



IERAL

Fundación
Mediterránea

Revista Novedades Económicas

Año 46 - Edición N° 1103 - 24 de Mayo de 2024

Senado: habitual tapón para proyectos que apuntan a la competitividad y el empleo privado

Marcelo Capello, Laura Caullo y Nicolás Cámpoli

mcapello@ieral.org lcaullo@ieral.org ncampoli@ieral.org

Edición y compaginación

Karina Lignola y Fernando Bartolacci



IERAL Córdoba

(0351) 473-6326

ieralcordoba@ieral.org

IERAL Buenos Aires

(011) 4393-0375

info@ieral.org

Fundación Mediterránea

(0351) 463-0000

info@fundmediterranea.org.ar

Senado: habitual tapón para proyectos que apuntan a la competitividad y el empleo privado

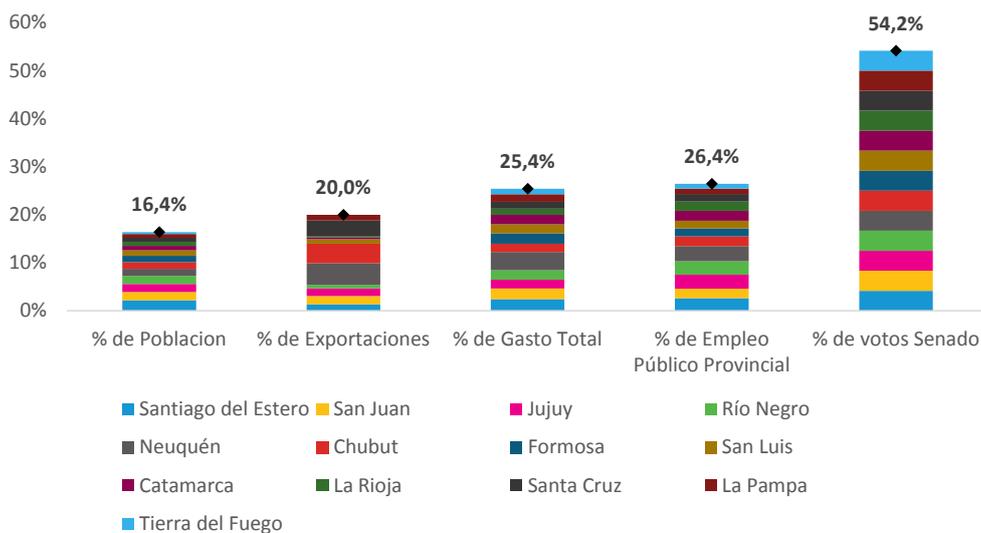
Ley Bases, Senado de la Nación y la influencia de las transferencias a provincias

El proyecto de Ley Bases pasó la Cámara de Diputados de la Nación, pero su tránsito por Senadores está resultando lento y difícil, se especula que sufrirá varios cambios y volverá a Diputados. No sorprende, dada las características de la Cámara de Senadores y la influencia que sobre sus decisiones genera el sistema de transferencias fiscales a provincias existente en Argentina.

Ocurre que Argentina es 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 (3), 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 algunas provincias poco pobladas.

En el Senado de la Nación, si los legisladores de las 13 provincias menos pobladas votan de la misma manera pueden reunir una mayoría de votos (39 votos, 54% del total) y así filtrar la aprobación de leyes, aunque suman sólo un 16% de la población total del país. Además, esas provincias generan sólo 20% de las exportaciones totales, pero un 25% del gasto fiscal consolidado de provincias y un 26% del empleo público provincial.

Participación de 13 provincias menos pobladas en el Senado y en diferentes variables económicas - Año 2023



Fuente: IERAL en base a DNAP e INDEC

Nota: el gasto total corresponde al acumulado al tercer trimestre de 2023. El dato de empleo público es estimado

