

**EDITORES**

**Marcelo Garriga**

**Walter Rosales**

**Norberto Mangiacone**

# LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ

**SOBRE**

# POLÍTICAS PÚBLICAS EN 2019

**BLOG**  
DE ECONOMÍA  
DEL SECTOR PÚBLICO

- POLÍTICA ECONÓMICA
- POLÍTICA FISCAL
- RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES
- POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTE
- OTROS TÓPICOS

DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA

**FCE**  
Facultad de  
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

# LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ

Blog de Economía del Sector Público **SOBRE**

# POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Economía FCE-UNLP **EN 2019**

DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

**Lo que se pensó y escribió sobre políticas públicas en 2019 :**  
blog de economía del sector público / Marcelo Garriga... [et al.] ;  
compilado por Marcelo Jorge Garriga ; Walter Rúbén Rosales ;  
Norberto Oscar Mangiaccone. - 1a ed. - La Plata :  
Universidad Nacional de La Plata.  
Facultad de Ciencias Económicas, 2020.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-950-34-1887-1

1. Políticas Públicas. 2. Economía. I. Garriga, Marcelo. II. Garriga,  
Marcelo Jorge, comp. III. Rosales, Walter Rúbén, comp. IV.  
Mangiaccone, Norberto Oscar, comp.

CDD 336.09

Impreso en la Argentina

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

---

*Prohíbese la reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o registración o sistema de almacenamiento de información (electrónico, químico, mecánico, fotostático, magnetofónico u otro existente o que exista en el futuro).*

---

diseño gráfico



Andrea V. Carri Saravi - Luis E. Galeano

Editado por:

DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

**EDITORES**

**Marcelo Garriga**

**Walter Rosales**

**Norberto Mangiacone**

**LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ  
SOBRE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN 2019**



**BLOG DE ECONOMÍA  
DEL SECTOR PÚBLICO**

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA - FCE - UNLP

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

## PRÓLOGO

En los últimos años la elaboración y difusión de notas escritas por especialistas calificados en diferentes áreas del conocimiento se ha expandido considerablemente en el mundo. Existen blogs que son terreno casi exclusivo de gente muy calificada, y varios de ellos están limitados a contribuciones que provienen de profesores universitarios. Economía no ha sido la excepción. La gran ventaja que hoy tiene apelar a los blogs dedicados a economía y políticas públicas es que brindan lo que hace décadas era impensable, porque en ese entonces existían rezagos entre los acontecimientos o problemas y el tiempo de procesamiento o elaboración que requiere abordar bien los mismos. Poder entrar en un tema de relevancia actual y que es analizado por un especialista de manera concisa es una gran ganancia para un público amplio, sobre todo si se parte de una visión dispuesta a captar diferentes enfoques y posiciones. Sin embargo, las especificidades de los problemas de política pública son muy importantes, porque los problemas son distintos en tanto ocurren en contextos institucionales diferentes y el "compacto" de instituciones, políticas e instrumentos varía según el contexto. Así, mientras que la proliferación de blogs a nivel internacional tiene un sesgo a temáticas u ordenamiento de problemas del hemisferio norte, nosotros necesitamos, además de abordajes de temas universales y aplicables a cualquier contexto, contribuciones que vayan camino a tratar cuestiones propias, sean estas patologías de política pública generales y profundas o cuestiones instrumentales más puntuales. Llegar a influir en el pensamiento de aquellos involucrados en el diseño, ejecución o evaluación de políticas públicas puede lograrse de distintas formas o por vías indirectas. Mi vía favorita es la que brinda este blog de Economía del Sector Público, que resume las contribuciones de este libro, y que lleva el sello indeleble de una larga tradición de pensamiento en economía del sector público de la FCE de la UNLP. Esta es la vía de la contribución a un pool común de

