



IERAL

Fundación  
Mediterránea

## Revista Novedades Económicas

Año 42 - Edición N° 1025 – 27 de Julio de 2020

### Representación política de provincias, incentivos en el federalismo y modelo fiscal – productivo del país

**Marcelo Capello**

[mcapello@ieral.org](mailto:mcapello@ieral.org)

**Edición y compaginación**  
Karina Lignola y Fernando Bartolacci



**IERAL Córdoba**  
(0351) 473-6326  
[ieralcordoba@ieral.org](mailto:ieralcordoba@ieral.org)

**IERAL Buenos Aires**  
(011) 4393-0375  
[info@ieral.org](mailto:info@ieral.org)

**Fundación Mediterránea**  
(0351) 463-0000  
[info@fundmediterranea.org.ar](mailto:info@fundmediterranea.org.ar)

## Representación política de provincias, incentivos en el federalismo y modelo fiscal – productivo del país<sup>1</sup>

El debate sobre la autonomía de los gobiernos provinciales en Argentina reapareció en las últimas semanas, a partir de las declaraciones críticas de un diputado nacional, que criticó el reparto desnivelado de las transferencias discrecionales a provincias en el primer semestre. Es conocido que, además del criterio político que suele primar en la distribución de envíos discrecionales a provincias, dichas jurisdicciones gozan de escasa autonomía fiscal, desde el momento que algunas de ellas llegan a depender en más del 90% de su gasto público, de los recursos que reciben de la coparticipación federal y otras transferencias nacionales.

Pero el grado de autonomía política y fiscal que disponen los gobiernos provinciales depende también de la presencia (o no) de una economía privada pujante en cada jurisdicción, lo que implica contar con un mercado laboral con preponderancia del empleo privado formal. Para maximizar la innovación y la inversión productiva, debe existir una población atenta a las nuevas oportunidades que surgen para satisfacer la demanda interna y externa, y contar con las oportunidades de llevar a cabo sus proyectos, ya sea con una educación de alto nivel, como la existencia de financiamiento y seguridad jurídica que permitan concretar inversiones, entre otros requisitos necesarios con tal fin.

No parece ser la situación en muchas de las provincias argentinas en que el empleo público supera al privado formal, como ocurre en la mitad de ellas. Se tiene, por ejemplo, el caso de Santa Cruz, con 21% de la población con un empleo público, mientras sólo 9% cuentan un empleo privado formal. O La Rioja, en que las relaciones son 16% y 8%, respectivamente. En el otro extremo, en provincias como Córdoba y Buenos Aires, los guarismos son 5% y 14%.

No debe esperarse que un sistema de coparticipación federal de impuestos, al menos como está diseñado en Argentina, resulte suficiente para lograr que las provincias más pobres crezcan más que las ricas, y tiendan a igualarse los niveles de ingreso per cápita a largo plazo. Dicha afirmación no tiene que ver con el hecho que dicho sistema no sea redistributivo en Argentina, porque sí lo es, sino por los otros motivos:

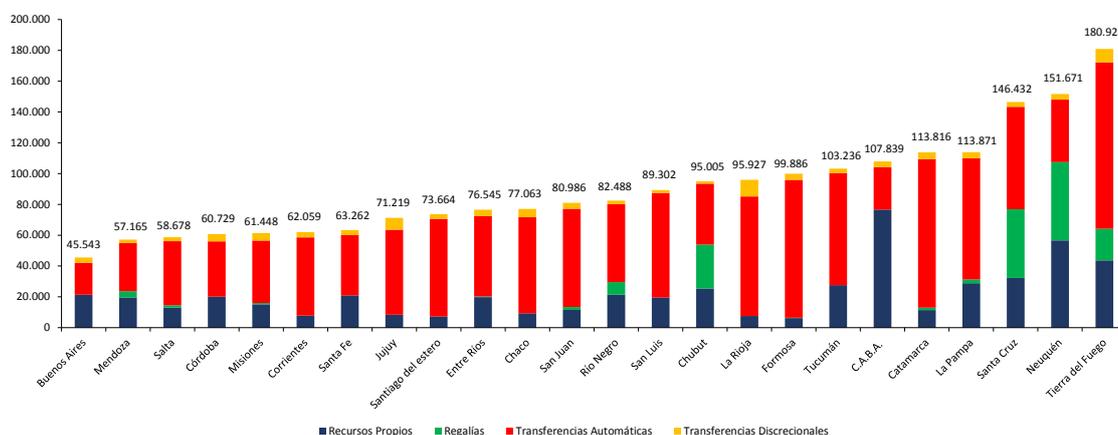
---

<sup>1</sup> Una versión de esta nota se publicó en El Economista, el 24/7/20.