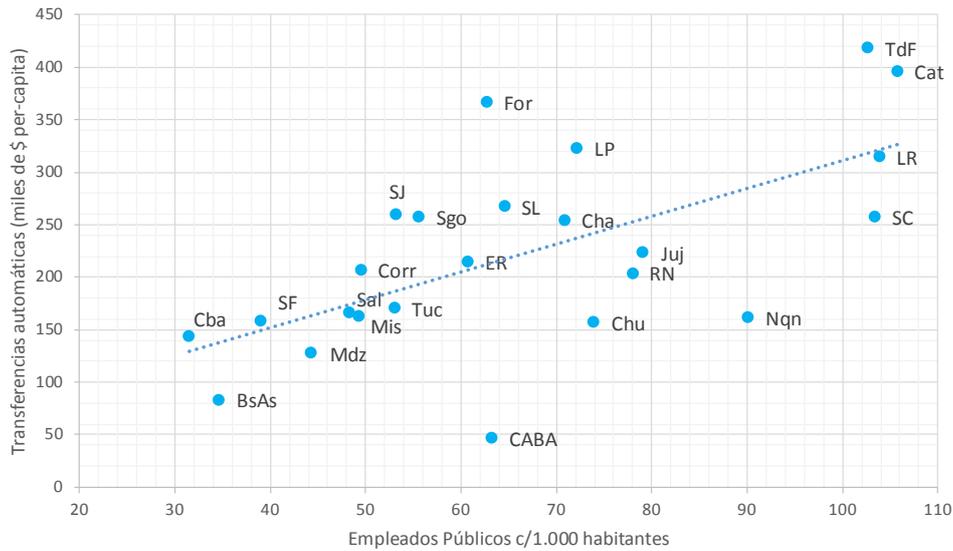
Ocurre que el sistema de transferencias fiscales a provincias (especialmente la coparticipación federal de impuestos) induce mayor gasto y empleo público en provincias, y las jurisdicciones más beneficiadas por las transferencias son generalmente las menos pobladas del país (sean ricas o pobres), con lo que dichas jurisdicciones pueden, 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, con base en la inversión y la generación de empleo privado de calidad.

Las anteriores afirmaciones parten de la evidencia que existe una clara relación entre transferencias fiscales y el empleo público provincial, más allá de los problemas de escala que puedan presentar algunas provincias. Las jurisdicciones que reciben mayores niveles de transferencias automáticas per cápita también cuentan con una mayor proporción de empleo público provincial por habitante, como son los casos de Tierra del Fuego, Catamarca, La Rioja o Santa Cruz. Por el contrario, las provincias con menores niveles de transferencias automáticas per cápita exhiben una proporción más baja de empleo público provincial, como ocurre en Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires o Mendoza.

El hecho que mayores transferencias fiscales a provincias pueda inducir mayor nivel de empleo público, ha sido explorado por Capello y otros (2008)¹, donde se plantea que esa situación podría inducir un fenómeno tipo “enfermedad holandesa” en las economías regionales, en el sentido que las provincias con plantas de agentes públicos sobredimensionadas podrían exhibir salarios privados de equilibrio mayores que los que existirían sin el exceso de personal, de ese modo generando desincentivos para la expansión de sus sectores privados productores de bienes y servicios transables.

¹ Capello, M., A. Figueras, N. Grión y P. Moncarz (2008). “Los posibles efectos perversos de las transferencias fiscales a gobiernos subnacionales”, Anales de la XLIII Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).

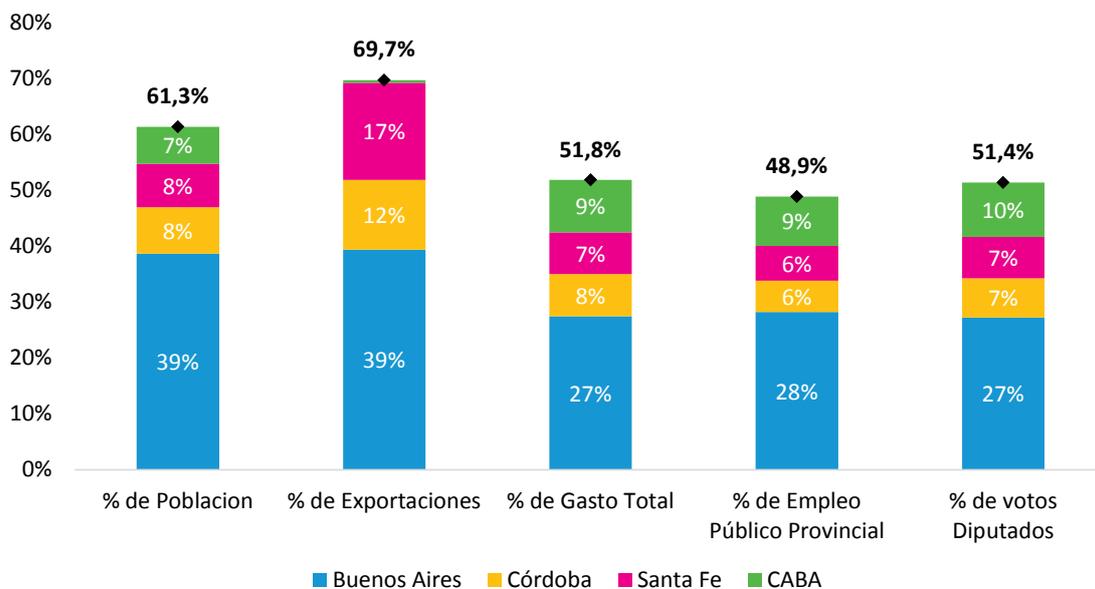
Asociación entre transferencias automáticas per-cápita (en miles de pesos) y empleo público provincial cada 1.000 habitantes



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP, Jefatura de Gabinete de la Nación Mapa del Empleo Público Provincial

Diferente es el caso de la Cámara de Diputados, donde se puede alcanzar una mayoría de votos sumando las voluntades de los legisladores de las 4 jurisdicciones más pobladas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y CABA), que suman un 58% de los votos posibles. Las 4 jurisdicciones representan 61% de la población, 70% de las exportaciones, 52% del gasto público provincial y 49% del empleo público.

