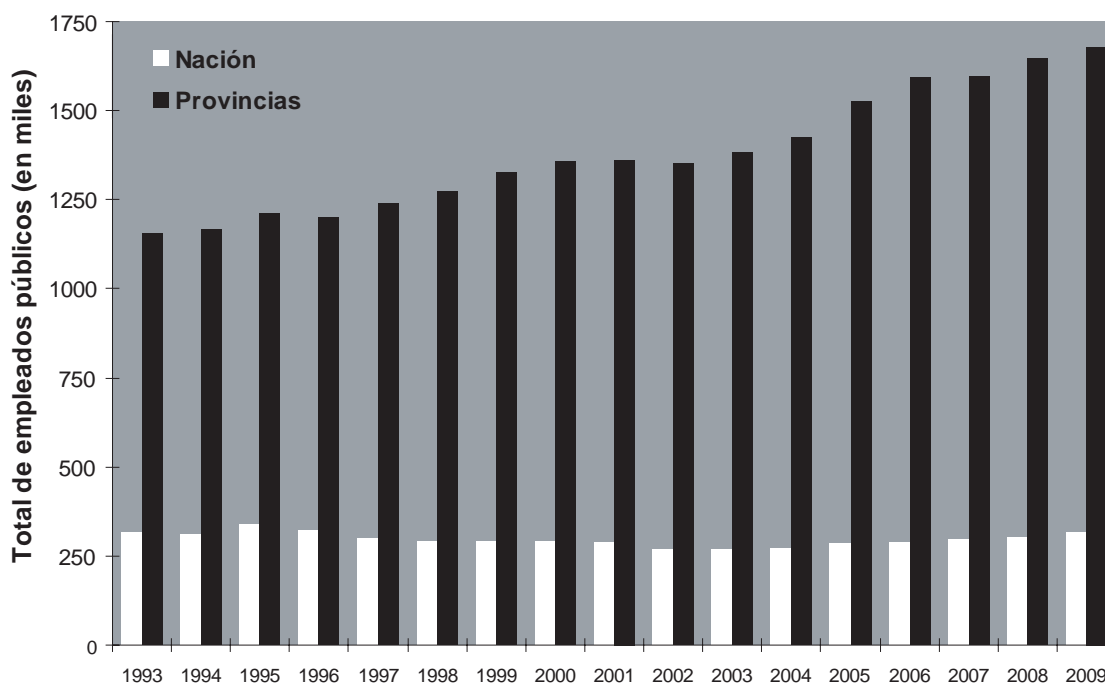
La situación de las provincias no es muy distinta a ésta. El Gráfico 1 muestra que el gasto público (ajustado por inflación) cayó bruscamente en 2002 y 2003, pero viene creciendo aceleradamente desde 2004. Si el gasto hubiera permanecido constante a lo largo de los ocho años comprendidos entre 2001 y 2008, cada uno de los ocho segmentos en que se dividen las barras tendría la misma longitud; pero lo que se observa es que prácticamente la mitad del gasto público del período 2001-2008 se concentró en los últimos tres años. San Luis es la única provincia que escapa (parcialmente) a este patrón.

