

13° Informe

Enero 2022

EL ESTADO COMO
“ADMINISTRADOR” ESTÁ
FALLANDO, POR ESO HAY
TANTA POBREZA



CEMAIS
Centro Mariano de
Investigación Social

El Estado como “administrador” está fallando, por eso hay tanta pobreza

El CEMAIS hace un aporte a la comprensión del vínculo entre un crecimiento desmesurado del gasto público y el debilitamiento de la producción de bienes y servicios en el sector privado. Esta dinámica impacta en las tasas de empleo, que empeoran al ritmo del aumento del gasto estatal.

Los datos utilizados corresponden a la provincia de Córdoba, que representa cualitativa y cuantitativamente a una tipología de jurisdicciones; en próximos informes se avanzará con otras jurisdicciones representativas de otras tantas tipologías socioeconómicas y de los otros niveles del Estado.



Ver | Datos

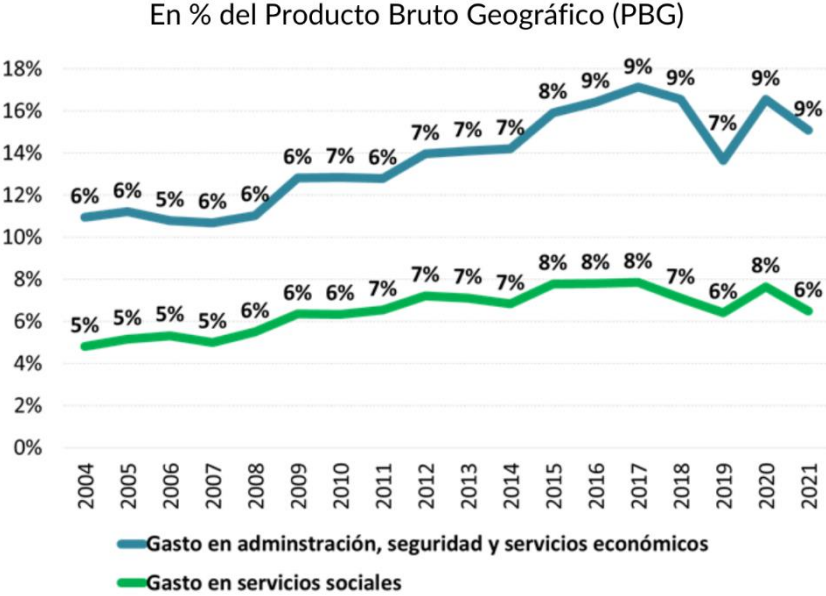
Premisa: El Estado es un actor con funciones exclusivas y excluyentes en la sociedad; le toca, según la Constitución Nacional, “promover el bienestar general”. Él es el que debe velar por la convivencia pacífica de los ciudadanos y por propulsar que la economía de los hogares sea pujante a los fines de avanzar hacia la prosperidad. Para ello, el Estado regula las relaciones económicas, políticas y sociales y provee los bienes públicos (seguridad, comunicaciones, vivienda, urbanismo, salud, educación, asistencia social) elementos esenciales del que se valen las familias para lograr su progreso y, con él, el de toda la comunidad. El Estado puede ser asimilado la figura del “administrador” que dicta reglas de convivencia y provee bienes comunes a la comunidad a la que sirve. Sin un Estado eficiente en esta función, la sociedad tendrá muchas barreras para desarrollarse.

En la Argentina, el Estado está constituido por tres *niveles*: nacional, provincial y municipal (Constitución Nacional, arts. 5 y 123). El carácter federativo de la República Argentina, que resultó de la unión de las provincias preexistentes que la compusieron y el respeto por un régimen vecinal de gobierno local de raigambre centenaria, imponen complejidad a su funcionamiento; esto exige una minuciosa coordinación entre los tres niveles. Esta mutua imbricación histórica y funcional permite iniciar el recorrido analítico en cualquiera de los niveles para remontar a los otros, a través de las conexiones que le dan unidad a los fenómenos socioeconómicos y culturales que afectan a las comunidades que forman a la República Argentina.