conocimientos, lo que mejor sabemos hacer los profesores universitarios o aquellos -varios nombres de nota de este libro- que han visto y hecho política pública desde una posición de privilegio. Este libro, editado por Marcelo Garriga, Walter Rosales y Norberto Mangiacone, viene a llenar este espacio de una manera muy elocuente y representativa. Yo he tenido el privilegio de haber leído previamente y conocido a muchos de los autores. Con algunos me he formado, he tenido intercambios y he trabajado muy cercanamente. Otros son respetados colegas de varias instituciones. Todos son de lo mejor que uno podría aspirar para leer sobre políticas públicas en la teoría y en la práctica. La contribución del libro muestra porque un blog bien organizado trasciende el análisis circunstancial. Lo hace tanto en términos del abanico de aportes que van desde discusiones amplias de política pública hasta una miscelánea de tópicos teóricos o prácticos, globales o locales. Política fiscal y relaciones verticales en finanzas públicas son, como era de esperar, dos platos fuertes del Blog. Pero la sección de temas sociales y medio ambiente debo decir que me ha dejado muy impresionado por la calidad de las contribuciones. Casi no hay tema central de este campo de la economía aplicada que no esté cubierto o enfoque que no se agregue a la caja de herramientas. Uno aprende mucho leyendo este libro. Yo lo he hecho con mucho interés porque se además que hay material de consulta que me va asistir en más de una instancia. No tengo duda de que los lectores van a experimentar la misma experiencia, lo que nos debe llevar a expresar un debido reconocimiento a los editores y autores. Es necesario que un Blog como este siga haciendo el aporte necesario al debate de políticas, ahora que se abre en el mundo un cambio estructural sin precedentes luego de la pandemia del COVID-19. De este modo, seguiremos con mucho interés las próximas contribuciones al mismo.

**Fernando Navajas**

**Academia Nacional de Ciencias Económicas (ANCE)-UNLP-Economista jefe de FIEL**

## ÍNDICE DE ARTÍCULOS

<b>CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA.</b>	<b>15</b>
Reflexiones macroeconómicas preelectorales. <i>Por Adolfo Sturzenegger (FCE-UNLP).</i>	17
Problemas, conflictos y agenda de temas para el próximo gobierno. <i>Por Jorge Remes Lenicov (Ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación).</i>	25
Aportes a la Agenda Económica del 10 de diciembre. <i>Por Adolfo Sturzenegger (FCE-UNLP).</i>	33
El costo de administrar el silencio y las perspectivas de Argentina. <i>Por Ricardo López Murphy (Ex Ministro de Economía y Defensa de la Nación).</i>	41
<b>CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL.</b>	<b>47</b>
Los tributos municipales en la Provincia de Buenos Aires también tienen su "Ave Fénix". <i>Por Alberto Porto (ANCE-UNLP).</i>	49
Impacto de la exención de ganancias a los jubilados: el fallo de la Corte. <i>Por Marcelo Garriga (FCE-UNLP) y Walter Rosales (FCE-UNLP).</i>	53
¿Falló la Corte? <i>Por Oscar Cetrángolo (FCE-UBA).</i>	59
Buenas Notches Impuestos. <i>Por Marcelo Garriga (FCE-UNLP).</i>	65
Estímulos impositivos sobre el mercado de capitales. <i>Por Marcos Zocaro (FCE-UNLP).</i>	73

Impuesto al valor agregado: gasto tributario y evasión. <i>Por Marcelo Garriga (FCE-UNLP) y Agustín Lódola (FCE-UNLP).</i>	83
<b>CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES.</b>	<b>91</b>
Gasto, impuestos y federalismo: algunos comentarios. <i>Por Jorge Remes Lenicov (Ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación).</i>	93
Democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. <i>Por Carlos Gervasoni (UTDT).</i>	103
El financiamiento de las municipalidades en Argentina. <i>Por Alberto Porto (FCE-UNLP y ANCE) y Jorge P. Puig (FCE-UNLP).</i>	115
Temas discutidos en las VIII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. <i>Por Huáscar Eguino (BID) y Walter Rosales (FCE-UNLP).</i>	120
<b>CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTE.</b>	<b>127</b>
Las escuelas y los maestros son cruciales para mejorar la educación. <i>Por Juan J. Llach (Ex Ministro de Educación de la Nación) y Magdalena Cornejo (UTDT).</i>	129
Sin educación no hay crecimiento económico ni inclusión social. <i>Por Alieto Aldo Guadagni (Academia Nacional de Educación).</i>	135
Es escasa nuestra graduación universitaria. <i>Por Alieto Aldo Guadagni (Academia Nacional de Educación) y Francisco Boero (CEA-Universidad de Belgrano).</i>	141
Infarto Agudo de Miocardio: no todo se resuelve con mayor gasto. <i>Por Marcelo Garriga (FCE-UNLP) y Walter Rosales (FCE-UNLP).</i>	149

## LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EN 2019

Algunas ideas sobre un posible sendero de reformas para el sector de la salud. <i>Por Oscar Cetrángolo (FCE-UBA).</i>	157
Hábitos poco saludables: más vale prevenir que curar. <i>Por Walter Rosales (FCE-UNLP).</i>	167
Un problema desatendido: las cajas previsionales provinciales. <i>Por Walter Rosales (FCE-UNLP).</i>	173
Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales provinciales y del SIPA. <i>Por Hugo Bertín (Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP).</i>	181
Algunas enseñanzas de la historia de la previsión social nacional de la Argentina. <i>Por Hugo Bertín (Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP).</i>	193
Un aporte para pensar la reforma previsional. <i>Por Oscar Cetrángolo (FCE-UBA).</i>	199
Los tributos y el cambio climático. <i>Por Alieto Guadagni (Academia Argentina de Ciencias del Ambiente).</i>	207
Siguen las reuniones internacionales pero aumentan las emisiones contaminantes. <i>Por Alieto Aldo Guadagni (Academia Argentina de Ciencias del Ambiente).</i>	217
<b>CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS</b>	<b>221</b>
Progresos en "Public Economics". <i>Por Marcelo Garriga (FCE-UNLP) y Darío Tortarolo (UC Berkeley).</i>	223

Cambios en la geografía económica mundial.	237
<i>Por Alieto Aldo Guadagni.</i>	
De economistas sabios y de aprendices de brujo.	243
<i>Por José Alberto Bekinschtein (Lic. en Economía, UBA).</i>	
Hidrovia: hacia una licitación competitiva?	249
<i>Por Andrés Salama (UNSAM) y Joaquín Coleff (FCE-UNLP).</i>	
La revolución silenciosa en el lento camino del desarrollo.	257
<i>Por Hernán Lacunza (Ex Ministro de Economía de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires).</i>	
¿Devaluar para exportar?	263
<i>Por David Kohn (Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile).</i>	



**AUTORES:**

Bekinschtein, José Alberto (Lic. en Economía, UBA).

Bertín, Hugo (Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP).

Boero, Francisco (CEA-Universidad de Belgrano).

Cetrángolo, Oscar (FCE-UBA).

Coleff, Joaquín (FCE-UNLP).

Cornejo, Magdalena (UTDT).

Eguino, Huáscar (BID).

Garriga, Marcelo (FCE-UNLP).

Gervasoni, Carlos (UTDT).

Guadagni, Alieto Aldo (AACA y ANE).

Kohn, David (Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile).

Lacunza, Hernán (Ex Ministro de Economía de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires).

Llach, Juan José (Ex Ministro de Educación de la Nación).

Lódola, Agustín (FCE-UNLP).

López Murphy, Ricardo (Ex Ministro de Economía y Defensa de la Nación).

Porto, Alberto (FCE-UNLP y ANCE).

Puig, Jorge Pablo (FCE-UNLP).

Remes Lenicov, Jorge (Ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación).

Rosales, Walter (FCE-UNLP).

Salama, Andrés (UNSAM).

Sturzenegger, Adolfo (FCE-UNLP).

Tortarolo, Darío (UC Berkeley).

Zocaro, Marcos (FCE-UNLP).



# CAPÍTULO I

---

## DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA



### Reflexiones macroeconómicas preelectorales

Por Adolfo Sturzenegger (FCE-UNLP)

Es conocido que nuestra evolución macroeconómica es muy problemática desde 2012. Desde entonces al país transita con inflación alta, con estancamiento en su PBI, y con caídas en su PBI por habitante. O sea, que el país transita una definida y persistente senda *estanflacionaria*.