Gráfico 1. Gasto público por habitante, 2001-2008



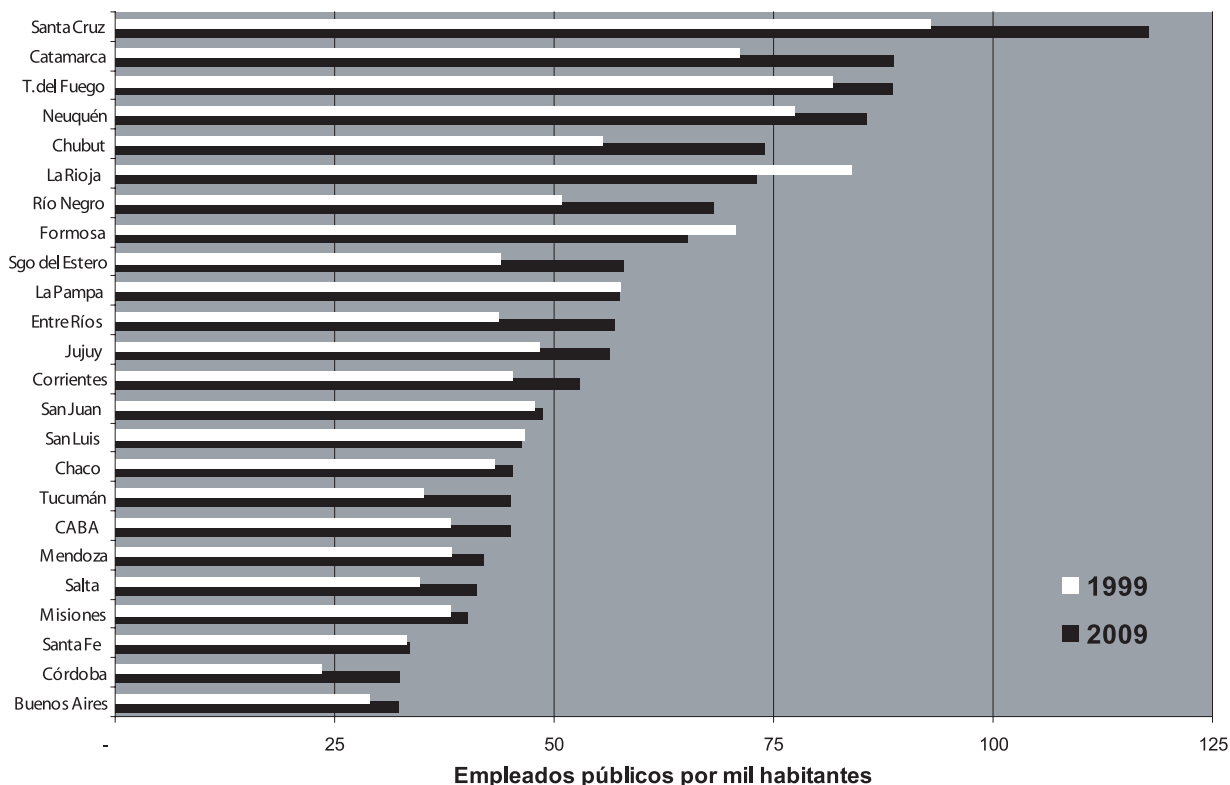
Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la *Oficina Nacional de Presupuesto, ProvInfo* e *INDEC*.

Además, como se observa en el Gráfico 2, las provincias en su conjunto emplean a mucha más gente que la nación. En parte, ello obedece a que brindan servicios (como seguridad, salud y educación) que son más trabajo-intensivos que los nacionales (pago de jubilaciones, política económica), pero también hay importantes razones políticas de por medio. De hecho, el Gráfico 3 muestra que durante la última década, la cantidad de empleados por habitantes creció en la mayoría de los distritos, muchas veces significativamente. Dado que en esos años las provincias no incorporaron nuevas atribuciones de gasto, parece claro que este aumento en la cantidad de empleados públicos corresponde a razones políticas más que a la necesidad de brindar más y/o mejores servicios.

Gráfico 2. Empleo público en Argentina, 1993-2009 (*)

* Comprende la administración pública, los organismos descentralizados y los organismos de la seguridad social. No incluye empresas y sociedades estatales, universidades ni otros entes públicos.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de *ProvInfo*, *ASAP* y los presupuestos nacionales y provinciales correspondientes a los años 2006-2009.

Gráfico 3. Empleados por habitante, 1999 y 2009

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de *ProvInfo*, *INDEC*, y los presupuestos provinciales correspondientes a 2009.

En suma, en las provincias también está vigente un modelo que descansa en el gasto y el empleo públicos como promotores de la actividad económica. Este modelo muestra las mismas debilidades que el nacional, ya que la mayor parte de los ingresos provinciales proviene de transferencias nacionales, de regalías petrolíferas y mineras y del impuesto a los ingresos brutos, todos los cuales son, también, procíclicos. Pero la situación de las provincias –y especialmente de las provincias chicas– presenta dos características que la distinguen de la situación nacional:

- a) La estructura de financiamiento reduce los incentivos para ajustar en tiempos de crisis, lo que agrava la situación fiscal nacional; y
- b) La importancia relativa del gasto y el empleo público son mayores, por lo que los ajustes, cuando llegan, tienen consecuencias políticas mucho más graves.