Este *ovillo* puede comenzar a desenrollarse a partir del sector público de una provincia, por ejemplo, para delinear cuál es el impacto que su actividad tiene sobre sus habitantes, para llegar hasta los otros dos niveles. La propuesta de este Informe es justamente hacer este análisis desde la experiencia de la Provincia de Córdoba: visibilizar el vínculo entre el Estado provincial y la sociedad que está llamado a servir. Este primer paso permitirá en otras ocasiones arribar a los otros dos niveles, y hacer un camino inverso, siempre en conexión con las personas y actividades a las que debe servir.

El Estado cordobés –como el de cada provincia argentina- se financia por los impuestos que la sociedad cordobesa paga al Estado nacional; éste restituye una porción a la Provincia a través de la coparticipación federal. El Estado provincial complementa esos ingresos con impuestos provinciales que cobra por su cuenta y los asigna conforme a sus funciones de “administrador”. Una manera convencional de cuantificar el gasto del Estado es como porcentaje del Producto Bruto Geográfico (PBG), es decir lo que la sociedad cordobesa produce cada año. En el Gráfico 1 se presenta el gasto del Estado cordobés en la última década y media.

Gráfico 1. Gasto público de la administración central de Córdoba



Fuente: CEMAIS en base a Ministerio de Finanzas

El Gráfico 1 muestra la evolución de las dos categorías más relevantes del gasto del Estado. El gasto en servicios sociales que es el que corresponde al gasto en educación, salud, vivienda, urbanismo y asistencia social. El otro es el gasto de funcionamiento de los tres poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), el gasto en seguridad de los ciudadanos y el gasto en servicios económicos -cuyo objetivo es promover dinamismo a la economía para que los ciudadanos puedan progresar a través de sus propios esfuerzos.

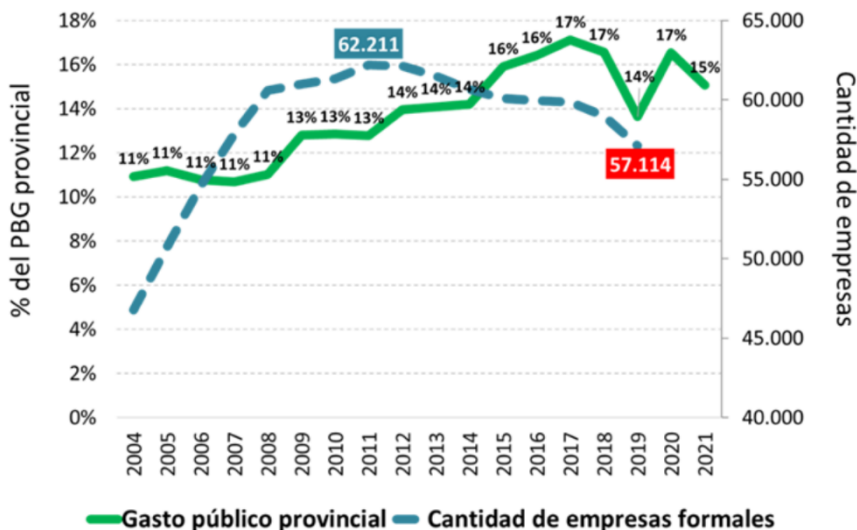
Ambos componentes del gasto público cordobés han crecido de manera prácticamente sostenida. A partir del 2018 se observa una disrupción de ese crecimiento producto de las crisis que está aquejando al país: la crisis económica y la crisis de la pandemia. Sin embargo, el nivel de gasto se mantiene en un nivel más elevado que el histórico.

Cuando se compara cómo le ha ido a la economía provincial en estos años de expansión del gasto público, el panorama no es alentador. En el Gráfico 2 se presenta el mismo dato del gráfico anterior respecto al gasto público provincial medido en términos del PBG y la cantidad de empresas privadas de la provincia de Córdoba.

Como se puede observar, entre los años 2004 y 2012 -que fueron los de la gran bonanza internacional-, las empresas privadas en Córdoba llegaron a 62.211. Pero a partir de ese año, en que la bonanza se termina, el número de empresas privadas en la Provincia empieza a declinar. El último dato disponible corresponde

al 2019, antes de la pandemia, y las empresas privadas operando en Córdoba eran 57.114 (prácticamente un 10% menos). Es de esperar que la pandemia haya agravado la pérdida de empresas.

