

Documento de Trabajo No.33¹

La capacidad de inversión en infraestructura en la provincia de Córdoba

I.- Síntesis

1.- Anteriores documentos de trabajo del Foro de Análisis Económico de la Construcción mostraron cómo **los municipios de la provincia de Córdoba redujeron fuertemente sus niveles de ahorro corriente**, medidos como porcentaje de sus ingresos corrientes, en comparación con los niveles alcanzados a mediados de los '90.

2.- El presente documento de trabajo se **focaliza en las finanzas públicas a nivel de la Provincia de Córdoba** desde 1983. A diferencia de lo ocurrido con el conjunto de los municipios cordobeses, la Provincia no presenta una tendencia decreciente en sus niveles de ahorro corriente. Por el contrario, **los últimos 5 años (2016 a 2019) marcan el quinquenio con mayor nivel de ahorro corriente de todo el periodo analizado**.

3.- Si el análisis de evolución del ahorro corriente de los municipios y, en particular, el de la Ciudad de Córdoba, conduce a enfatizar la necesidad de recuperar niveles más elevados, el mismo análisis, aplicado a nivel provincial, conduce a un énfasis distinto, vinculado a la necesidad de **sostener los niveles registrados durante los últimos 5 años**, en un contexto histórico de casi 40 años de alta volatilidad en dichos niveles.

4.- Se trata de una cuestión de gran importancia para el desarrollo futuro de la provincia de Córdoba, ya que **los recursos en juego, que podrían financiar inversiones en infraestructura, son de gran magnitud**. Por ejemplo, los recursos adicionales con que contó la Provincia durante la última década por mayor presión tributaria provincial y nacional (impacta en recursos provenientes de otras jurisdicciones), suman un **monto equivalente a USD 16,321 millones**, de los cuales se destinó a mayores niveles de inversión real directa un monto equivalente a **USD 1,936 millones**, es decir, un **11.9%**.

5.- La contracara de la generación de ahorros corrientes para financiar inversión en infraestructura es la **evolución de las erogaciones corrientes**, en particular las **erogaciones por personal**, que se incrementaron 102.2% (a precios constantes) durante los últimos 20 años, como consecuencia de incrementos de 67% en cantidad de empleados y de 21% en el gasto por empleado (a precios constantes).

6.- Los próximos documentos se focalizarán en el análisis, histórico y comparativo, que permita fijar **objetivos mínimos de inversión en infraestructura** y en el análisis del incremento del empleo en las distintas áreas del Estado provincial, el modo en que otras provincias lograron contener el empleo público y liberar recursos destinados a la inversión y la magnitud de las necesidades de infraestructura en Córdoba.

¹ Documento de Trabajo del Foro de Análisis Económico de la Construcción, Septiembre de 2020.

II.- El ahorro corriente de Provincia de Córdoba durante los últimos 37 años

El **ahorro corriente del Estado**, esto es, la diferencia entre sus ingresos corrientes y erogaciones corrientes, marca la eficiencia en la gestión de las cuentas públicas y **la capacidad del Estado para financiar obras de infraestructura con recursos propios** e, incluso, con endeudamiento.

El Documento de Trabajo No.28² mostró que el conjunto de los municipios de la provincia de Córdoba generaba, a mediados de los '90, ahorro corriente equivalente a más del 20% de los ingresos corrientes, con un pico de 25.6% en 1994, y que esos niveles de ahorro corriente se perdieron durante los años siguientes, promediando sólo 7.1% de los ingresos corrientes desde 2008, lo que **implica una fuerte restricción al financiamiento de inversiones municipales de infraestructura**.

Los documentos de trabajo siguientes³ analizaron, para la Municipalidad de Córdoba, **cómo se destinaron a erogaciones corrientes gran parte de los recursos incrementales producto de la mayor presión tributaria**, en detrimento del ahorro corriente, y **cuánta obra de infraestructura podría haberse ejecutado** en caso de una asignación de recursos más favorable a este tipo de erogaciones. La principal conclusión de dichos documentos era la **necesidad de recuperación de los niveles de ahorro corriente observados a mediados de los '90**.

En el caso del Estado provincial, más que una tendencia decreciente, como la observada en el conjunto de los municipios cordobeses, la evolución del ahorro corriente durante los últimos 37 años permite observar la **volatilidad de esa capacidad para financiar obras de infraestructura**, lo que **debería orientar de manera diferente el análisis para el Estado provincial**.

El gráfico 1 muestra la **evolución entre 1983 y 2019 del ahorro corriente de la provincia de Córdoba**, expresado como porcentaje de los ingresos corrientes, según las estadísticas elaboradas por el Ministerio de Economía de la Nación (ver sección de Notas Metodológicas).