Participación de 4 provincias más pobladas en Diputados y en diferentes variables económicas - Año 2023



Fuente: IERAL en base a DNAP e INDEC

Nota: el gasto total corresponde al acumulado al tercer trimestre de 2023. El dato de empleo público es estimado

Con estas observaciones no se pretende concluir que se deba cambiar la representación política de las provincias en el Senado de la Nación, sino que lo que debe modificarse es el sistema de financiamiento de las provincias, para que cuenten con mayor autonomía y responsabilidad fiscal, de modo que los regímenes de transferencias fiscales sobrevivientes no generen incentivos perversos, como aumentar el empleo público cuando no se justifica, o que muchas provincias generalmente no apoyen reformas legales pro competitividad y exportaciones.

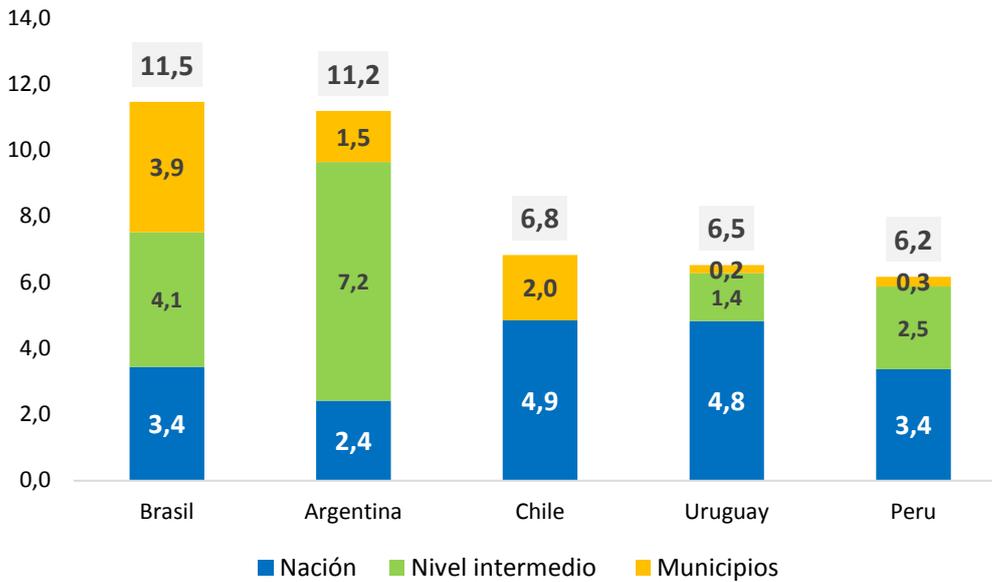
En este sentido, deberían existir incentivos en las provincias que dependen más de las actividades productivas privadas y de las exportaciones, para alcanzar acuerdos que conduzcan a políticas de estado que tengan como objetivo lograr un desarrollo productivo – exportador, o que implique, si fuera necesario, oponerse a las decisiones nacionales que vayan en contra de tal estrategia.

Situación y evolución del empleo público y el gasto en personal en Argentina

Argentina y Brasil emergen como dos países con alto gasto en personal del sector público, con algo más del 11% del PIB, en el año 2021. Ambas naciones comparten la característica de contar con un régimen federal de organización política, aunque existen diferencias en la composición del gasto: mientras Brasil exhibe una descentralización más pronunciada hacia sus municipios, Argentina tiende a delegar una mayor proporción del gasto en personal en sus provincias.

Por otro lado, en países unitarios como Chile, Uruguay y Perú, el gasto en personal resulta de entre 6% y 7% del PIB, alrededor del 60% de los niveles observados en Argentina y Brasil. En dichos países unitarios, el gasto en personal se concentra predominantemente en el nivel central de gobierno.