Gráfico 2. Gasto público y cantidad de empresas privadas en Córdoba

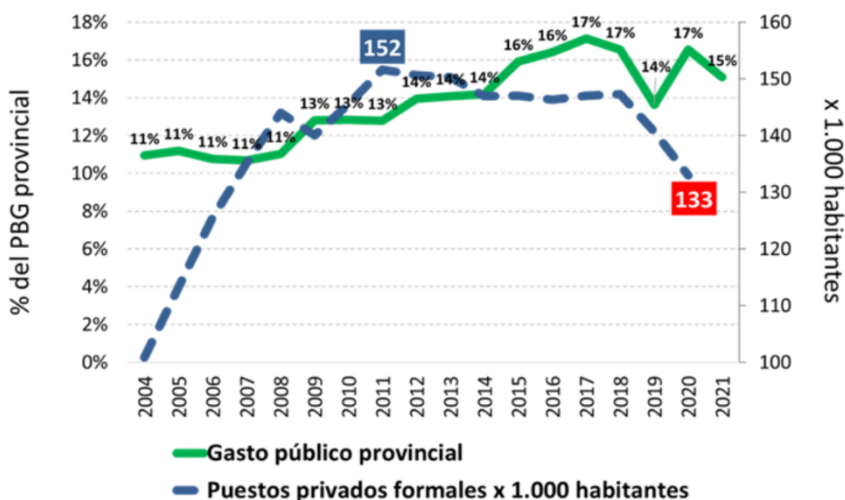


Fuente: CEMAIS en base a Ministerio de Finanzas y Ministerio de Trabajo

Que haya menos empresas privadas puede significar dos cosas. Una es que ahora hay empresas más grandes, que son más productivas y que emplean a un mayor número de personas. La otra posibilidad es que no haya crecido la cantidad de grandes empresas, por lo que habría consecuentemente una caída en la cantidad de trabajadores de empresas privadas.

El Gráfico 3 muestra que lo que sucede en Córdoba es lo segundo. Desde el año 2012 que la cantidad de trabajadores en empresas privadas por cada 1.000 habitantes viene declinando también. El declive pasa a ser más abrupto a partir de la crisis del 2018 y se profundiza con la pandemia.

Gráfico 3. Gasto público y trabajadores en empresas privadas de Córdoba



Fuente: CEMAIS en base a Ministerio de Finanzas y Ministerio de Trabajo

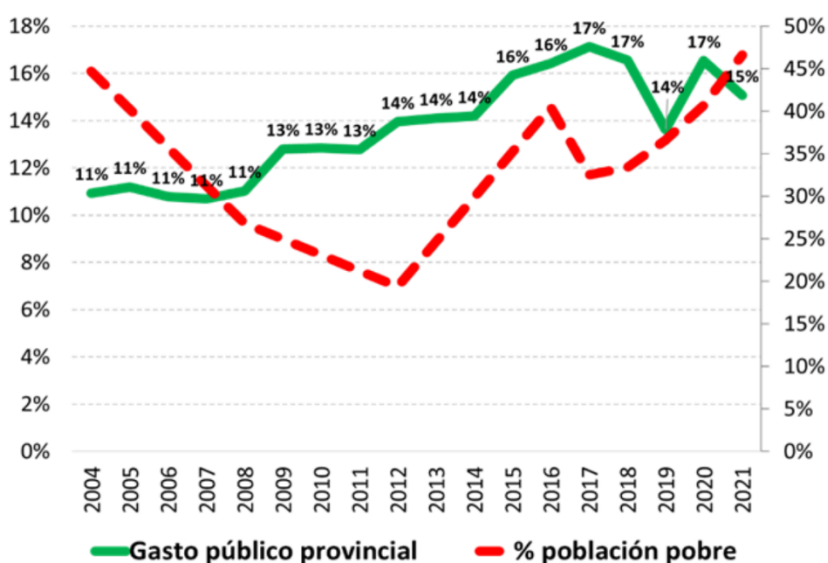
Esto tiene una connotación muy trascendente porque implica que **hay cada vez menos personas que tienen un empleo decente en empresas privadas para sostener una población que crece y un sector público que también creció mientras declinaba su base de sustentación** (las empresas privadas y sus trabajadores).

Con cada vez menos empresas privadas y menos empleos decentes en empresas privadas, solo hay lugar para el aumento de la pobreza. Con el incremento de la población en edad de trabajar se hace cada vez más difícil encontrar un buen empleo asalariado que permita no sólo salir de la pobreza sino mantenerse en progreso; en esta dinámica de disminución de empresas privadas, se hace inviable generar vínculos de movilidad social intergeneracional (sistema previsional, por ejemplo).