El gráfico 1 está dividido en 5 periodos bien diferenciados. En el primero, a mediados de los '80, la provincia de Córdoba generaba ahorro corriente equivalente a un promedio del 11.9% de los ingresos corrientes. Esa capacidad de ahorro se perdió durante el periodo siguiente desde 1988 hasta 1995, cuando promedió un nivel negativo (-2.2%). El tercer periodo, entre 1996 y 2000, es muy parecido al primero, con un ahorro corriente promedio equivalente a 10.3% de los ingresos corrientes. El cuarto periodo es similar al

² Documento de Trabajo No.28: "Capacidad de financiación de infraestructura en los municipios cordobeses", Foro de Análisis Económico de la Construcción (febrero 2020).

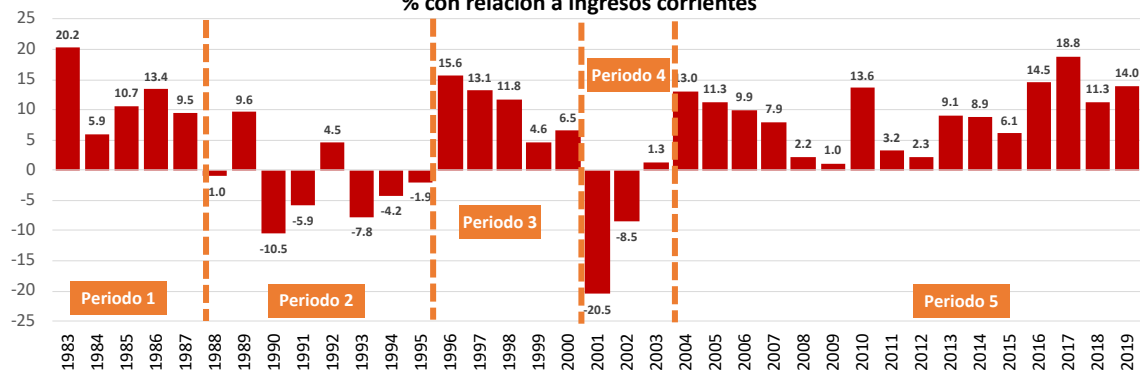
³ Documento de Trabajo No.29: "La evolución de las cuentas públicas municipales de la ciudad de Córdoba" (abril de 2020); Documento de Trabajo No.30: "La evolución de los salarios municipales en Córdoba" (mayo de 2020); Documento de Trabajo No.31: "La ciudad que pudo ser" (julio de 2020).

segundo periodo, con un promedio negativo de ahorro corriente, aunque con mayores valores absolutos (-9.2%). Finalmente, el quinto periodo, desde 2004 hasta la actualidad, registra un promedio de 9.2%.

Gráfico 1

Ahorro corriente de la provincia de Córdoba

% con relación a ingresos corrientes



Fuente: Economic Trends con datos de Ministerio de Economía de la Nación.

Si se comparan los últimos 10 años, el ahorro corriente en 2019 representó el 14.0% de los ingresos corrientes, frente al 1.0% registrado en 2009. La comparación se distorsiona por las características particulares de 2009, todavía marcado por la crisis financiera internacional y el conflicto del Gobierno nacional con el sector agropecuario. Una comparación más amplia muestra que **el porcentaje de 2019 es el tercero más alto de los últimos 16 años**, luego de los máximos alcanzados durante 2017 (18.8%) y 2016 (14.5%). En conjunto, **los últimos 5 años promedian 12.9%**, por encima incluso del primer periodo del gráfico 1. Más aún, se trata del **quinquenio con mayor nivel de ahorro corriente del periodo analizado**.

De tal manera que, **a diferencia de lo ocurrido con el conjunto de los municipios cordobeses y, en particular, con el de la ciudad de Córdoba**, como mostró el Documento de Trabajo No.28, **la Provincia de Córdoba no presenta, durante los últimos años, un problema de reducido ahorro corriente**. El desafío es, entonces, cómo sostener a futuro estos niveles, más que cómo recuperar niveles previos.

