

OBSERVATORIO DEL ESTADO NACIONAL

Transferencias presupuestarias, gobernabilidad y cuestión federal

1. La importancia de las transferencias

En el modelo político y de gestión pública de la Argentina, las transferencias presupuestarias desde la Nación hacia las provincias ocupan un lugar muy relevante.

Esta importancia tiene que ver tanto con la organización federal -que asigna potestades políticas de primer orden a dos entidades diferentes (Nación y Provincias)- como con el modelo de gestión pública, que concentra el grueso de los recursos de la Nación, mientras que establece que las instancias subnacionales (Provincias y Municipios) se encarguen de desplegar la acción concreta de la mayoría de las funciones estatales.

De esta forma, alrededor de $\frac{3}{4}$ partes del empleo y buena parte de las funciones más complejas desde el punto de vista de la gestión -por ejemplo, la gestión de los sistemas estatales de salud, educación y seguridad- tienen en los niveles subnacionales las principales responsabilidades organizacionales.

En el caso de los ingresos, se da la situación inversa, pues de la gestión de recursos por parte de la Nación se obtiene más del 75% de los ingresos del agregado Estatal Nación + Provincias + Municipios.

La asimetría entre ambos registros es resuelta a partir de un complejo sistema de cogestión tributaria que genera asignaciones automáticas (entre ellos, la coparticipación federal de impuestos) y transferencias presupuestarias de recursos, vinculadas a acciones estatales, programas, auxilios económicos, etcétera, de carácter discrecional.

En nuestro federalismo, el análisis de estas últimas -esto es, de las transferencias que están contabilizadas por el presupuesto nacional- son un elemento clave para analizar la perspectiva política del gobierno central y las líneas directrices de su estrategia de gestión. Esto es así porque ellas son una herramienta fundamental para permitir la compleja articulación entre la autonomía de las partes y la necesaria coordinación.

El doble juego -autonomía + coordinación- es vital en un país tan desigual, heterogéneo y diverso como es la República Argentina. Un funcionamiento virtuoso de este mecanismo permitiría la suficiente plasticidad como para adecuar cada política pública a las diferencias territoriales en el marco de una razonable autonomía política subnacional.

Visto desde nación, estas transferencias son clave para mantener niveles adecuados de coherencia y articulación de las diferentes políticas estatales. Desde el lado de la gestión provincial estas transferencias ocupan un espacio crítico: son la savia vital que permite el despliegue de los diferentes programas que hacen a la construcción política territorial. Dicho de forma directa, un análisis de trazo grueso de las

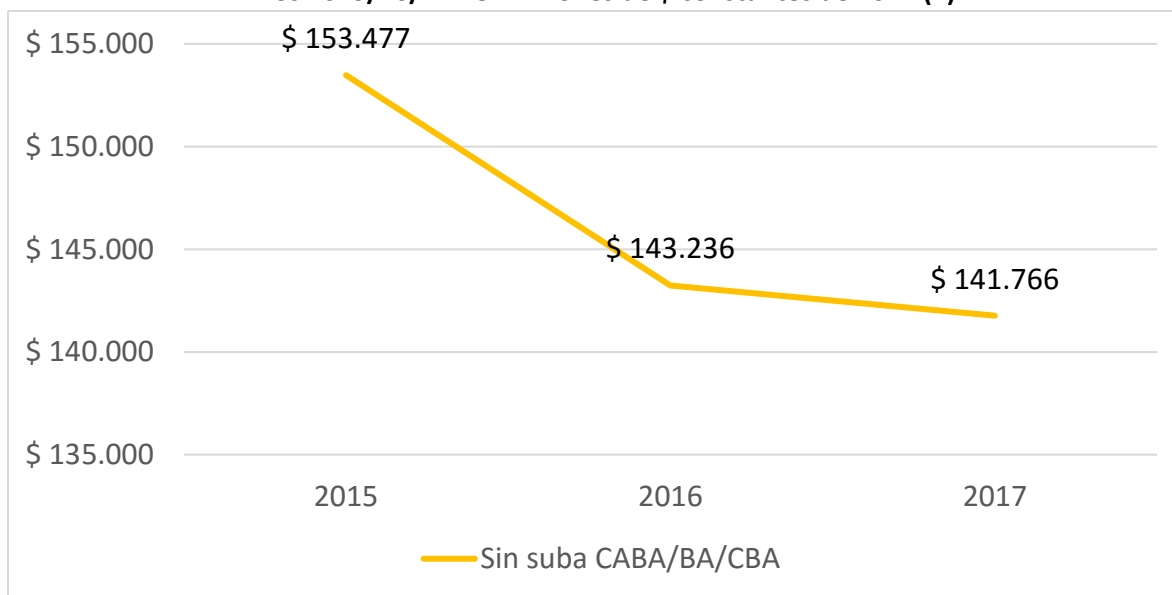
políticas públicas provinciales mostrará que la gran mayoría de ellas se encuentran financiadas por estas transferencias, mientras que los recursos propios y las transferencias automáticas (coparticipación y demás partidas vinculadas) se aplican a los gastos rutinarios (sueldos, transferencias a municipios y escuelas subvencionadas, deuda, déficit de la caja de jubilaciones en los casos en que estas no fueron transferidas, entre otras).