2. El empleo público es más importante en las provincias que en la nación. En muchas provincias, y especialmente en las más chicas, una parte sustancial de la población vive del estado: el Gráfico 3 muestra que, en 2009, en 13 de las 24 provincias del país había más de 50 empleados públicos por millar de habitantes, cifra que llega a casi 120 por mil en el caso extremo de la provincia de Santa Cruz.

Esto es relevante en términos tanto económicos como políticos. Respecto a lo primero, el sistema de coparticipación federal de impuestos redistribuye recursos a favor de las provincias más chicas, que de esta manera pueden permitirse mayores niveles de gasto por habitante (Gráfico 5). Ello significa que pueden pagar salarios relativamente altos por empleos generalmente poco exigentes y muy estables, con lo que la principal aspiración de los habitantes de esas provincias pasa por conseguir un cargo en el estado. Esto hace que a las empresas privadas les resulte más difícil contratar gente, lo que eleva los costos laborales en provincias donde la productividad de la mano de obra es relativamente baja. De esta manera se termina cayendo en un círculo vicioso: en muchas de estas provincias la productividad de la mano de obra es muy baja –lo que explica que sean muy pobres–, pero los empleos más atractivos están en el estado, que ya está sobresaturado de personal, por lo que los recursos terminan destinándose a actividades improductivas que no ayudan a estas provincias a salir de la situación del subdesarrollo.

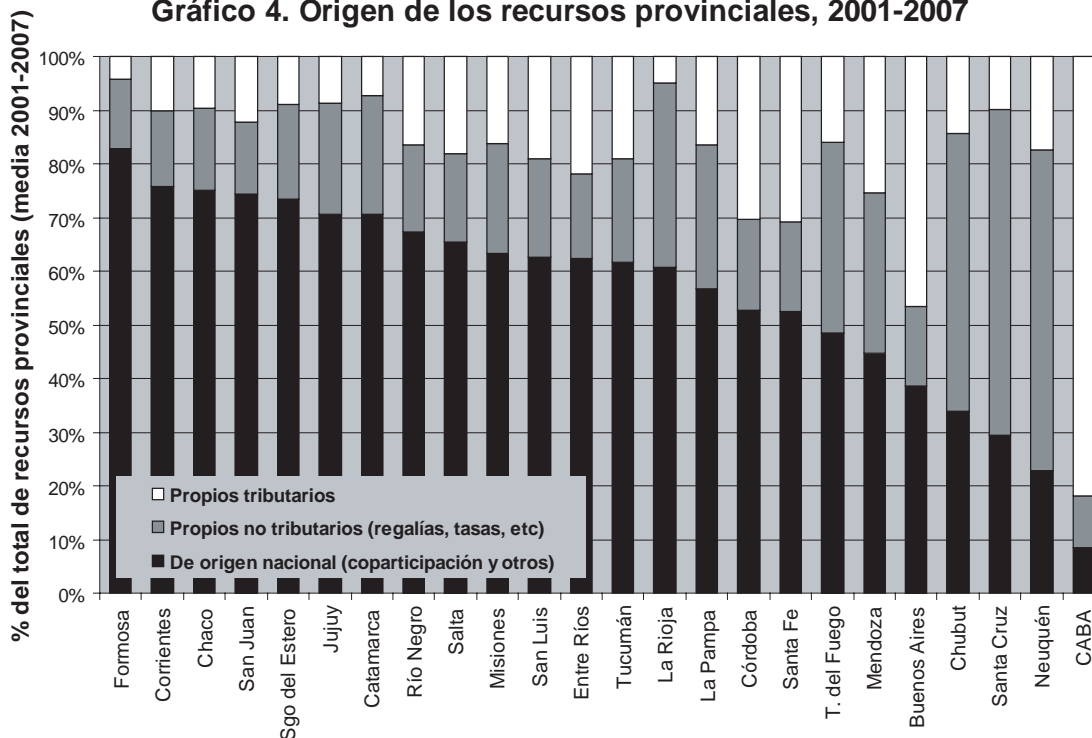
Por otra parte, el impacto político del empleo público provincial se manifiesta de dos maneras. En primer lugar está el clientelismo: el nombramiento de empleados públicos muchas veces sirve para recompensar a “punteros” y votantes leales. Pero hacer clientelismo contratando empleados públicos es caro: los planes sociales y los bolsones de comida cuestan menos, y resultan más fáciles de retirar en caso de “incumplimiento” por parte del cliente.