Gasto en empleo público en países de América Latina
En porcentaje del PIB – Año 2021

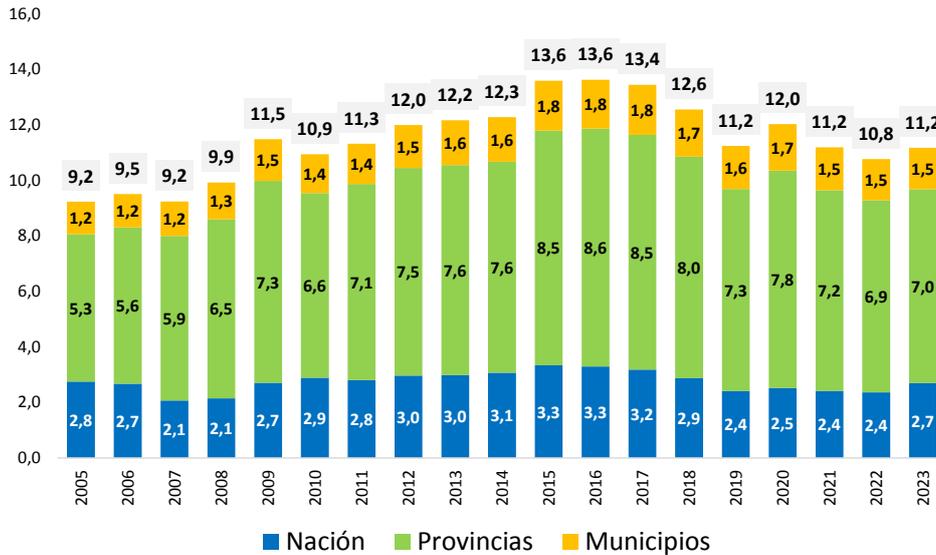


Fuente: IERAL en base a OPN y DNAP y otros organismos públicos de cada país

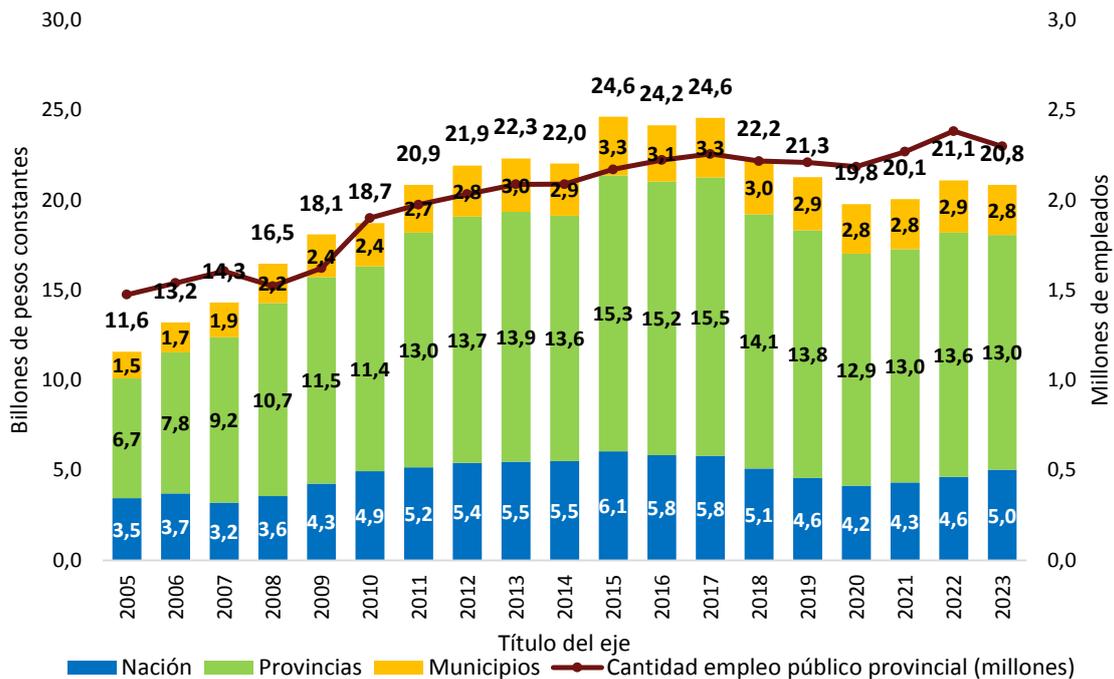
En Argentina, durante el período comprendido entre 2005 y 2015, el gasto en personal experimentó un constante incremento, tanto por suba en la planta de personal como por mejores salarios, alcanzando su punto máximo en 2015, con un 13,6% del PIB. Sin embargo, entre 2016 y 2020 se observó una disminución en el peso de dicho gasto, más notablemente en el ámbito provincial. Tal tendencia ocurrió especialmente por la licuación salarial a que dieron lugar las devaluaciones del peso de 2016, 2018 y años posteriores, con su consecuente aceleración inflacionaria, dado que la cantidad de agentes estatales no cayó en ese lapso (aunque sí se ralentizó entre 2015 y 2019).