Como consecuencia de la corrida cambiaria y de las políticas anticorrida (acuerdo con el FMI, restricción fiscal y restricción monetaria), del segundo semestre del año pasado, esa senda se acentuó. La actividad económica baja en los últimos cuatro trimestres, y en marzo se situó interanualmente en un 6,9 menor. Pero tan preocupante como ello es que, a pesar de tan fuerte recesión, la inflación se ha elevado en los últimos 12 meses. Mientras en abril del año pasado interanualmente era de 25,5%, en el reciente abril fue de 55,8%. Es que nuestro proceso inflacionario está plagado de inercias donde los principales precios inerciales (tipo de cambio, salarios, tasas de interés, tarifas públicas, impuestos, combustibles y otros) están permanentemente subiendo. Estas circunstancias indican que nuestro proceso inflacionario se ha *inmunizado* peligrosamente de posibles correcciones vía *recesión* o *restricciones monetarias*.

En esos doce meses, a medida que la actividad caía y que la inflación aumentaba, se generaba un persistente deterioro en las posibilidades electorales del actual gobierno.

## Las recientes medidas del gobierno

Ante tales caídas económicas y electorales, el gobierno reaccionó hacia la segunda mitad de abril con algunos cambios en su política económica. Fue una reacción *limitada*. El único avance importante se dio en lo *cambiario*. Se logró moderar el fuerte riesgo devaluatorio existente al reducir el carácter *flotante* del tipo de cambio. Las expectativas de devaluación se moderaron al darle un carácter más *fijo* a la relación cambiaria en virtud de eliminar la "zona de no intervención" y de hacer conocer la posibilidad de intervención discrecional del Banco Central para apoyar el peso ante "movimientos disruptivos" del dólar. Todo esto con el visto bueno del FMI.

En cuanto a lo *inflacionario* algo se avanzó al congelar temporarily los niveles de algunas tarifas de servicios públicos. Nada más. El acuerdo de precios con grandes empresas es irrelevante. En cuanto a los *niveles de actividad*, nada mayormente importante.

El primer impacto de las medidas ha sido positivo. Se ha obtenido una calma cambiaria que lleva ya un mes largo. El valor nominal del dólar se ha estabilizado, lográndose al mismo tiempo interrumpir el ascenso de las tasas de interés. De hecho, se ha conseguido una leve reducción en las mismas. Estos impactos han desacelerado la inflación como lo han reflejado los datos de mayo. También han repercutido favorablemente en cuanto a moderar bajadas adicionales en los niveles de actividad y empleo, en particular al moderar la Formación de Activos Externos (FAE), i.e. salida de capitales, y al posibilitar esa leve reducción en las tasas de interés.

Se ha indicado que la reacción que intentó el gobierno fue *limitada*, implicando que debió haber sido más fuerte y más decidida. ¿Qué es lo que se quiere decir con esto?

### La propuesta de dos shocks de cambios preelectorales en la política económica.

El pasado mes de marzo presenté en la Academia Nacional de Ciencias Económicas (ANCE), un trabajo<sup>1</sup> donde se trataban los principales *problemas* de la actual coyuntura macroeconómica, así como una *propuesta* de rediseño preelectoral de la política económica sobre la base de aplicar dos *shocks*: uno *estabilizador*, y el otro de *desplazamiento positivo de la oferta agregada*.

El shock estabilizador se diseñó en base a una selección, *adaptada* a nuestra situación macroeconómica actual, de diferentes instrumentos utilizados en tres importantes experiencias de estabilización de shock: el Austral (junio 1985), la Convertibilidad (abril 1991), y el Real (julio 1994). Las tres tuvieron un impresionante éxito de corto plazo para estabilizar los precios<sup>2</sup>.

Cuatro ideas de esa propuesta de shock estabilizador son las siguientes:

- a.** Tener un objetivo de *gran magnitud*: inflación baja en plazos cortos;
- b.** Quebrar de cuajo las grandes inercias inflacionarias: se congelan por un año el tipo de cambio, los impuestos, las tarifas de los servicios públicos, los combustibles, y cualquier otro precio incidido de alguna forma por alguna intervención estatal de cualquier jurisdicción;
- c.** Concretar una coordinación de los salarios registrados para lograr variaciones limitadas o nulas por un año;
- d.** Dar plena libertad de precios de bienes y servicios privados, de salarios no registrado, y de

---

1. Sturzenegger, A. Argentina: coyuntura macroeconómica preelectoral. Problemas y Propuestas.

[https://anceargentina.org/site/trabajos/Presentacion\\_Sturzenegger.pdf](https://anceargentina.org/site/trabajos/Presentacion_Sturzenegger.pdf)

2. Por ejemplo, en el caso del Real mientras en mayo 94 la inflación mensual en Brasil fue de 48,24% en julio 94 fue de 1,85% mensual.

tasas de interés.