- La redistribución regional del sistema no resulta del todo clara, no sólo porque no se explicitan los criterios, sino porque, además, existe un tratamiento muy diferente para provincias similares;
- El sistema de transferencias se pensó inicialmente para armonizar tributariamente el país (lo cual en las últimas décadas no se logró), luego también para generar redistribución regional (en los hechos de una forma peculiar), pero no constituye un buen sistema para inducir desarrollo económico, pues para eso se requerirían transferencias específicas destinadas a mejorar la educación, la innovación y la infraestructura económica y social en las provincias;
- Las transferencias de coparticipación son de libre disponibilidad, y la realidad muestra que se han utilizado principalmente para generar empleo público. Esta situación podría estar generando un fenómeno tipo “enfermedad holandesa” en algunas provincias argentinas, pues las jurisdicciones más beneficiadas con las transferencias son las que cuentan con mayor nivel de empleo público, y esto podría llevar a aumentar el salario de equilibrio en dichas provincias, lo cual desalienta las inversiones privadas en bienes transables.

### Recursos provinciales según origen

(Año 2019 – per cápita)

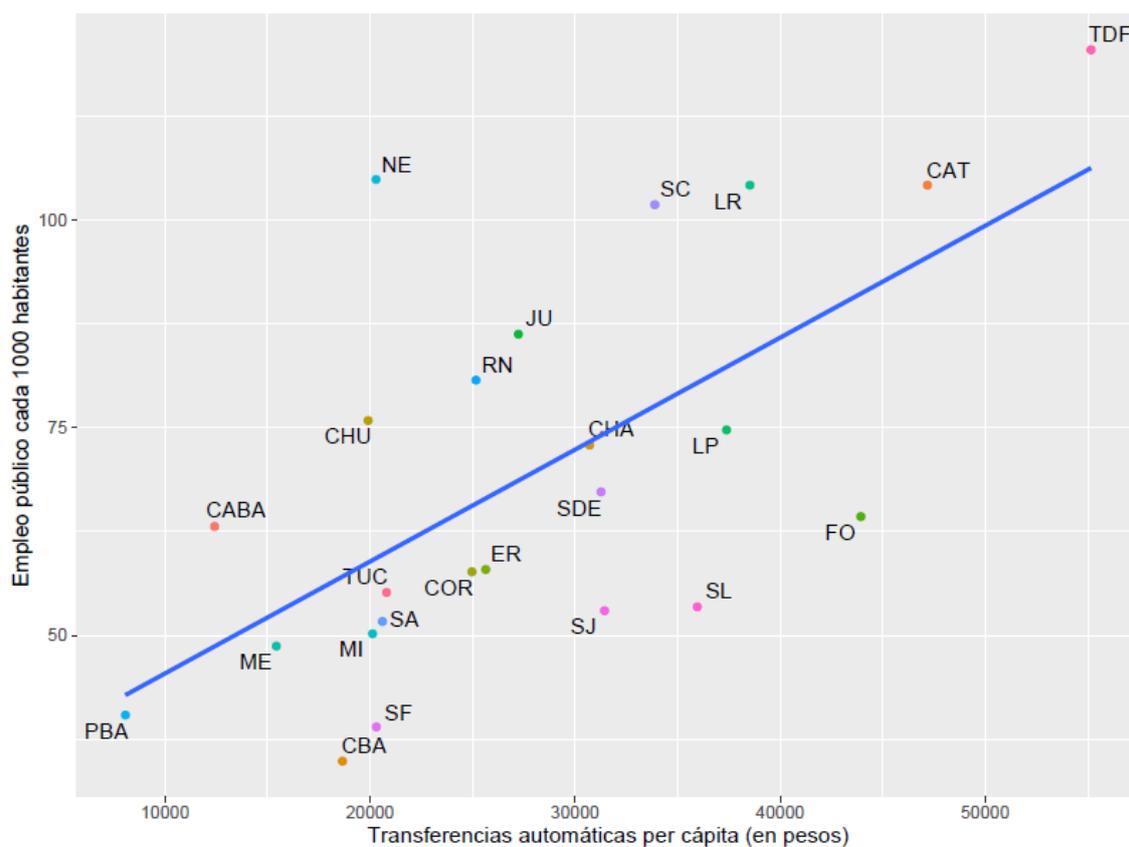


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de DNAP

Se tiene, por ejemplo, que mientras Córdoba cuenta con 35 empleados públicos cada 1000 habitantes, en el otro extremo Tierra del Fuego requiere 120 agentes públicos, Neuquén 105, La Rioja y Catamarca 104 y Santa Cruz 102. La configuración de las transferencias automáticas a provincias se ha demostrado que ha estado ligada a la participación que tienen las provincias en el Congreso de la Nación. En este sentido, se

trata de uno de los países federales con mayor "sobre-representación" de algunas provincias, no sólo por el hecho que en el Senado de la Nación cada jurisdicción tiene igual cantidad de representantes (más allá del tamaño de su población), sino también porque en la Cámara de Diputados existe una cantidad mínima de legisladores por provincia, lo que aumenta la representación relativa de las provincias menos pobladas.