El beneficio que los gobernadores obtienen del empleo público no pasa, entonces, por la cantidad de votos que se puedan obtener el día de las elecciones, sino por el hecho de que en aquellas provincias donde no hay un sector privado amplio e independiente del estado, y donde buena parte de la población depende directa o indirectamente de un empleo público, es muy difícil sostener un periódico independiente, o financiar un partido opositor, etc. En otras palabras, la abundancia de empleados públicos permite ejercer un control que va mucho más allá de un triunfo electoral, lo que explica que en muchas de estas provincias haya poca alternancia en el poder –en siete de los ocho distritos en los que un mismo partido ganó todas las elecciones para gobernador desde 1983, la cantidad de empleados públicos por mil habitantes es superior a 55¹–, y que se produzcan episodios como el recientemente ocurrido en Formosa, en que la Mesa de Enlace del campo decidió realizar un acto al aire libre porque dos restaurantes, dos hoteles y un club se negaron a alquilarle un salón².

3. Los efectos redistributivos del sistema de coparticipación federal de impuestos favorecen a las provincias menos pobladas. Ahora bien, ¿cómo es posible que provincias tan pobres como Catamarca, Formosa, Jujuy o La Rioja puedan financiar semejantes niveles de empleo público? La respuesta está en que el sistema de coparticipación federal de impuestos existente en Argentina separa las decisiones de recaudación y de gasto, a la vez que redistribuye recursos a favor de las provincias menos pobladas del país –entre las cuales se cuentan las más pobres.

Respecto a lo primero, en Argentina los impuestos más importantes, como el IVA y Ganancias, son recaudados por la nación y luego distribuidos entre las provincias de acuerdo a una fórmula prefijada³. Ello significa que el costo político de determinar impuestos y recaudarlos corre a cargo de las autoridades nacionales, pero los gobernadores reciben los beneficios de aumentar el gasto y contratar empleados. Y como se observa en el Gráfico 4, en algunos distritos estos beneficios son muy importantes: entre 2001 y 2007, unas 17 de 24 provincias recibieron más del 50% de sus recursos mediante transferencias del gobierno nacional, y en 7 de ellas los fondos nacionales representaron más del 70% de los ingresos. Además, aquellos distritos que se financiaron en mayor medida con fondos de origen provincial generalmente lo hicieron con recursos “no tributarios”, como las regalías petrolíferas y mineras, que sólo impactan sobre un minúsculo sector del electorado. Sólo en la provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe, los recursos tributarios propios representaron más del 20% del total.

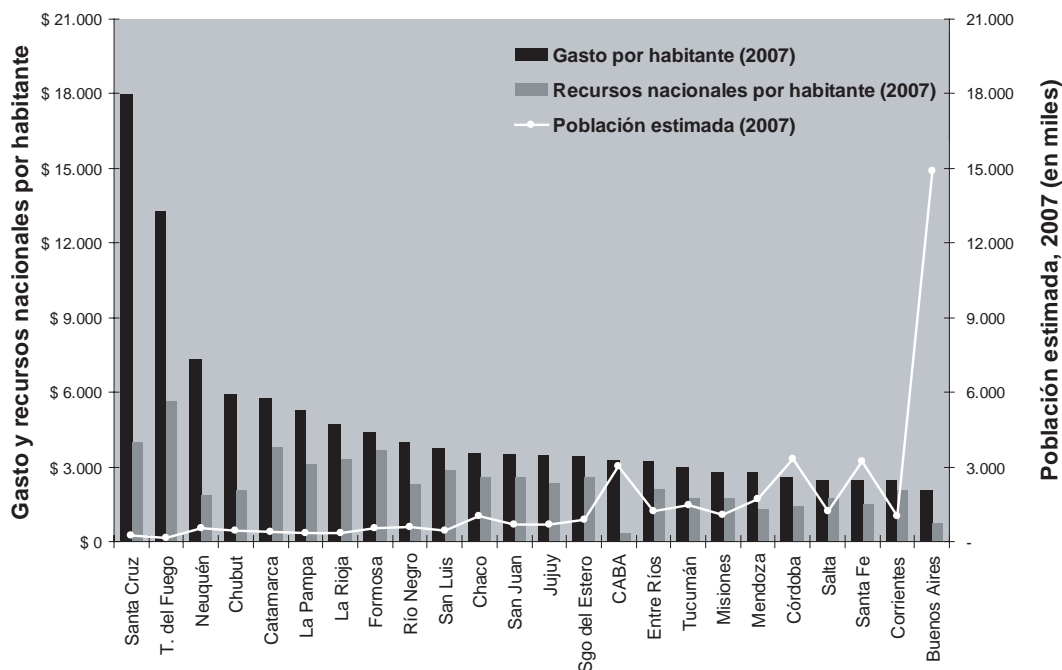
Gráfico 4. Origen de los recursos provinciales, 2001-2007