En cuanto al shock positivo de oferta agregada, la idea básica es la de una reducción significativa de los impuestos que soporta la actividad privada. La reducción tributaria, al generar presiones deflacionarias, apoyaría el éxito del shock estabilizador.

Si se comparan las *recientes medidas del gobierno*, con el *shock estabilizador* que proponíamos, es *increíble* que el gobierno no haya avanzado más. En cuanto al *objetivo* a obtener en la lucha por estabilizar, mientras con esas medidas se pretende bajar la inflación a través de un largo, gradual y azaroso camino, en ese shock el objetivo es terminar con la inflación en forma rápida.

En cuanto a cómo lograr la desinflación, las diferencias son enormes. Las *medidas* atacan las grandes inercias inflacionarias con gran timidez. Como se indicó, avanzan algo cuando abandonan el esquema cambiario de flotación cuasi limpia y se acercan a un esquema bastante menos flotante. También existe algún avance al congelar temporariamente algunas tarifas. El *shock estabilizador* es definitivamente más contundente: tipo de cambio, impuestos, tarifas, combustibles, y todo otro tipo de precios "públicos", quedan fijados por un año o reducidos. Además, se coordinan las variaciones de los salarios registrados.

Es difícil de entender porque las medidas se quedaron a *mitad de camino* en la cuestión cambiaria. El avance que se concretó, en la *dirección correcta* hacia un tipo de cambio menos flotante, como se indicó, logró calma cambiaria. Esta calma fue acompañada, a su vez, por una leve baja en las tasas de interés. Es indudable que ese esquema ha moderado la salida de capitales, y con ello ha colaborado en no acentuar la recesión.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

¿Por qué no se *fijó* temporariamente el tipo de cambio? Suele aceptarse que la flotación tiende a moderar y a acortar las corridas cambiarias. Esto puede ser válido cuando se trata de enfrentar una corrida ya *activa*. Pero no parece serlo cuando de lo que se trata es de actuar *preventivamente* para evitar que una corrida se active. Estamos convencidos que si se hubiera avanzado un paso más, la calma cambiaria hubiera sido decididamente mayor, lo que hubiera posibilitado importantes descensos en las tasas reales de interés, esencial para moderar la recesión. Si se convenció al Fondo de la conveniencia de abandonar temporariamente el esquema de flotación cuasi limpia, también se lo hubiera convencido de dar ese crucial paso adicional.

Si se comparan ahora las medidas tomadas por el gobierno con el shock de oferta agregada propuesto, las diferencias son absolutas. En esas medidas apenas aparece un congelamiento temporario de algunos niveles tarifarios. En lo propuesto se aconseja concretar una amplia reducción de impuestos en todos los niveles jurisdiccionales, aunque reconociendo que la definición de esa reducción, es una tarea legal y técnicamente compleja.

El shock propuesto de oferta agregada es una forma de "ajuste fiscal". Se ha demostrado que los ajustes fiscales concretados en bajar los gastos públicos son *superiores* a aquellos que consisten en aumentar los impuestos. A su vez, ante situaciones de elevado déficit fiscal se considera *superior* que haya impuestos altos y déficits bajos, y no a la inversa. Sin embargo, para que efectivamente sea superior se debe cumplir la *condición* que el nivel de los impuestos *no sea excesivo*. Si lo es, un ajuste fiscal basado en impuestos más bajos puede resultar *superior* a otro con impuestos más altos. Este es el fundamento *principal* de nuestra propuesta del shock positivo de oferta agregada.

En distintos momentos, antes y después de mi presentación del citado trabajo en ANCE, he discutido con funcionarios del gobierno la posibilidad de rediseño de la política económica preelectoral en línea con lo propuesto. Sin duda que, en términos de avanzar hasta el final del camino, no he tenido éxito.

### Tres escenarios preelectorales posibles

El trabajo referido, como su título lo indica, analiza la “coyuntura macroeconómica preelectoral”. En lo que sigue retomo ese análisis, presentando la cuestión en términos de *tres posibles escenarios* preelectorales. En los dos primeros se supone que no hay *nuevos* cambios importantes en la política económica antes de las elecciones. En el tercero, se asume que se introducen cambios en la dirección de los dos shocks propuestos en nuestro trabajo.