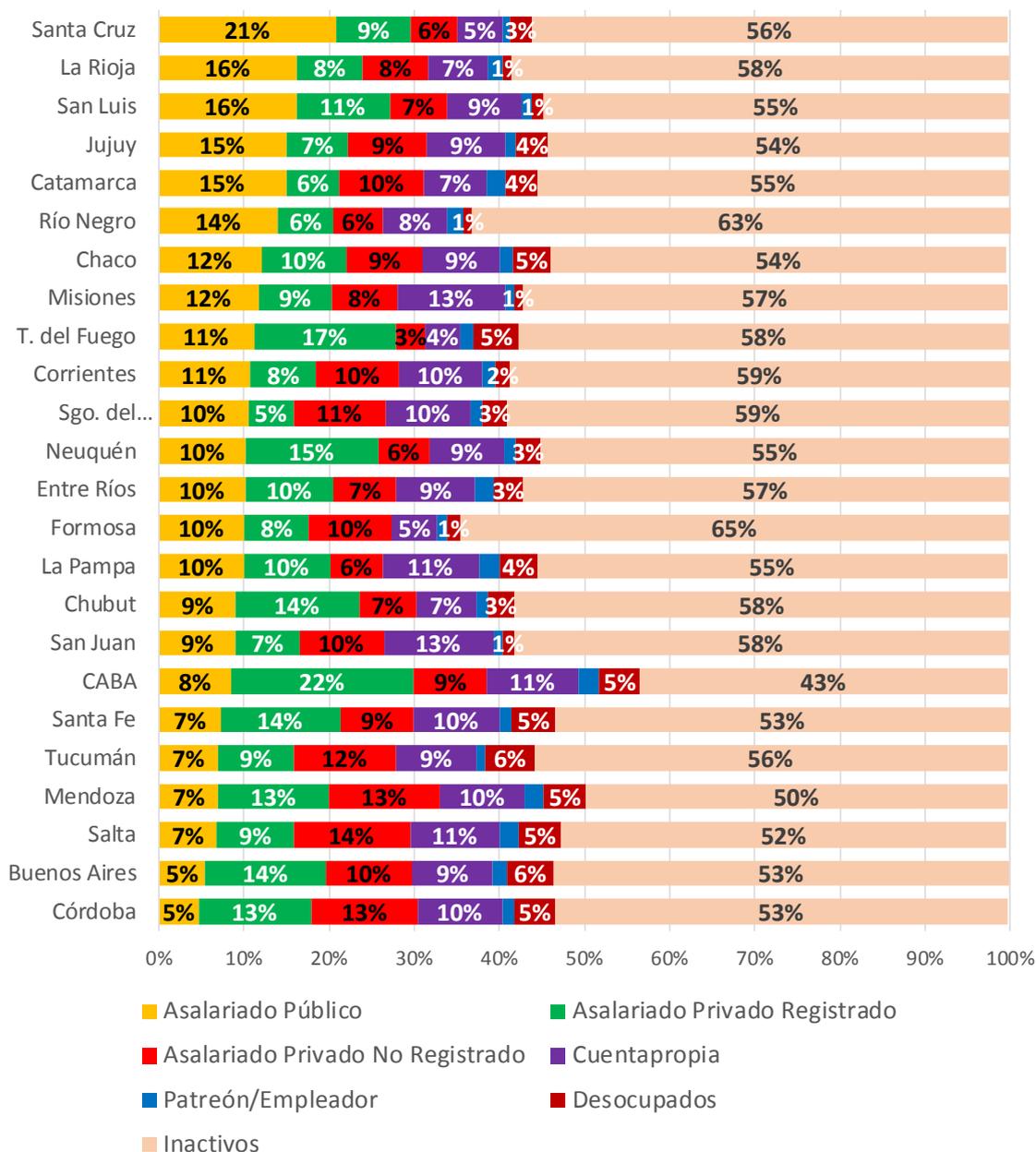
### Provincias: Empleo público cada 1.000 habitantes y transferencias automáticas per cápita (Año 2017)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del DNAP.