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de *ProvInfo*.

Respecto a lo segundo, el federalismo fiscal argentino es fuertemente redistributivo: los fondos que cada provincia recibe no están directamente relacionados con el nivel de actividad económica que hay en la misma, sino con su población. Ello permite que las provincias menos pobladas del país reciban más fondos per capita que las grandes, y que el gasto público por habitante sea significativamente más elevado, como se aprecia en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Gasto público por habitante, 2007



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de *ProvInfo* e *INDEC*.

4. Consecuencias políticas del “modelo” provincial. El carácter procíclico del gasto provincial implica que, dada la actual crisis económica internacional, los gobernadores también se verán obligados a ajustar sus presupuestos. Pero un recorte de este tipo es más complicado (y menos probable) a nivel provincial que a nivel nacional. Primero, muchos gobernadores pueden hacer lobby ante el gobierno nacional para recibir recursos extra con los que cubrir sus déficits. Y segundo, como el impacto del gasto público sobre la economía de una provincia (y especialmente de

una provincia chica) suele ser mucho mayor que a nivel nacional, todo gobernador que introduzca recortes en el presupuesto se arriesga a perder apoyos políticos y/o sufrir manifestaciones de empleados públicos descontentos.

4.1. Los gobernadores tienen incentivos para ser fiscalmente irresponsables. El principal problema de la estructura de financiamiento de las provincias es que la misma incentiva un comportamiento irresponsable por parte de los gobernadores de aquellos distritos más dependientes del financiamiento nacional. En un contexto de crisis en que el financiamiento externo está vedado, los gobiernos sólo tienen dos alternativas: reducir gastos o aumentar ingresos. Recortar gastos siempre es políticamente costoso, pero aumentar los ingresos sólo lo es cuando ello implica aumentar los impuestos. Si, en cambio, los mayores ingresos se financian con transferencias nacionales, no es necesario incurrir en el costo político de subir los impuestos. Y los gobernadores de las provincias más chicas están en muy buena posición para negociar con el gobierno nacional para obtener más fondos, ya que sus distritos están muy sobrerrepresentados en el Congreso Nacional: las 12 provincias menos pobladas del país reúnen el 13% de la población total, pero en ellas se elige el 24% de los diputados nacionales y la mitad de los senadores⁴. En otras palabras, esto incentiva las transferencias de fondos a las provincias más chicas, ya que en éstas el impacto político de cada peso gastado es mayor que en las grandes⁵.