De esta manera, las transferencias presupuestarias tienen un impacto superlativo, tanto en términos de la gestión estatal como del impacto político en la construcción territorial.

2. Reducción de transferencias presupuestarias y cese de programas

Una mirada sobre el global de las transferencias muestra que, para el grueso de las jurisdicciones, el monto total -medido en términos reales- se ha reducido. En efecto, si no se considera el incremento de tres casos especiales -Buenos Aires, Córdoba y CABA, que trataremos de forma específica más adelante-, el total de recursos transferidos se ha reducido en estos dos años en cifras cercanas al 8% (Gráfico 1).

Gráfico N° 1
Total de transferencias sin incremento Buenos Aires, Córdoba y CABA
Años 2015/16/17 - en millones de \$ constantes de 2017 (1)



Nota (1): Actualizado por índice mayorista INDEC

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

En este sentido, el gobierno ha hecho saber que planea reducir aún más estas transferencias en el ejercicio presente, como parte de las políticas de ajuste y de la discontinuidad de un importante número de programas¹.

En la misma nota periodística que citamos se consultó el tema en varias provincias, quienes confirmaron las suspensiones de transferencias y remarcaron su carácter errático: “no hay un criterio uniforme a la hora de recortar los programas... A veces se discontinúan programas pese a los resultados que venían dando y otros siguen, aunque su ejecución no sea tan buena”.

Vale remarcar que, ante el retiro del Estado nacional, las actividades cesan pues, es sabido que las provincias no tienen la capacidad fiscal como para continuarlos por su cuenta. Como lógica consecuencia se truncan acciones de salud, educación, desarrollo social y económico, etcétera, con el impacto social, político y organizacional que puede esperarse.

3. Las transferencias de capital

Una primera diferenciación del tipo transferencias que realiza la nación separa las que son corrientes de las que son de capital.

Si bien todas son importantes, *grosso modo* las primeras se vinculan más con el desarrollo de acciones de corto plazo y vinculadas con la gobernabilidad, mientras que las segundas están más ligada al desarrollo de largo plazo y a las inversiones.

Hay una propensión de la gestión de transferencias hacia las que son corrientes, pues ellas son las más requeridas por los actores políticos en el sentido de que son herramientas más potentes para la construcción territorial. Esta situación se puede explicar con la conocida metáfora relativa a que es mucho más fácil -dadas las acuciantes necesidades de la población- repartir pescado que enseñar a pescar.