Con respecto a su composición, el gasto en empleo público municipal representa aproximadamente un 1,5% del PIB, el nivel provincial alrededor de un 7%, y el nivel nacional poco más del 2,5%

Evolución del Gasto en Personal en los tres niveles de gobierno
En porcentaje del PIB



Evolución del Gasto en Personal en los tres niveles de gobierno
En billones de pesos constantes a 2023



Fuente: IERAL en base a OPN y DNAP

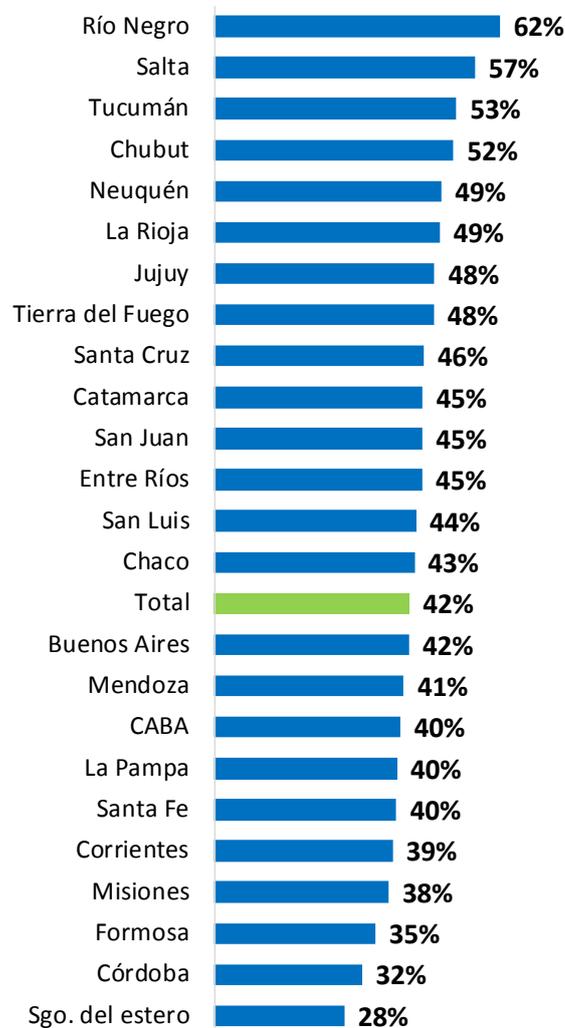
*Nota: datos municipales estimados desde 2018 y segundo semestre 2023 estimado para provincias. Empleo público provincial de 2022 y 2023 estimado

También resulta conveniente analizar la relación entre el gasto en personal y los ingresos corrientes² de cada provincia. A nivel consolidado, el gasto en personal ocupa un 42% de los ingresos corrientes. Río Negro (62%), Salta (57%), Tucumán (53%) y

² Ingresos corrientes propios y transferidos desde el gobierno nacional.

Chubut (52%) exhiben el mayor peso del gasto en personal con respecto a sus ingresos corrientes. Por su parte, Santiago del Estero (28%), Córdoba (32%) y Formosa (35%) son las jurisdicciones que presentan los menores guarismos.

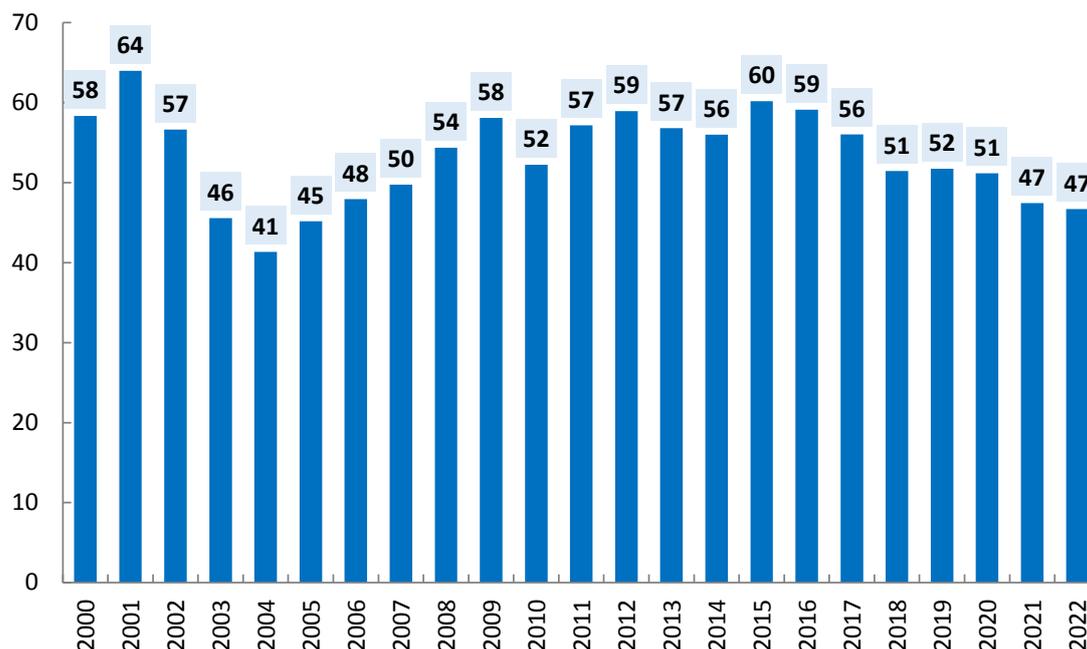
Relación entre gasto en personal e ingresos corrientes
*Administración Pública No Financiera (APNF). Año 2022**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP