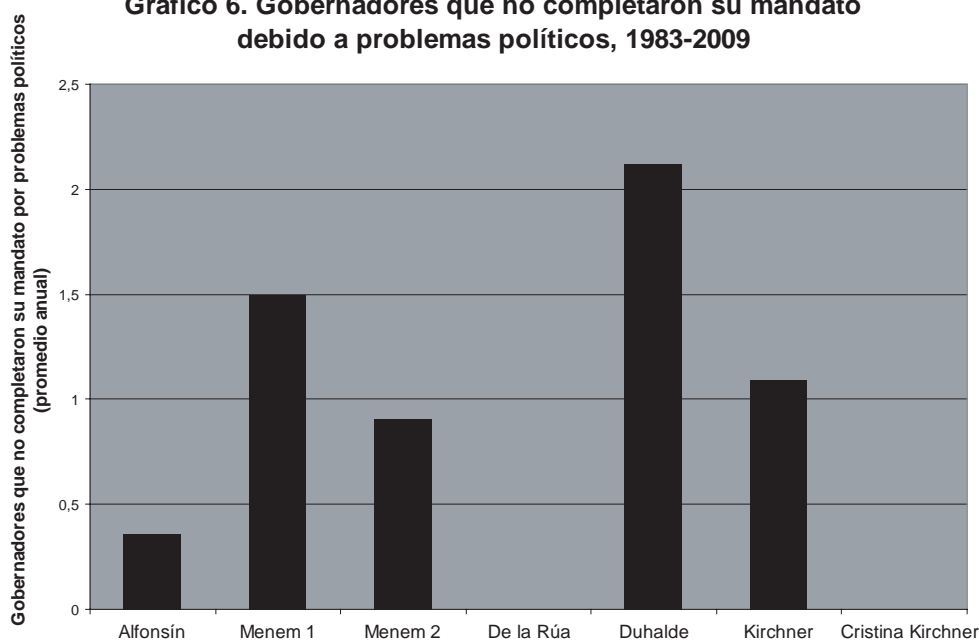
Lo sucedido durante las crisis económicas de 1989-1991 y 2001-2003 es ilustrativo al respecto. Con el retorno a la democracia en 1983, muchos gobernadores aumentaron significativamente el gasto público y la planta de personal, porque la ausencia de una ley de coparticipación permitía negociar directamente con el presidente la transferencia de fondos discrecionales que cubrieran el déficit fiscal. El resultado de esto fue que la mayor parte de las administraciones provinciales gastó mucho más allá de sus posibilidades, y en 1986 el déficit fiscal acumulado por las provincias llegó al 6,2% del PBI. Dicho déficit fue cubierto por la nación, que a su vez pasó a tener un déficit del 4,6% del PBI, financiado con emisión de dinero. En otras palabras, las provincias siguieron gastando pese a la mala situación fiscal, porque el costo de aumentar el gasto podía ser transferido a la nación⁶.

Las reformas económicas introducidas por Carlos Menem lograron frenar en parte esta lógica: por un lado, la nación mejoró su propia situación fiscal recortando gastos y aumentando ingresos, y por otro, al transferir a las provincias la responsabilidad sobre la provisión de salud y educación –transferencia que incluyó mayores responsabilidades de gasto, pero no más fondos– forzó a las administraciones provinciales a emplear mejor sus recursos. Además, la sanción de la ley de convertibilidad (1991) le brindó credibilidad a la amenaza del gobierno nacional de no financiar los déficits provinciales con emisión. Pero, dado el crecimiento económico que acompañó los primeros años de la convertibilidad, esto no se notó, y permitió que el gobierno nacional pudiera transferir mayores recursos a las provincias, sin comprometer su situación fiscal.

Todo ello contribuyó a que, salvo por la breve crisis del Tequila, el período 1993-1999 fuera relativamente tranquilo; de hecho, entre 1996 y 2000, el empleo público provincial creció un 13%, cifra sólo superada por el 18% del período 2002-2006 (Gráfico 2). Pero a medida que la recesión iniciada en 1998 se profundizaba y la recaudación fiscal caía, las autoridades provinciales se encontraron en una situación cada vez más difícil, en gran medida porque la ley de convertibilidad impedía que la nación cubriera esos déficits con emisión. A partir de 2001 la situación se complicó aún más porque el endeudamiento externo se tornó prácticamente imposible, y varias provincias recurrieron al expediente de emitir cuasi-monedas para pagar salarios⁷. Finalmente, en 2002 los gobernadores no tuvieron más alternativa que reducir tanto el gasto público como (en menor medida) la planta de personal (Gráficos 1 y 2).

4.2. En las provincias, los “ajustes” pueden ser extremadamente costosos. En términos políticos, lo anterior implicó que tanto durante la primera presidencia de Carlos Menem como durante la más reciente crisis de 2001-2002, muchos gobernadores no pudieran terminar el mandato para el que fueron elegidos debido a razones políticas⁸. Como se observa en el Gráfico 6, la mayor concentración de gobernadores que abandonaron el cargo por estas razones se encuentra en la primera presidencia de Menem y en la de Duhalde, justamente los años en que los problemas fiscales fueron más severos. Por supuesto, las razones particulares por las que un gobernador abandonó su cargo antes de tiempo dependen de las circunstancias de cada caso concreto, pero indudablemente el hecho de verse obligado a despedir empleados, reducir sueldos y/o realizar otros recortes de gastos dificultó la posición negociadora de muchos gobernadores que debían enfrentar una fuerte interna partidaria y/o un pedido de juicio político.