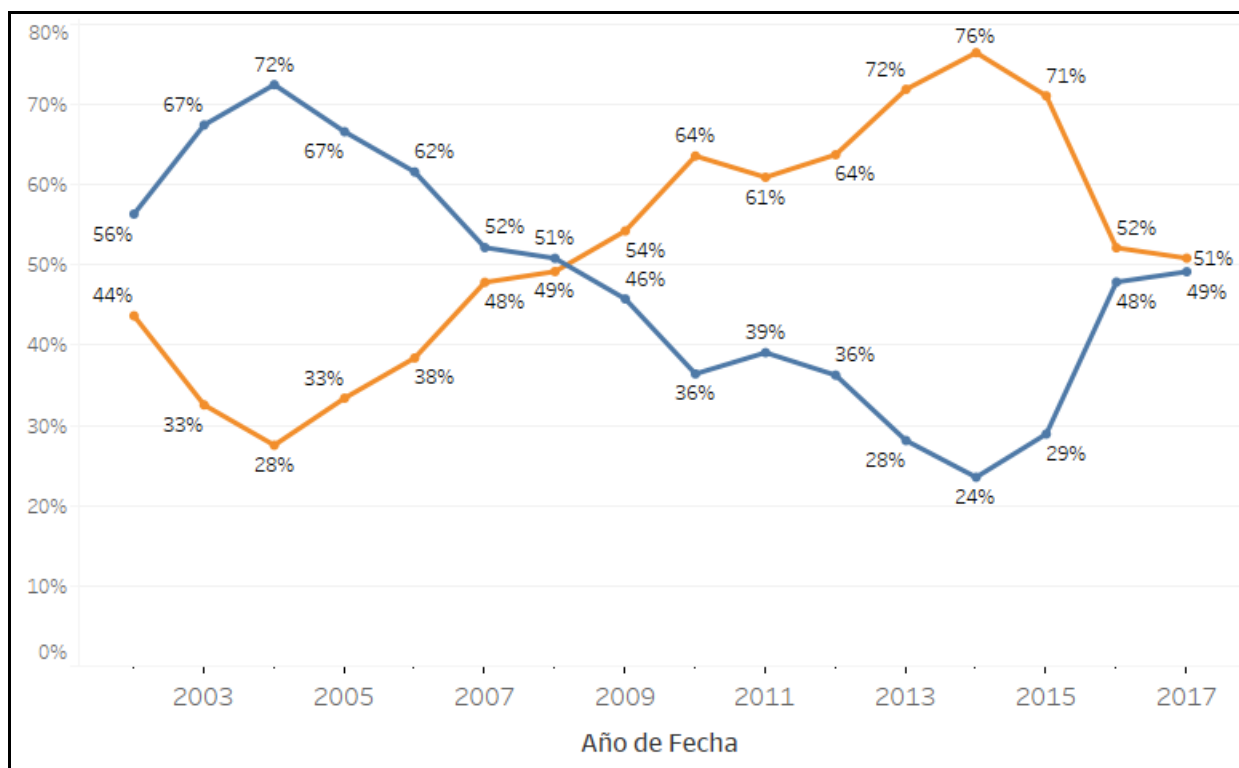
O sea, se precisa de un liderazgo muy potente con una concepción estratégica firme como para sostener o incrementar su nivel. En el gráfico se observa la evolución desde el año 2001 en el que se destaca el crecimiento en la participación de las transferencias de capital llegando a representar el 76% del total en 2014 (Gráfico 2).

Es notable la velocidad con que pierden participación estas transferencias a partir del cambio de gestión, como un signo más de la necesidad no solo de comprar voluntades políticas, sino también de sostener un cierto piso de condiciones sociales en el marco de la crisis que están generando las medidas económicas sobre las economías de las provincias.

¹ <http://www.lapoliticaonline.com/nota/112332/>. Ver artículo 2º del Decreto 430/18.

Esto, claro está, sólo sirve como solución momentánea. Considerando la influencia de las inversiones en el ciclo económico, y el peso que en ella tiene el gasto de capital el caso de muchas jurisdicciones, ya podemos anticipar lo que ocurrirá en estas provincias en el mediano plazo.

Gráfico N° 2
Evolución de la participación porcentual de las transferencias corrientes (azul) y de capital (naranja)
Años 2001/2017