El gasto en personal tuvo su máximo en el año 2001, cuando alcanzó un 64% de los ingresos corrientes provinciales. Con la fuerte devaluación del año 2002 y posterior recuperación económica, dicha relación alcanzó un mínimo del 41% en el año 2004. Luego exhibe una tendencia alcista hasta 60% en el año 2015. Finalmente, con las devaluaciones del peso y aceleración inflacionaria, inicia una tendencia a la baja desde 2016, hasta alcanzar un 47% de los ingresos corrientes en el año 2022.

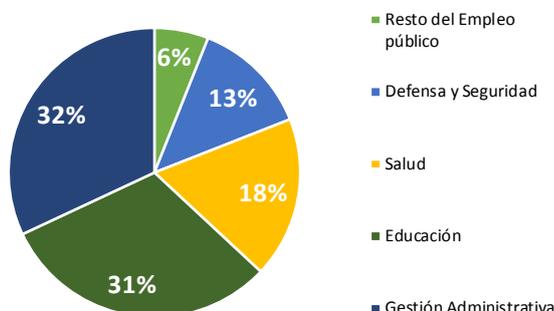
Relación entre gasto en personal e ingresos corrientes
 Administración Central y Organismos Descentralizados. Periodo 2000-2022



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP

En Argentina, el empleo público resulta de alrededor de 3,5 millones de personas, representando aproximadamente 19% del empleo total (datos de EPH). Del total del empleo público, un 80% pertenece a los ámbitos provincial y municipal, resultado directo de la organización federal del país y los procesos de descentralización administrativa iniciados en los años setenta e intensificados en los años 90, que condujo a que algunas de las funciones más intensivas en recursos humanos (educación, salud, seguridad) quedaran bajo responsabilidad de los gobiernos provinciales.

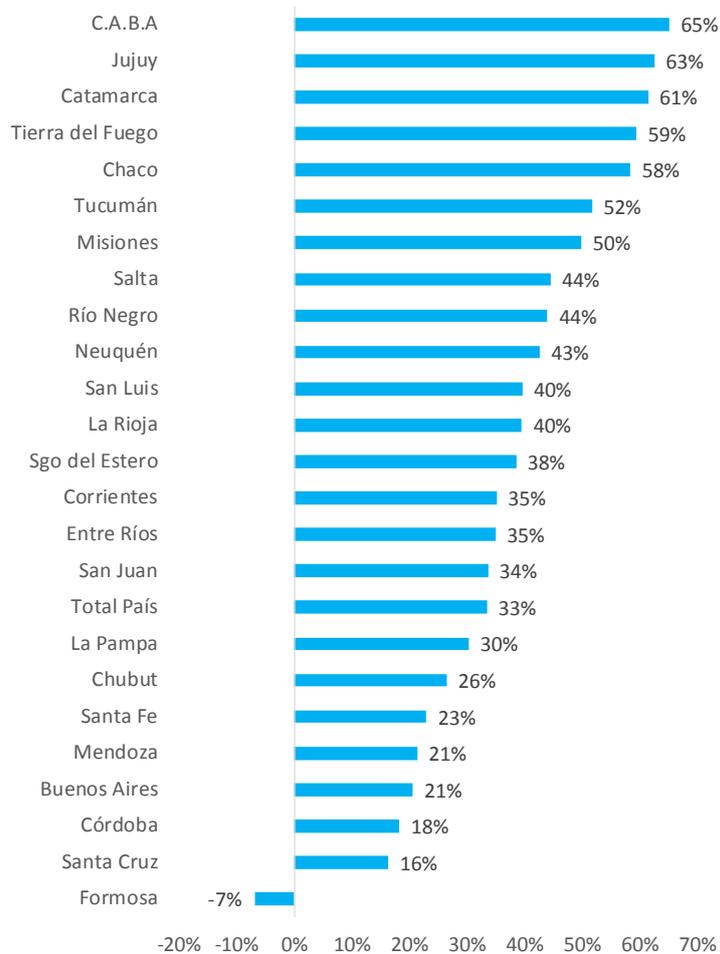
Empleo público total según funciones



Fuente: IERAL en base a Blutman y Cao (2022)

Se advierte, también, que el empleo público creció 2,6% promedio anual entre 2012 y 2024, sin altibajos, lo que contrasta claramente con la situación del empleo asalariado formal privado, que aumentó sólo 0,4% anual promedio en el mismo lapso, y con grandes oscilaciones dentro del período.