Gráfico 6. Gobernadores que no completaron su mandato debido a problemas políticos, 1983-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de *Rulers*.

Ahora bien, no todas las administraciones provinciales se manejaron con el mismo grado de irresponsabilidad fiscal, y en consecuencia no en todos los casos se debió recurrir a ajustes drásticos que amenazaran la continuidad de un gobernador en su cargo. En particular, Remmer y Wibbels sugieren que las autoridades de las provincias que dependen en menor medida de las transferencias nacionales tienen mayores incentivos para ser fiscalmente responsables, porque los déficits deben cubrirse con aumentos de impuestos, y los “salvatajes” del gobierno nacional son menos probables⁹. Dado que las provincias menos dependientes de las transferencias nacionales suelen ser las más grandes, y que este mayor tamaño hace que el impacto del gasto público sea menor, deberíamos esperar que en las provincias grandes los mandatos gubernatoriales truncados debido a problemas políticos sean menos frecuentes. Y los datos parecen confirmar que efectivamente ocurre así: en las 12 provincias menos pobladas¹⁰, hubo 8 mandatos interrumpidos debido a problemas políticos durante la primera presidencia de Menem, y 1 durante la de Duhalde, mientras que en las 12 provincias más grandes¹¹ sólo hubo tres gobernadores que no completaron su mandato en esos años (uno en 1993 y dos en 2002)¹². Además, dos de esos tres casos corresponden a Santiago del Estero, la undécima provincia más poblada del país.

5. Conclusión. Este análisis sugiere dos cosas. En primer lugar, la crisis va a obligar a las autoridades provinciales a reducir el gasto público después del 28 de junio. Sin embargo, esta reducción será mucho más marcada en los distritos grandes que en los pequeños, donde los gobernadores van a posponer el ajuste todo lo posible, tanto porque el costo político es mayor –hay más gente que dependen directa o indirectamente del gasto estatal– como porque pueden esperar contar con más ayuda de parte de la nación.

En segundo lugar, si la crisis se prolonga, los gobernadores de las provincias chicas no van a ser capaces de seguir posponiendo las necesarias reducciones de gastos y empleos. Pero la necesidad de reducir gastos seguramente hará salir a la superficie conflictos políticos que hasta entonces permanecían latentes, y puede llegar a truncar los mandatos de algunos gobernadores, especialmente de aquellos que enfrenten una situación fiscal más comprometida, o que cuenten con un menor nivel de apoyo político en sus distritos. Desde 1983, el período más prolongado en que no hubo gobernadores que abandonaron el cargo por problemas políticos fue de 41 meses, entre la renuncia de Eduardo Angeloz (Córdoba, julio de 1995) y la de Carlos Ferraro (Jujuy, diciembre de 1998)¹³. En julio de 2009 se cumplen 26 meses desde la renuncia de Carlos Sancho (Santa Cruz, mayo de 2007), la última ocasión en que un gobernador debió abandonar su cargo por estos motivos. Faltan 29 meses para diciembre de 2011, cuando finalizan los mandatos de los 22 gobernadores elegidos en 2007. ¿Llegaremos a esa fecha sin nuevos casos de gobernadores que hayan dejado su cargo debido a problemas políticos?

Fuentes:

ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública): <http://www.asap.org.ar/>

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos): <http://www.indec.mecon.ar/>

Presupuestos provinciales 2006-2009, varios distritos.

ProvInfo, Ministerio del Interior: <http://www.mininterior.gov.ar/provinfo/>

Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>

Rulers: Argentine provinces from 1983: <http://www.rulers.org/argprov2.html>

Notas:

¹ Dichos distritos son Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Santa Cruz (siempre gobernadas por el Partido Justicialista), Río Negro (Unión Cívica Radical) y Neuquén (Movimiento Popular Neuquino). La única excepción es San Luis (PJ).