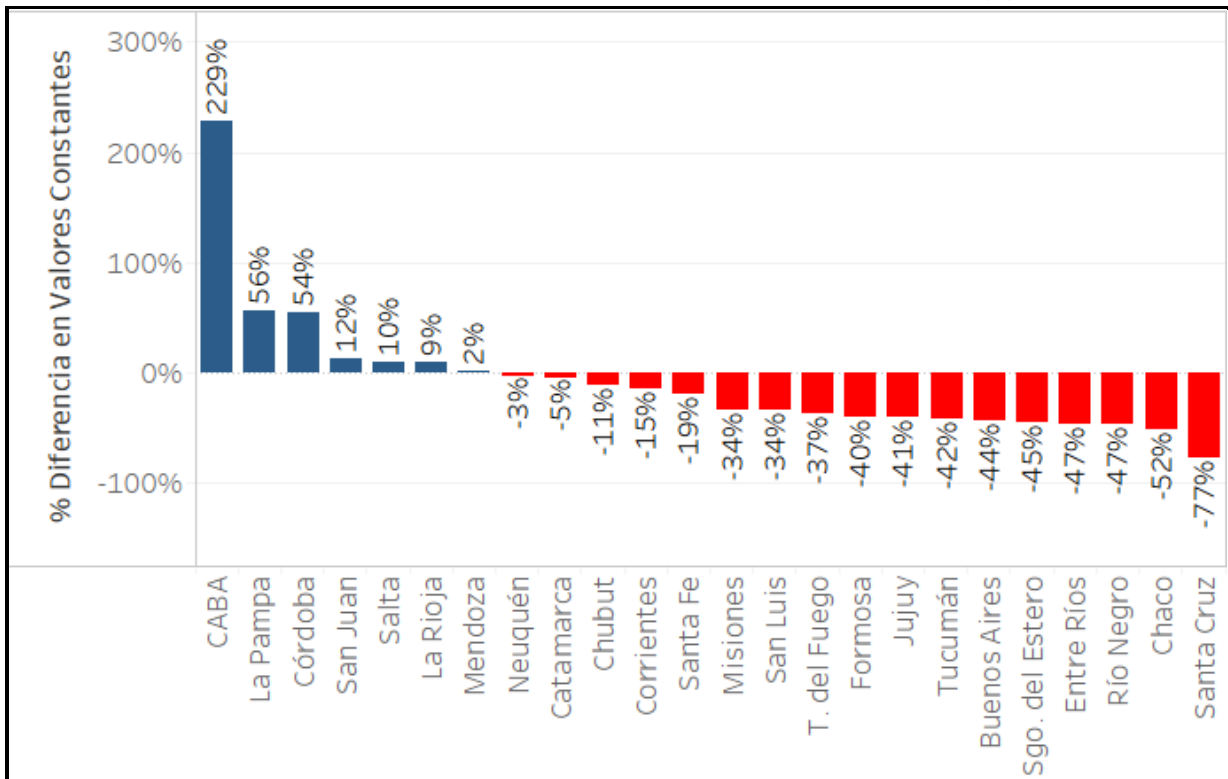
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

Si ahora analizamos las transferencias de capital provincia por provincia vemos que en casi todos los casos se produce un descenso, siendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el distrito más rico del país, la única jurisdicción que tiene un incremento vertical de esta partida (Gráfico N° 3).

No es necesario remarcar el rol del gasto de capital como herramienta para atenuar las enormes diferencias de desarrollo relativo que recorren el país. Sin embargo, la política del gobierno ha sido exactamente inversa: ha concentrado las inversiones en el territorio que, como ya se dijo, es el más desarrollado de la Nación².

² Nos desviaríamos de los objetivos descriptivos de este trabajo si explicáramos las razones de esta situación; adelantamos que no parece casual que en este distrito esté la clientela empresarial que sostiene al partido

Gráfico N° 3
Evolución de las transferencias de capital para cada jurisdicción
Años 2015/17 - en % de incremento sobre \$ constantes de 2017 (1)



Nota (1): Actualizado por índice mayorista INDEC
 Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