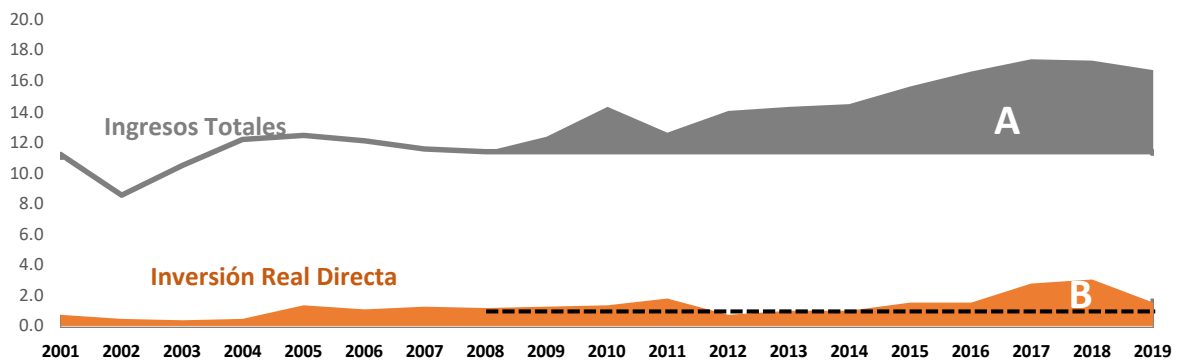
III.- Cuánto de los mayores ingresos públicos se destinó a infraestructura

El gráfico 2 muestra la evolución, durante los últimos 20 años, de la inversión real directa (línea inferior) y los recursos tributarios totales (línea superior, que incluye ingresos tributarios propios y provenientes de la Nación), en ambos casos expresados como porcentaje del PBG provincial.

La superficie gris, representada con la letra A, muestra la masa de recursos por encima del nivel registrado en 2008 (como porcentaje del PBG), es decir, los recursos adicionales con que contó la Provincia por mayor presión tributaria tanto provincial (impacta en recursos propios) como nacional (impacta en recursos provenientes de otras jurisdicciones). Se trata de un **monto equivalente a USD 16,321 millones**, teniendo en cuenta el tipo de cambio oficial promedio durante cada año.

La superficie marcada con la letra B representa la porción de la superficie naranja ubicada por encima de la línea punteada, que muestra el total de recursos destinados a inversión real directa por encima de los niveles de 2008. Se trata de un monto equivalente a **USD 1,936 millones**, es decir, un **11.9% del total de recursos adicionales con que contó la Provincia durante estos 10 años**.

Gráfico 2
Ingresos totales e inversión real directa incrementales
% del PBG



Fuente: Economic Trends con datos de Ministerio de Economía de la Nación.

La primera impresión que generan estos números es que la Provincia perdió la oportunidad de generar un plan de infraestructura de grandes dimensiones ya que, si hubiera mantenido al resto de las erogaciones en niveles relativos de 2008 (es decir, si los hubiera hecho crecer al ritmo de la actividad económica y de la inflación, ambos captados por el PBG a precios corrientes utilizado de referencia) y hubiera destinado, entonces, el total de los recursos excedentes a obras de infraestructura, **podría haber invertido USD 14,385 millones adicionales a los que invirtió en el periodo⁴**.

De todos modos, es importante poner en contexto estos números, analizando las posibilidades de ahorro corriente y su utilización para erogaciones de capital tanto a través del tiempo como en comparación con el resto de las jurisdicciones provinciales, para identificar parámetros que permitan formular objetivos desafiantes, pero posibles,

⁴ Se trata de la diferencia entre las superficies A y B.

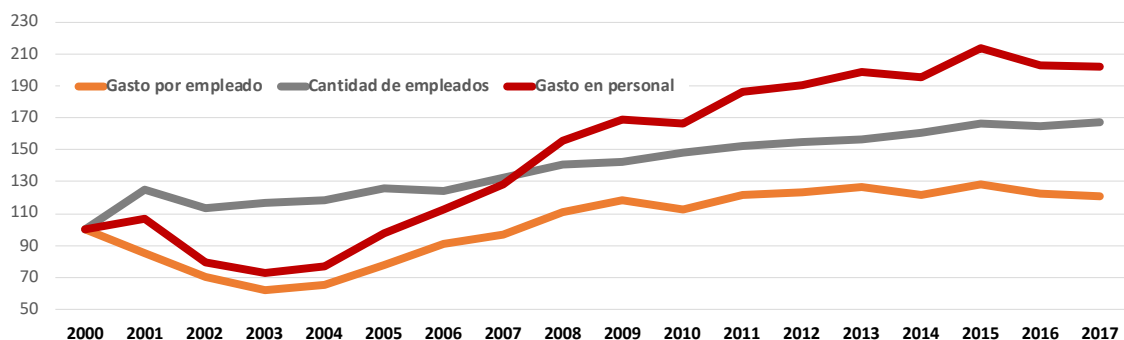
para ambas variables en los sucesivos presupuestos anuales, tema que será abordado en profundidad en el próximo documento de trabajo.