Variación del empleo público provincial cada 1.000 habitantes
Período 2003-2021



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Jefatura de Gabinete de la Nación Mapa del Empleo Público Provincial, Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Ministerio de trabajo de la nación e INDEC

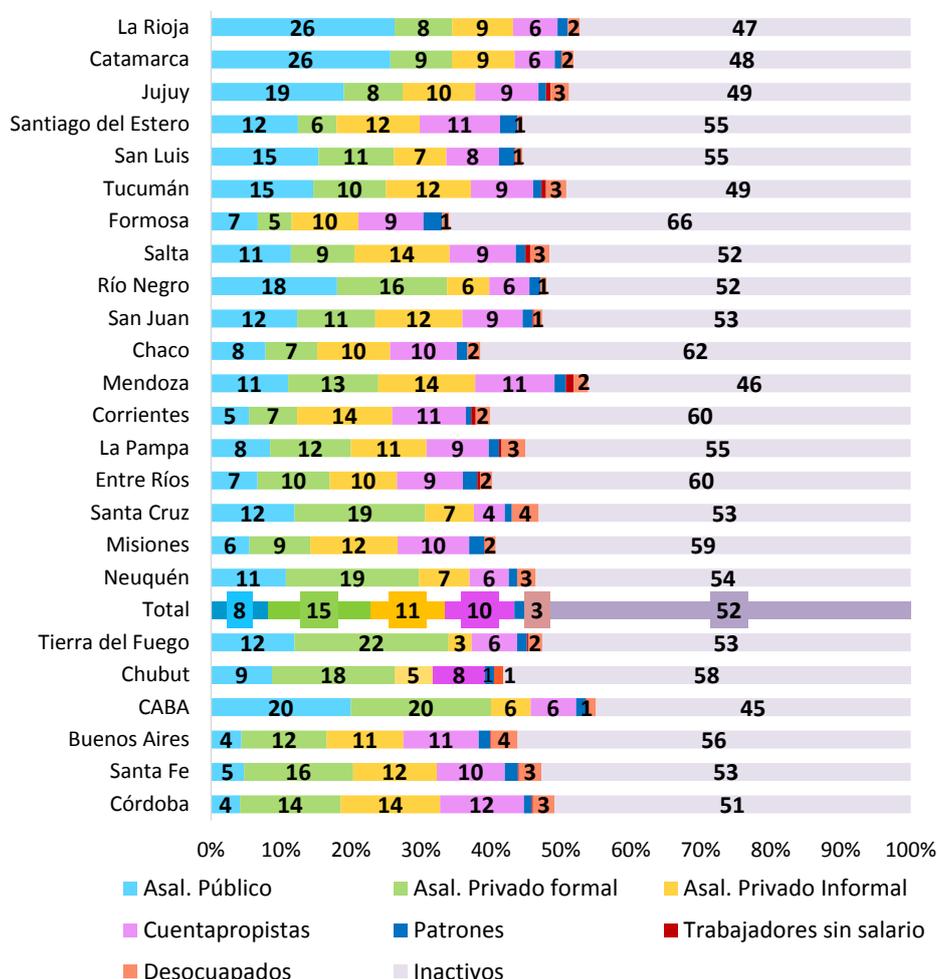
Empleo público y privado en las provincias

El análisis del empleo público en Argentina adquiere su verdadera dimensión cuando se examina en el contexto completo del mercado laboral. En provincias como La Rioja, Catamarca, Jujuy, Santiago del Estero, San Luis y Tucumán, el empleo público se erige como la principal categoría ocupacional. En estas regiones, la relación entre empleo público y empleo privado formal supera la unidad. Por otro lado, en jurisdicciones como Formosa y Salta, si bien el empleo público supera al privado formal, el que se

destaca como la modalidad ocupacional predominante es el empleo asalariado informal.

Por contraste, en provincias como Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, el empleo privado registrado es más prominente que el público. Sin embargo, estas regiones también exhiben altos índices de empleo asalariado informal y trabajo por cuenta propia, revelando también dificultades en el mercado laboral. Por su parte, CABA presenta una distribución más equitativa entre el empleo público y el privado formal, a pesar de que concentra una parte significativa del empleo público de la administración nacional.