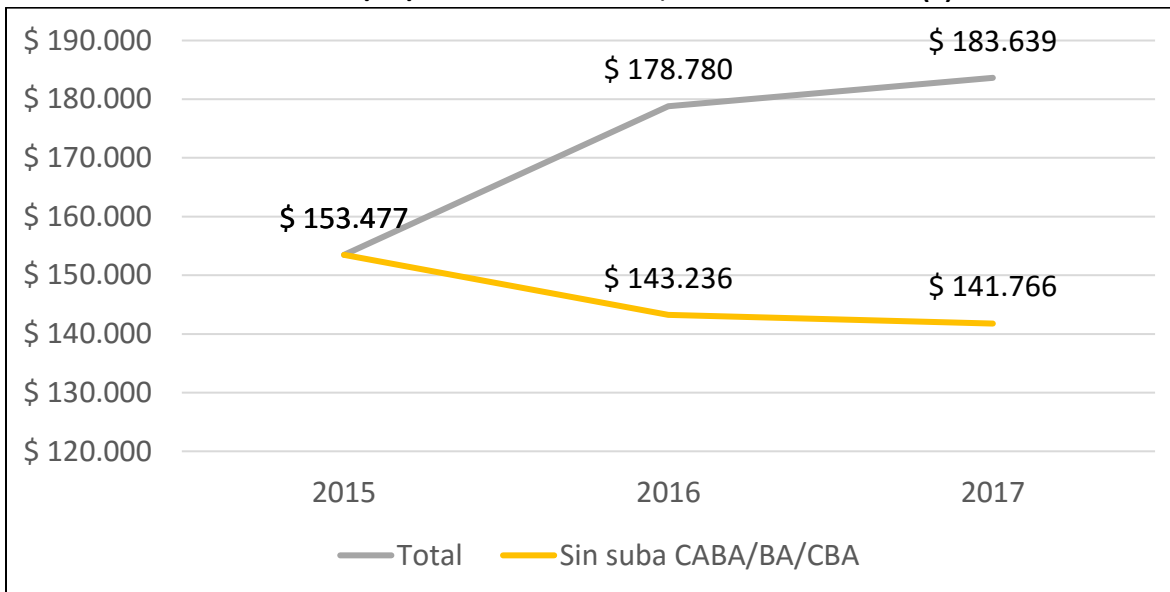
4. Ganadores y perdedores

El escenario general de baja de las transferencias totales tiene tres excepciones flagrantes: Buenos Aires, Córdoba y CABA. El peso relativo de estas tres jurisdicciones y el extraordinario nivel de incremento hace que reviertan la tendencia general de reducción de las transferencias totales que era la norma prevalente en el resto de las jurisdicciones (Gráfico N° 4)³.

gobernante y que, por su propia riqueza, la rentabilidad política del gasto corriente -la ansiedad por acceder a pescado, según la metáfora ya usada- es mucho menor que en otras jurisdicciones del país.

³ Y a esta situación preferente hay que agregar los cambios en las transferencias automáticas que significaron importantes incrementos para CABA y, en menor medida, a Buenos Aires. En el caso de CABA el decreto 194/2016 le significó un plus de ingresos de \$ 1,7 miles de millones durante el año 2016; esto es, mientras los recursos de origen nacional se incrementaron en aproximadamente un 25%, los de CABA lo hicieron en un 234%. El tema se trata

Gráfico N° 4
Evolución de las transferencias de capital y corrientes
Total general y total sin incremento de CABA, Buenos Aires y Córdoba
Años 2015/16/17 - en millones de \$ constantes de 2017 (1)



Nota (1): Actualizado por índice mayorista INDEC

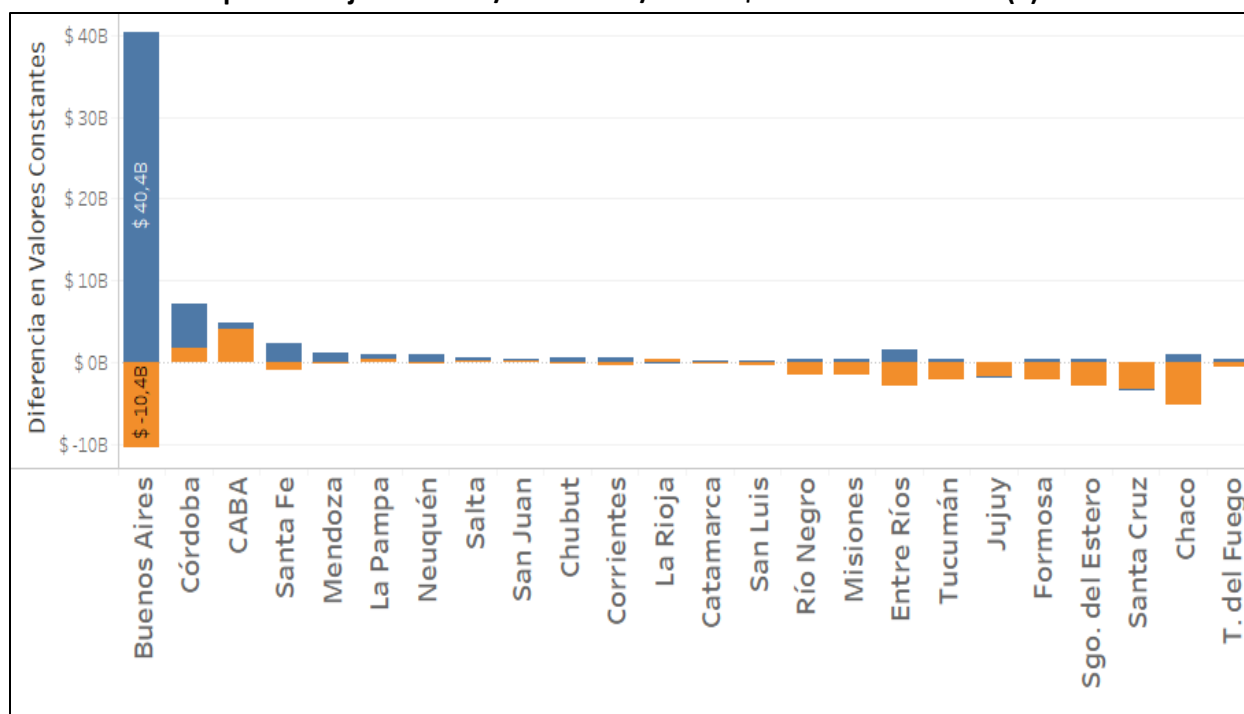
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