### Composición de la población provincial en el mercado laboral

En % de la población total – I trimestre 2020

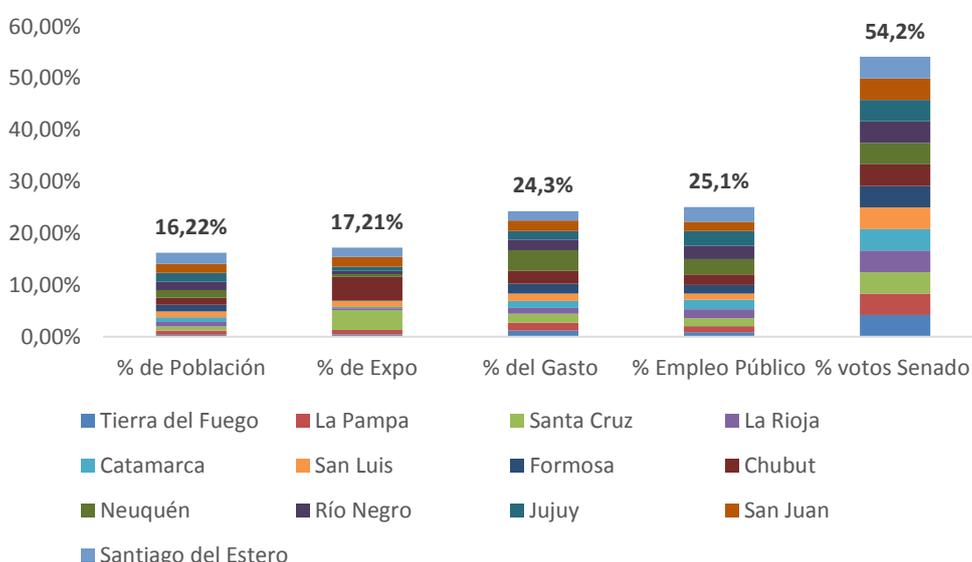


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a EPH- INDEC

Así, se tiene que en el Senado de la Nación, las 13 provincias menos pobladas del país, que pueden reunir una mayoría de votos (54%) en dicha cámara y filtrar así la aprobación de leyes, suman sólo un 16% de la población. Además, esas provincias suman un 17% de las exportaciones totales del país, pero un 24% del gasto consolidado de las provincias y un 25% del empleo público provincial.

Dada esta configuración, se podría esperar que en un país en que el sistema de coparticipación federal de impuestos induce mayor gasto y empleo público, y las provincias más beneficiadas por dicho sistema son las menos pobladas (sean ricas o pobres), estas podrían a través de su sobre-representación política (especialmente en el Senado), bloquear las reformas que apunten a bajar el peso del gasto público y los impuestos, y/o generar un modelo económico competitivo – exportador, porque ambas reformas no las beneficiarían inicialmente. Podrían impedir reformas como las mencionadas, con su poder de “veto” en el Senado, pues en sus jurisdicciones pesa más el gasto y el empleo público.

**Participación en 2019 de las 13 provincias menos pobladas del país en la población, exportaciones, gasto público, empleo público\* y en la Cámara de Senadores**



*Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del DNAP, e INDEC.  
\*Empleo público: Año 2017.*

Deberían existir incentivos en las provincias que dependen más de las actividades productivas privadas y de las exportaciones, para formular acuerdos entre sí que definan políticas de estado con el objetivo de lograr su desarrollo productivo – exportador, que implique, si fuera necesario, oponerse a las decisiones nacionales que vayan en contra de tal estrategia. No obstante, tales tipos de acuerdos y definición de políticas de estado no se han concretado, e inclusive en subregiones existentes, que deberían tener objetivos similares (como la región Centro, formada por Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), no se produjeron ese tipo de compromisos, o al menos no han logrado actuar al unísono frente a políticas nacionales contrarias al desarrollo de sus sectores productivos.

Una de las causas para tal diseño (y fracaso) de la política económica argentina es probable que derive de los incentivos fiscales implícitos en la organización federal del país, y en los efectos de la sobre-representación parlamentaria de algunas provincias, cuyas economías dependen, mayoritariamente del gasto y empleo público. Esas jurisdicciones, a través de sus representantes, no tendrían demasiados incentivos para aprobar reformas que impliquen contener el gasto público ni bajar la presión tributaria, e inclusive tampoco tendrán demasiado interés en aprobar reformas que conduzcan a una mayor competitividad y a aumentar las exportaciones de Argentina.

Por supuesto, no se pretende concluir que se deba cambiar la representación política de las provincias en el Congreso de la Nación, sino que debe modificarse el sistema de financiamiento de las provincias, para que cuenten con mayor autonomía (y responsabilidad fiscal), de modo que los regímenes de transferencias fiscales subsistentes no induzcan incentivos perversos, como aumentar el empleo público cuando no se justifica, y apunten principalmente al desarrollo productivo y de las exportaciones de cada región. Claro que reformar el sistema de financiamiento provincial debe pasar y ser aprobado por el Congreso, en que los incentivos no juegan a favor de tal reforma.