- **Escenario 1.** En esta alternativa se supone que la calma cambiaría vigente, con sus más y sus menos, se mantiene. Esto tiene consecuencias económicas y políticas. En lo *primero*, implica que las caídas en los niveles de actividad y empleo se moderan, ya que esa calma avala moderación en la salida de capitales y en la no necesidad de nuevas subas en las tasas de interés. En cuanto a lo inflacionario también hay un escenario de moderación: inflación alta pero en suave descenso.

En lo *político* implica que el riesgo de futuros gobiernos populistas se reduce, mejorando la perspectiva electoral del gobierno. Sin embargo, esto no implica un panorama electoral fácil para el gobierno. La inflación, aunque sin aceleración, continuando en un nivel alto cercano al 3,0% mensual. La actividad y el empleo, a salvo el sector agropecuario, y algún otro, en niveles muy bajos y sin subas intermensuales.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

- **Escenario 2.** En esta alternativa por diferentes razones como, incertidumbre política, continuidad de la recesión, continuidad de inflación alta, muy alta tasa riesgo país, u otras, la calma cambiaria se interrumpe. El dólar se desliza hacia arriba aun con intervenciones crecientes del Banco Central. Desde aquí varias retroalimentaciones viciosas se activan. Las tasas de interés suben acentuando la recesión, ya impulsada por la mayor salida de capitales. La inflación se acelera acentuando la incertidumbre política. Más recesión, más inflación y más incertidumbre electoral, retroalimentan negativamente la intranquilidad cambiaria y los riesgos devaluatorios.

Es indudable que en este escenario, la situación electoral del gobierno se hace, a su vez, muy difícil.

- **Escenario 3.** En esta alternativa el gobierno decide *preelectoralmente* introducir cambios en la política económica dirigidos a que diferentes aspectos de los dos shocks propuestos, se concreten sin limitaciones.

En el trabajo citado, se explican cómo se estarían dando hoy 4 condiciones *propicias* para concretar el shock estabilizador. Ellas son:

- ✓ Precios relativos inerciales (tipo de cambio real, salarios reales, etc.), razonablemente bien alineados<sup>3</sup>.
- ✓ Calma cambiaria inicial.
- ✓ Fuerte recesión.
- ✓ Impuestos hoy excesivos, con lo cual su reducción es conveniente, y esta ayudaría al éxito del esfuerzo estabilizador.

---

3 Ver trabajo citado.

En este escenario, de poder concretar *creíblemente* el shock estabilizador, las consecuencias positivas pueden ser enormes. El riesgo devaluatorio y la salida de capitales, deberían caer. Con ello la tasa de interés tendería a reducirse significativamente. Las expectativas de inflación, y la propia tasa de inflación, deberían caer con rapidez. Esto reforzaría la reducción de tasas de interés. La actividad económica mejoraría y las incertidumbres políticas se reducirían.

¿Se pueden asignar probabilidades a esos escenarios? No lo creo, al menos cuantitativamente. En un sentido cualitativo me permito comentar sólo lo siguiente.

Creo que el escenario 3 tiene baja probabilidad. El gobierno ha mostrado baja disposición a introducir cambios importantes en su política económica. Además, tal vez entienda que, ante el escaso tiempo preelectoral, no es conveniente hacerlo, o que, en todo caso, se debe pensar en tales posibilidades para después de las elecciones.

Creo que son los dos primeros escenarios los de alta probabilidad de ocurrencia. ¿Cuál de los dos tiene mayor probabilidad? No lo sé. Dejemos que los próximos 5 meses lo dilucidan.



### **Problemas, conflictos y agenda de temas para el próximo gobierno**

**Por Jorge Remes Lenicov**

(Ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación)

La situación económica en diciembre de 2019 será compleja y difícil. Se yuxtaponen dos tipos de problemas: los de largo plazo, relacionados con la competitividad y la productividad, y los de corto plazo, vinculados a la macroeconomía. La combinación de ambos son la causa del escaso crecimiento y del alto nivel de pobreza en estos 36 años de democracia.