Tan importantes son los cambios que puede hablarse de un nuevo patrón de transferencias presupuestarias, el cual se caracteriza, por un lado, en el incremento de las tres jurisdicciones citadas - como ya vimos, el nivel de incremento de las transferencias de capital a CABA fue exorbitante- lo que es acompañada por otra situación similar en las transferencias corrientes a Buenos Aires y Córdoba.

En el resto de las jurisdicciones los incrementos fueron menores o directamente hubo decrecimiento de las transferencias (Gráfico N° 5)

en la sección 4.2. del informe de la Comisión de Estado y AP del Instituto Patria “El Estado que Cambiemos pretende: limitaciones e impacto regresivo” (equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/El-programa-de-Gesti%C3%B3n-P%C3%BAblica-Cambiemos.pdf)

Gráfico Nº 5
Evolución de las transferencias corrientes (barra azul) y de capital (barra naranja)
para cada jurisdicción / Años 2015/17 - en \$ constantes de 2017 (1)



Nota (1): Actualizado por índice mayorista INDEC

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

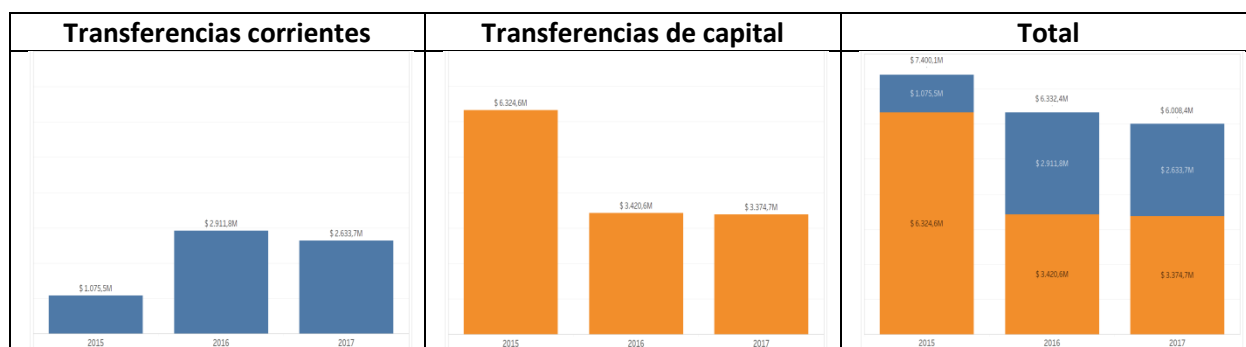
El discurso del gobierno respecto de estos temas tiene el acostumbrado tono cínico o directamente mentiroso. De todas maneras, hasta vocero del establecimiento reconocen que hay un incremento en la discrecionalidad de las transferencias⁴.

Hay algo de paradójico en los resultados, pues el relato que suele desarrollar los medios habla de que el gobierno nacional habría “comprado” gobernabilidad a partir de transferencias a provincias peronista: esto no fue así o a los gobernadores se les escapó la tortuga.

