



IERAL

Fundación  
Mediterránea

## Revista Novedades Económicas

Año 37 - Edición N° 843 – 23 de Noviembre de 2015

### Federalismo, el nuevo nombre de la governabilidad

Jorge Vasconcelos

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

Edición y compaginación  
Karina Lignola



**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)



## Federalismo, el nuevo nombre de la gobernabilidad<sup>1</sup>

*Los ciclos económico-políticos por los que ha atravesado el país pueden ser analizados en función de tres factores clave: las condiciones iniciales a las que se enfrentó cada gestión, el contexto regional y mundial dominante en cada fase y el tipo de instrumentos que se han ido seleccionando dentro del arsenal disponible para hacer política económica. Considerando el período desde el retorno de la democracia, evidentemente Alfonsín fue el presidente menos afortunado por la herencia que recibió (la implosión de la tablita de Martínez de Hoz y la Guerra de Malvinas) y por haber tenido que lidiar con la “década perdida” de América latina. A su vez, se observa que tanto el presidente Menem como el matrimonio Kirchner asumieron en circunstancias que configuraban un nítido mandato de arranque. Para el primero, estabilizar la economía porque se venía de una hiperinflación; para los segundos, estimular la demanda porque se partía de una hiper-recesión. Sin embargo, en ambos casos, los instrumentos que al principio dieron resultado pasaron después a ser una receta contraindicada, sea por el cambio de las circunstancias externas o por el surgimiento de problemas nuevos en el plano local.*

*Comparado con 2003, la herencia que habrá de recibir la próxima gestión será bastante más compleja, en un contexto internacional mucho menos favorable. Sin reservas en el Banco Central para disciplinar a los mercados, necesitará aplacar las expectativas inflacionarias con un plan fiscal muy creíble. Pese a las dificultades, quizá pueda lograr resultados rápidos y significativos en el plano de la gestión del estado y en la normalización de mercados que hoy se encuentran trabados y desabastecidos por el uso y abuso de los cepos y los subsidios. En cuanto a la gobernabilidad, la nueva administración podría encontrar oportunidad para acuerdos sólidos en el Congreso si se decide a rescatar al federalismo de los papeles, dado los intereses comunes existentes entre provincias ricas y pobres. En lo que hace al marco regional, en contraste con los '80, América latina está viviendo una “década diferenciada”, por lo que habría que usar de referencia la política económica de aquellos países que logran seguir creciendo. Todo esto en un mundo que ahora es claramente multipolar, a diferencia de lo que ocurría en los '90.*

Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL). Dirección Marcelo L. Capello. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 - N° 2328, Registro de Propiedad Intelectual N° (5225373) 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](mailto:info@ieral.org) [ieralcordoba@ieral.org](mailto:ieralcordoba@ieral.org)

<sup>1</sup> Nota publicada en el diario La Voz del Interior el 22 de noviembre de 2015



Los ciclos económico-políticos por los que ha atravesado el país pueden ser analizados en función de tres factores clave: las condiciones iniciales a las que se enfrentó cada gestión, el contexto regional y mundial dominante en cada fase y el tipo de instrumentos que se han ido seleccionando dentro del arsenal disponible para hacer política económica. Considerando el período desde el retorno de la democracia, evidentemente Alfonsín fue el presidente menos afortunado por la herencia que recibió (la implosión de la tablita de Martínez de Hoz y la Guerra de Malvinas) y por haber tenido que lidiar con la “década perdida” de América latina. A su vez, se observa que tanto el presidente Menem como el matrimonio Kirchner asumieron en circunstancias que configuraban un nítido mandato de arranque. Para el primero, estabilizar la economía porque se venía de una hiperinflación; para los segundos, estimular la demanda porque se partía de una hiper-recesión. Sin embargo, en ambos casos, los instrumentos que al principio dieron resultado pasaron después a ser una receta contraindicada, sea por el cambio de las circunstancias externas o por el surgimiento de problemas nuevos en el plano local.

Comparado con 2003, la herencia que habrá de recibir la próxima gestión será bastante más compleja, en un contexto internacional mucho menos favorable. Sin reservas en el Banco Central para disciplinar a los mercados, necesitará aplacar las expectativas inflacionarias con un plan fiscal muy creíble. Pese a las dificultades, quizá pueda lograr resultados rápidos y significativos en el plano de la gestión del estado y en la normalización de mercados que hoy se encuentran trabados y desabastecidos por el uso y abuso de los cepos y los subsidios. En cuanto a la gobernabilidad, la nueva administración podría encontrar oportunidad para acuerdos sólidos en el Congreso si se decide a rescatar al federalismo de los papeles, dado los intereses comunes existentes entre provincias ricas y pobres. En lo que hace al marco regional, en contraste con los '80, América latina está viviendo una “década diferenciada”, por lo que habría que usar de referencia la política económica de aquellos países que logran seguir creciendo. Todo esto en un mundo que ahora es claramente multipolar, a diferencia de lo que ocurría en los '90.