Composición del mercado Laboral
Año 2022 – en % de la población
Ordenado por razón empleo público/privado formal

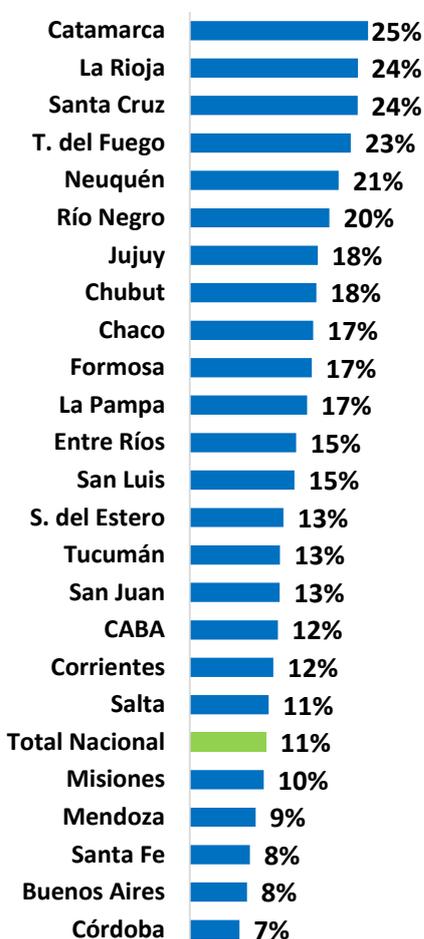


Fuente: IERAL en base a Min. de Economía y EPH-INDEC

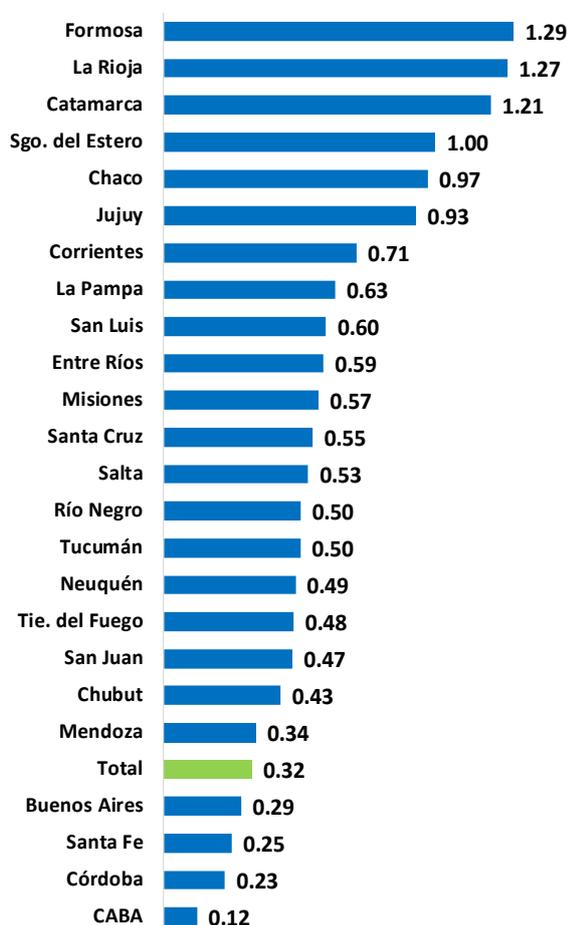
Tomando sólo el empleo público provincial y su relación con el total de ocupados de cada provincia, se observa que, en Catamarca, La Rioja y Santa Cruz, aproximadamente un cuarto de los ocupados son empleados públicos. En cambio, en Mendoza, Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba, dicho guarismo no alcanza un 10%.

En Formosa, Catamarca y La Rioja existen más de 1,2 empleados públicos cada 1 empleado privado formal. En Santiago del Estero, Chaco, Jujuy resultan uno a uno. En 4 de las 24 jurisdicciones, la relación empleo público/privado registrado es mayor a un tercio.

Porcentaje del empleo público provincial de planta ocupada sobre el total de ocupados
Año 2022



Relación entre empleados públicos (provinciales) y privados por provincia
Año 2022



Fuente: IERAL en base a CENSO 2022, OEDE y EPH-INDEC

*Nota: Se considera el promedio del año 2022 de los trabajadores privados registrados

Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL). Dirección Osvaldo E. Giordano. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 - N° 2328, Registro de Propiedad Intelectual N° 45596210. ISSN N° 1850-6895 (correo electrónico). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Sede Buenos Aires y domicilio legal: Viamonte 610 2° piso, (C1053ABN) Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. Sede Córdoba: Campillo 394 (5001), Córdoba., Argentina. Tel.: (54-351) 472-6525/6523. E-mail: info@ieral.org ieralcordoba@ieral.org