IV.- Cómo evolucionaron la cantidad de empleados, la remuneración promedio y la masa salarial

La contracara de la generación de ahorro corriente es la evolución de las erogaciones corrientes, principalmente las erogaciones de personal. Siguiendo con el análisis realizado, para el caso de la Municipalidad de Córdoba, en los sucesivos documentos de trabajo ya citados, aplicado ahora al caso de la Provincia de Córdoba, el gráfico 3 muestra la evolución, desde 2000 hasta 2017, de **la cantidad de empleados, el gasto por empleado y el gasto total en personal** (el producto de cantidad de empleados por el gasto por empleado) de acuerdo a las estadísticas generadas por el Ministerio de Economía de la Nación en base a información provista por la Provincia de Córdoba.

En el gráfico 3, tanto el gasto por empleado como el gasto total en personal están medidos a precios constantes, es decir, ajustados por incrementos de precios, de tal manera que su evolución no esté distorsionada por la inflación. Las tres variables están expresadas como número índice, con valor 100 en el año 2000.

Gráfico 3
Empleados y gasto en personal
A precios constantes - Año 2000 = 100



Fuente: Economic Trends con datos de Ministerio de Economía de la Nación.

Con el valor 100 en el año 2000, la **cantidad de empleados** alcanzó, en 2017, un nivel de 167.0, lo que implica un **incremento del 67.0% entre 2000 y 2017**, producido de manera prácticamente lineal a lo largo de todo el periodo, como muestra el gráfico 3.

El **gasto por empleado**, a precios constantes, alcanzó un nivel de 121.1, lo que implica un **incremento del 21.1% entre 2000 y 2017**. Luego de caer entre 2000 y 2003 producto de la crisis de esos años, se recuperó entre 2003 y 2007, concentrándose entonces el incremento mencionado entre 2007 y 2017.

Auspician el Foro de Análisis Económico de la Construcción



CÁMARA ARGENTINA
DE LA CONSTRUCCIÓN
DELEGACIÓN CÓRDOBA



COLEGIO DE
INGENIEROS CIVILES
DE CÓRDOBA

Producto de estos incrementos, el **gasto total en personal** se incrementó, a precios constantes, un **102.2% entre 2000 y 2017**. El gráfico 4 muestra estos porcentajes⁵.



Esta evolución del empleo público **obliga a profundizar el análisis de su asignación a distintas áreas del Estado provincial**, ya que incide sobre la capacidad de generar ahorros corrientes para financiar las inversiones en infraestructura que la provincia necesita para su desarrollo económico y social, y a **realizar un análisis comparativo con relación a las restantes jurisdicciones provinciales**, con el fin de detectar posibles casos que puedan servir de referencia para fijar objetivos a futuro, tareas que serán objeto de próximos documentos del Foro de Análisis Económico de la Construcción.

VI.- Notas metodológicas

1.- Las estadísticas fiscales de la provincia de Córdoba para el periodo 1983 a 2019 provienen de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación.

2.- Las series expresadas como porcentaje del PBG para la provincia de Córdoba se obtuvieron dividiendo a las respectivas series a precios corrientes por el PBG a precios corrientes de la provincia de Córdoba, utilizando las estadísticas generadas por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba.

⁵ En el caso de la Municipalidad de Córdoba (Documento de Trabajo No.30), los porcentajes, para el periodo 2000-2019, fueron: 34.6% de aumento en la cantidad de empleados, 26.6% de aumento en la remuneración promedio (a precios constantes) y 70.3% de aumento en la masa salarial (también a precios constantes).



3.- Las estadísticas vinculadas a cantidad de empleados, gasto por empleado y gasto total en personal de la provincia de Córdoba para el periodo 2000 a 2017 (último dato disponible) provienen de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación.

Informe elaborado por
el **Comité de Análisis del Foro de Análisis Económico de la Construcción**,
con la asistencia técnica de **Economic Trends S.A.**

El **Foro de Análisis Económico de la Construcción** es un espacio de **investigación continua** (cada análisis genera inquietudes que realimentan el proceso), **integrada** (integra a economistas y empresarios de la construcción en un Comité de Análisis) y **focalizada** (pretende la rigurosidad propia de la actividad académica, pero con foco en temas específicos de interés para el sector).

Auspician el Foro de Análisis Económico de la Construcción



CÁMARA ARGENTINA
DE LA CONSTRUCCIÓN
DELEGACIÓN CÓRDOBA

COLCAR
CÓRDOBA



COLEGIO DE
INGENIEROS CIVILES
DE CÓRDOBA