A comienzos de siglo con la crisis del 2002 Córdoba tenía a más del 40% de la población en la pobreza. A partir del 2004, la pobreza comienza a disminuir gracias a la bonanza internacional que benefició a Córdoba por su economía agroindustrial y mecánica industrial integrada al mundo. Pero lo hizo solo hasta el 2012 en que termina la bonanza.

A partir del 2012, el estancamiento económico, la creciente inflación, la pérdida de empresas privadas y sus correspondientes empleos decentes hicieron que la pobreza volviera a trepar hasta superar el 40% otra vez. En términos sociales, se puede decir que las primeras décadas que transcurren de este siglo han sido perdidas.

Gráfico 4. Gasto público y población en pobreza en Córdoba



Fuente: CEMAIS en base a Ministerio de Finanzas e INDEC

En contraste con este aumento de la pobreza se dio un aumento del gasto del sector público en su conjunto. De todas formas, no planteamos si el gasto público es alto o bajo sino cómo las instituciones estatales lo asignan en sus funciones de “administrador” de lo público. Aquí es donde estos datos muestran que se ha fracasado. **Aumentó el gasto de la administración del Estado y de los servicios sociales, pero también aumentó la pobreza.** No tanto porque el gasto público no llegue a los sectores vulnerables (que es lo más habitual) sino porque el “administrador” no genera condiciones para la prosperidad, concretamente la anhelada expansión de las empresas privadas y los empleos privados.

Se cae en la paradoja del “administrador” que debilita sus fuentes de sustentación. Hay cada menos empresas y empleos privados decentes, por lo tanto, hay que cada vez más pobres; al haber más pobres, hay más necesidad de gasto público para ayudar a paliar la pobreza; pero hay cada vez menos empresas privadas y empleos privados a quienes cobrarles más impuestos; y ya sabemos que la disminución de empresas privadas abona la pobreza.



Juzgar | Doctrina Social de la Iglesia

El CEMAIS asume la responsabilidad que la Conferencia de Aparecida, en 2007, volvía a poner en consideración como parte de la misión propia de la Iglesia Católica: “*hacer una permanente lectura cristiana y una aproximación pastoral a la realidad de nuestro continente*”, para lograr que quienes toman decisiones cuenten “con una perspectiva ética, solidaria y auténticamente humanista” para la puesta en marcha de política públicas que propendan al bien común (Aparecida, número 403).

Retomamos para ello lo que los obispos argentinos, en las últimas dos décadas, han enseñado sobre la construcción de lo público, en particular en el rol que le toca al Estado en la concreción del bien común. En la grave e inédita crisis social y política de 2001, al analizar la “corrupción generalizada” que la había producido, colocaron en primer lugar “**la concepción mágica del Estado, despilfarro de los dineros del pueblo**”.¹ Pocos meses antes ya habían enseñado que en esa forma de concebir lo institucional, “*el Estado aparece [como] una especie de dios, que todo lo puede, al cual nada malo le podría pasar. Por lo tanto se le puede pedir y exigir cualquier cosa.*”²

Uno de los protagonistas de esta propuesta conceptual fue Mons. Carmelo Giaquinta, arzobispo de Resistencia, quien un tiempo después explicitaba este magisterio: “*El Estado es una construcción de los ciudadanos para que los defienda y ayude a conseguir el bien común. **Éstos lo construyen con el pago de los impuestos, la exigencia de su buena administración, el cumplimiento de las leyes, la crítica sincera.** El Estado no debe ser ni grande ni chico. Debe ser fuerte, justo, y contar con estructuras adecuadas a la consecución del bien común.*”³ A este perfil del Estado que ha reseñado Mons. Giaquinta, es lo que llamamos en el informe el “rol de administrador”.

En el caso estudiado de la Provincia de Córdoba, el crecimiento del gasto estatal a lo largo de extensos periodos en los que no solo la pobreza creció angustiosamente (también se presentaron coyunturas favorables que no se supieron aprovechar), invita a exhortar a la clase dirigente a replantearse el uso y abuso de los fondos aportados por todos y todas: “*La clase dirigente debe dar ejemplo de compartir los sacrificios del pueblo renunciando a los privilegios que lo ofenden y empobrecen. Hay que comprender que el ejercicio de la política debe ser un noble, austero y generoso servicio a la comunidad y no un lugar de enriquecimiento personal o sectorial. [...] Es muy urgente recuperar las fuentes de trabajo y proponer políticas que alienten la producción y la equidad en la distribución de las riquezas, que permitan superar la*

¹ CARTA AL PUEBLO DE DIOS Los Obispos de la República Argentina San Miguel, 17 de noviembre de 2001 fiesta de San Roque González de Santa Cruz.