⁴ En el documento “Mas provincias, más Nación” (Carta de Jefatura de Gabinete # 12 <https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/42609>) el gobierno por un lado muestra incrementos en las transferencias a partir de presentarlas en moneda corriente. Por otro lado, esconde la reducción de transferencias presupuestarias aduciendo un incremento de las transferencias automáticas. Por último, y como muestran los datos que presentamos, miente directamente cuando dice xxxxx. Diferentes notas de medios que no pueden catalogarse como opositores (La Nación, BAE) dan cuenta esta situación <https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/Desde-2016-Vidal-recibio-el-55-de-todas-las-transferencias-corrientes-de-Nacion-20180418-0073.html> / <https://www.lanacion.com.ar/2115967-la-distribucion-de-los-atn-beneficia-al-oficialismo>

En verdad, lo que ocurrió fue que la baja de capital y suba de las corrientes generó un escenario en el que la mayoría de las jurisdicciones perdieron en la primera y subieron en las segundas, pero con un resultado neto negativo. El modelo típico ocurre en Entre Ríos (Gráfico N° 6).

Gráfico N° 6
Evolución de las transferencias de capital, Corrientes y totales para la Provincia de Entre Ríos
Años 2015/16/17 - en \$ constantes de 2017 (1)

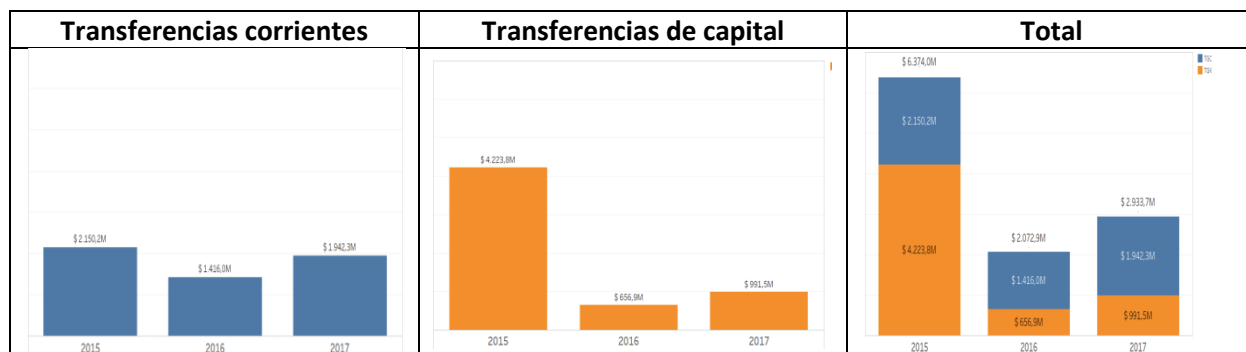


Nota (1): Actualizado por índice mayorista INDEC

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

Aunque hubo también perdedoras absolutas, tanto en registros de capital como en corrientes: aquellas provincias que tuvieron la osadía de enfrentar al gobierno vieron descender las transferencias hasta límites insospechados (Gráfico 7)

Gráfico N° 7
Evolución de las transferencias de capital, corrientes y totales para la Provincia de Santa Cruz
Años 2015/16/17 - en \$ constantes de 2017 (1)



Nota (1): Actualizado por índice mayorista INDEC

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

Conclusiones

A modo de conclusión, pasemos revista a lo que indican los números expuestos:

1. A largo plazo el modelo tiende a reducir las transferencias como parte del ajuste estructural de las cuentas estatales
2. La reducción se hace fundamentalmente sobre las transferencias de capital. A contrario sensu de lo que aconsejan las buenas prácticas y lo que sostiene su discurso técnico profesional, se reducen las transferencias de mayor impacto en el desarrollo (capital) y se especializa en aquellas que dan gobernabilidad en el corto plazo (corrientes).
3. Los resultados de estas políticas no pueden ser más que una ampliación de las ya profundas desigualdades territoriales del país, máxime cuando se premian a las jurisdicciones más ricas. Es particularmente anómala la situación de la Capital Federal.
4. El mapa de las transferencias jurisdicción por jurisdicción presenta una arbitrariedad como no se ha visto en la historia moderna del país; sorprende que haya conseguido gobernabilidad de parte de los gobernadores cuando han disminuido notoriamente las transferencias totales.

CABA, mayo de 2018.