El próximo presidente recibirá una economía que lleva casi cuatro años en “estanflación”, fenómeno sin antecedentes desde 1983. Si, frente al estancamiento, se propusiera reactivar con estímulos de demanda, el resultado sería mayor inflación y una oferta todavía más estrangulada. Si, en el otro extremo, quisiera abatir la inflación olvidándose de la distorsión de precios relativos, se enfrentaría a un escenario en el que cada logro en el frente de la estabilidad tendría cada vez mayor costo en términos de actividad.

De igual modo, hay una imperiosa necesidad de volver a generar empleos privados, en un momento en el que las empresas revisan con lupa ese tipo de decisiones. En la industria, por ejemplo, el empleo se ha achicado un 3,6 % desde 2013 y las horas



trabajadas lo han hecho un 4,3 %. No parece posible revertir esta tendencia sin corregir precios relativos y sin una ampliación del horizonte en términos macroeconómicos. Asimismo, se necesitarán compromisos firmes en materia de productividad por parte de los sindicatos y de menor presión tributaria y burocrática por parte del estado (en sus tres jurisdicciones).

Pero, más allá de todas estas consideraciones, la fragmentación política que se expresa en el Congreso será el dato clave para la próxima gestión. Y también una oportunidad, ya que se habrá de percibir una conexión cada vez más potente entre gobernabilidad y federalismo.

Los resultados de las sucesivas elecciones que se realizaron hasta el 25 de octubre mostraron que las cinco provincias más ricas del país de un modo u otro le dieron la espalda a la política económica del gobierno nacional saliente. Lo ocurrido en Mendoza, Córdoba, Santa Fe y Provincia y Ciudad de Buenos Aires puede resultar la señal más nítida para guiar las próximas decisiones. Estas cinco jurisdicciones concentran el 75 % del PIB nacional, de allí surge el 55 % de los diputados nacionales (142 sobre 257), pero sólo el 21 % de los senadores (15 sobre 72). El resto de provincias, con 25 % del PIB nacional tiene el 79 % de los senadores nacionales. Quizá haya que diferenciar en este subconjunto a las tres que cuentan con importantes ingresos por regalías mineras y petroleras (Santa Cruz, Neuquén y Chubut), pero las 16 restantes tienen características en común que se describirán más abajo.

Las cinco provincias ricas son las que más han sufrido las restricciones al comercio exterior y al cambio, en vigencia desde 2011. Esto ocurre porque el estado pondera poco en estas jurisdicciones, el crecimiento depende más de lo que ocurra con el sector privado y éste, a su vez, funciona más conectado con el resto del mundo.

Para modificar reglas de juego a través del Congreso, las provincias ricas no tienen suficientes votos en el Senado. Sin embargo, tienen gran poder de negociación frente al resto, ya que en estas cinco jurisdicciones es donde se genera el grueso de la recaudación que se redistribuye automáticamente.

El esquema de coparticipación de impuestos también tiene sus vicios ya que, salvo honrosas excepciones, no hay incentivos para que la transferencia de ingresos a las regiones más pobres sirva para romper la inercia. En general, el grueso se vuelca a gasto corriente, por lo que no hay efecto multiplicador ni expansión del PIB potencial. Ya es conocido que en el NOA y en el NEA hay aproximadamente 1 empleo privado formal por cada 10 habitantes, relación que al menos debería duplicarse como objetivo de una política de estado. Mientras tanto, hay provincias en las que sólo una décima parte de los recursos fiscales disponibles se originan en recaudación propia.

Hay otra fuerza convergente en este análisis: por primera vez en mucho tiempo, romper aquella inercia puede ser un objetivo realista, nada voluntarista (ver al



respecto, “¿Es posible un plan para unir a las dos Argentinas?”, El Cronista, 22/10/15). Ahora existe masa crítica en las zonas fronterizas de los países vecinos para crear cadenas de valor binacionales y también el mercado mundial sigue ofreciendo potencial para una gama amplia de productos regionales (litio, forestaciones, infusiones, cítricos, turismo, etc.)

Las 16 provincias que no forman parte del club de las “provincias ricas”, ni de las que obtienen cuantiosas regalías, constituyen un universo en el que los recursos de coparticipación significan hasta el 90 % de sus ingresos fiscales. Por lo tanto, necesitan que las provincias ricas sean pujantes para que los fondos sigan fluyendo y deberían apoyar las políticas que ayuden a ese objetivo. Pero, al mismo tiempo, se encuentran ante la oportunidad de negociar algo más que el financiamiento de sus gastos corrientes. Si la inversión pública comenzara a darle prioridad a proyectos que interesen a tres o más provincias, habría un salto de calidad para las regiones beneficiadas y también para el conjunto del país. El federalismo podría pasar a ser sinónimo de gobernabilidad.