² Queremos ser nación: 129ª reunión de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Argentina Buenos Aires, 10 de agosto de 2001.

³ “La formación de la conciencia ciudadana desde la óptica de un Pastor”; exposición de Carmelo Juan Giaquinta, Arzobispo de Resistencia y presidente de la Comisión Episcopal de Pastoral Social, en la Cátedra Abierta de Responsabilidad Social y Ciudadana, el 21 de agosto de 2003.

injusta deuda social que pesa sobre nuestro pueblo y pone en peligro la gobernabilidad y la paz de nuestra patria.”⁴



ACTUAR | Posibilidades de acción

Hay que tener presente que en el fracaso del “administrador” no hay un solo culpable. Hay tres poderes provinciales que posiblemente no están funcionando bien por sí mismos y entre sí. Además, tampoco se trata de un color político al que se pueda achacar todo porque en el Poder Legislativo están representados la mayoría de los partidos políticos gracias a que en Argentina la democracia funciona plenamente.

También se debe considerar que la responsabilidad por la decadencia económica y su correlato en deterioro social en Córdoba no responden solo a posibles acciones no acertadas a nivel del Estado provincial. Las decisiones sobre el control de la inflación (tan gravitantes en la reducción de la pobreza), de comercio exterior (tan decisivas para la afluencia económica), de legislación laboral (tan decisivas para facilitar la creación de empleos privados formales) dependen del sector público nacional. De igual modo ocurre con las decisiones sobre vivienda, urbanismo, saneamiento, espacios verdes, promoción de la vida saludable, prevención de las adicciones, que son materias de los sectores públicos municipales; también ellos cuentan con tres departamentos autónomos: la intendencia, el consejo deliberante y el tribunal de cuentas.

En suma, la organización del sector público es muy compleja por su carácter **matricial**. El “administrador” está conformado por tres niveles verticales (nación, provincias y municipios) y tres departamentos horizontales (ejecutivo, legislativo y judicial) que, además, son independientes entre sí. Por esto, para mejorar la calidad del “administrador”, hace falta recuperar los buenos valores del servicio público en toda la matriz.

Habría que desterrar de la política los valores de “meterse en política para hacer plata”; “hacer plata en política” para mantenerse en el poder; “ponerle platita en el bolsillo” a la gente en épocas de elecciones; hacer del empleo público la “salvación” por la falta de buenos empleos privados degradando el carácter de servidor público; y muchas otras “picardías” con la que se maneja la política.

Desde el punto de vista de la gestión pública, un valor central e irrenunciable es la **rendición de cuentas ante la sociedad**. Esta rendición no consiste solamente en evitar la corrupción o el desvío de fondos públicos. Tan importante como esto es que el sector público argentino, en todo su espectro matricial, se someta a la medición de resultados e impactos sociales que tienen sus decisiones. Caso contrario, el “administrador” seguirá gastando recursos de toda la sociedad, mientras la sociedad cae en el declive económico, la degradación social y el aumento de la pobreza.

⁴ “El diálogo que la Patria necesita”; 130ª Reunión de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Argentina. Buenos Aires, 13 de diciembre de 2001.

Como línea constante de propuesta del CEMAIS, reiteramos lo dicho en otros informes acerca de la creación y seguimiento de indicadores de calidad y de organismos capaces de alentar y acompañar los procesos de mejora de calidad de los servicios tanto públicos como privados que deben prestarse a la sociedad.

Por último, y anclado en el carácter de matriz que hemos citado, es pertinente plantear la construcción de pactos de los actores sociopolíticos para transformar estas acciones en políticas de Estado, que puedan ser monitoreadas por la ciudadanía y las instituciones que existen para eso.





CEMAIS
Centro Mariano de
Investigación Social

HOMBRE  **NUEVO**

Contacto: +54 9 3517 68-0524
cemais@hombrenuevo.org.ar