² Cuando el episodio trascendió, el propio gobernador Insfrán ofreció un salón de la casa de gobierno para realizar el acto, pero los productores prefirieron hacerlo al aire libre. Quizás Insfrán no estuvo directamente involucrado en los acontecimientos, pero no deja de ser significativo que los dueños de un restorán o un hotel creyeran que podían enemistarse con las autoridades provinciales por alquilar un salón para un acto político no oficialista. Véase [“Inusual pelea por un acto del campo”](#) (*La Nación*, 11/06/09); [“Le niegan un hotel de Gendarmería a la Mesa de Enlace”](#) (*Perfil.com*, 11/06/09); [“Pese a haber pagado por su alquiler por adelantado, a la Mesa de Enlace le negaron un salón de un hotel”](#) (*El Comercial (Formosa)*, 11/06/09) y [“La Mesa de Enlace llegó a Formosa para ‘acompañar a los candidatos del campo’”](#) (*El Comercial (Formosa)*, 12/06/09).

³ En los últimos años, otro gravamen significativo han sido las retenciones a las exportaciones, que no se coparticipan porque son impuestos al comercio exterior. Sin embargo, en marzo la presidenta Cristina Kirchner decidió crear el Fondo Federal Solidario, conformado por el 30% de las retenciones a la soja, que se repartirá entre las provincias que adhieran al mismo de acuerdo con la misma fórmula empleada para distribuir los recursos coparticipables ([“Se repartirán las retenciones a la soja”](#), *La Nación*, 20/03/09).

⁴ David Samuels y Richard Snyder destacan que Argentina se encuentra entre los países con mayor nivel de sobrerrepresentación en ambas cámaras legislativas. Véase su “El valor de un voto: Una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad electoral”, en Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h) (eds): *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, INAP/Eudeba, 2001, cap. 2, pp. 25-52.

⁵ Véase Edward Gibson, Ernesto Calvo y Tulia Falletti, [“Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental”](#), *Política y Gobierno*, VI (1), 1er semestre de 1999, pp. 15-44.

⁶ Véase Karen L. Remmer y Erik Wibbels, “The subnational politics of economic adjustment: Provincial politics and fiscal performance in Argentina”, *Comparative Political Studies*, 33, pp. 429-30.

⁷ Dichas provincias fueron Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Rioja y Tucumán ([“Con la emisión de bonos provinciales y las Lecop, ya circula en el país una tercera moneda”](#), *La Nación*, 18/11/01)

⁸ Entre diciembre de 1983 y junio de 2009, 38 gobernadores no completaron sus mandatos. De ellos, 3 fallecieron, 6 renunciaron para asumir la presidencia de la nación u otros cargos, 6 fueron destituidos por intervenciones federales, y los 23 restantes abandonaron el cargo debido a problemas políticos (pérdida de apoyos políticos, amenaza de juicio, destitución por juicio político) (Fuente: elaboración propia a partir de los datos de *Rulers*).

⁹ Remmer y Wibbels, *op. cit.*, pp. 434-40.

¹⁰ Catamarca, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego (Fuente: *INDEC*, Censo 2001).

¹¹ Buenos Aires, Chaco, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

¹² Los gobernadores considerados son Carlos Ruckauf (Buenos Aires, abandonó el cargo en 2002); Néstor Perl (Chubut, 1990), Ricardo de Aparici, Roberto Domínguez, Carlos FicoSeco (Jujuy, 1990, 1993 y 1994, respectivamente), Agustín de la Vega (La Rioja, 1991), Jorge Escobar, Alfredo Avelín (San Juan, 1992 y 2002), Ricardo del Val, José Granero (Santa Cruz, 1990 y 1991), Carlos Mujica y Carlos Díaz (Santiago del Estero, 1993 y 2002).

¹³ Además, hubo otros tres períodos de 30 ó más meses sin mandatos interrumpidos: pasaron 37 meses entre la renuncia de Carlos Díaz (Santiago del Estero, noviembre de 2002) y la destitución de Jorge Colazo (Tierra del Fuego, diciembre de 2005); 35 meses entre la renuncia de Leopoldo Bravo (San Juan, noviembre de 1985) y la de Oscar Garbe (Catamarca, octubre de 1988) y 30 meses entre la destitución de Víctor Maidana (Corrientes, julio de 1999) y la renuncia de Carlos Ruckauf (Buenos Aires, enero de 2002).