El año 2019 terminará con inflación muy alta (55 %), caída del PIB (3 %), pobreza del 35 %, elevada desocupación, alto déficit fiscal (4,5% = 1+3,5), deuda pública difícil de pagar en los plazos establecidos, reservas muy bajas (menos de u\$s 10.000 millones), caída de depósitos en dólares (más de 40 %), elevado "riesgo país" (más de 2.000 puntos), capacidad ociosa (40 %), y algunos precios relativos desalineados; tarifas, tasa de interés y salarios que perdieron poder adquisitivo.

Además, no habrá financiamiento: el FMI ya hizo casi todos los desembolsos, será imposible emitir Bonos para colocarlos voluntariamente en el mercado y el grado de monetización local es muy bajo como para obtener préstamos. Con alta inflación y sin financiamiento la salida será lenta y exigirá un programa económico muy consistente.

Schumpeter decía que en la economía todo depende de todo y la habilidad de quien dirige la política económica es saber por dónde empezar. Por su parte, Tinbergen, obtuvo el Premio Nobel al demostrar

que un instrumento de política solo puede utilizarse para atender un objetivo y no más.

Esto significa que el próximo gobierno debería definir por dónde empezar (las prioridades), señalar cuáles son los instrumentos disponibles y presentar un programa integral y coherente. Además, también debería explicar los objetivos realizables en lo inmediato y aquellos que quedarán pendientes por no contar con los instrumentos necesarios. Finalmente, tendrá que evaluar cuáles serán los costos que habrá que asumir en pos de un futuro mejor para todos.

Al principio todo debería estar enfocado al corto plazo, porque si no se empieza a ordenar la macro será difícil plantear las reformas más estructurales, las de largo plazo.

Por los comentarios del presidente electo Alberto Fernández y varios de sus allegados, se buscaría alcanzar un acuerdo económico y social. Dada la complejidad de la situación y los limitados instrumentos disponibles, sería importante llegar a algún tipo de acuerdo entre las distintas fuerzas políticas y con los sectores socioeconómicos. El acuerdo / consenso permitirá implementar las medidas necesarias y que sean sustentables en el tiempo, ganar credibilidad, evitar las continuas modificaciones de la política económica y reducir la conflictividad social. En síntesis, consolidará la gobernabilidad.

### **El acuerdo económico y social**

En este tipo de acuerdos es importante su contenido pero también lo es el espíritu y la voluntad de acordar. Implica alcanzar el mayor consenso posible sobre el origen de los problemas, los objetivos deseados y las medidas que se tienen que adoptar. El acuerdo es para el corto plazo

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

porque es lo más urgente. Posteriormente se puede preparar otro sobre las cuestiones estructurales.

Otra cuestión central es definir con quienes se hace el acuerdo, que puede ser formal o informal<sup>1</sup>. No es nada es sencillo, pero tampoco lo es la situación del país. La Política es la que debe dar el primer paso porque ese es su rol; son los únicos que tienen los instrumentos para hacerlo, entre ellos y luego con los distintos sectores. Brasil, Chile, Israel, son países que atravesaron altas inflaciones y se propusieron, en primer lugar, estabilizar los precios, para lo cual hicieron acuerdos y fueron exitosos. Como tiene que ser duradero, en esos países el control de la inflación fue definida como una Política de Estado.

En este marco se debe discutir y consensuar el programa integral y que haya consistencia entre la baja de la inflación y el ordenamiento de la macro. Esto es un prerrequisitos para comenzar a crecer. Se debe analizar el conjunto, porque cada una de las medidas consideradas individualmente pueden ser buenas, pero sumadas no cumplen con los objetivos establecidos y tampoco hay instrumentos para satisfacerlas.

Se deben tratar dos grupos de temas, ambos necesarios y que se retroalimentan; el primero es de carácter transitorio y el segundo es permanente:

**Los precios relativos:** se puede plantear un acuerdo por 6 meses con revisión al tercer mes. En esta etapa, lo importante es romper con la

---

1. En 2002 hubo un consenso implícito para poder salir de la convertibilidad, primero entre Duhalde y Alfonsín y luego, a través del Diálogo Argentino, con la CGT, UIA, ABRA, CAC y ruralistas. Ello permitió aprobar e implementar, entre enero y febrero de 2002, todas las medidas necesarias para revertir la crisis.

inercia y cambiar expectativas. Además, se debe desindexar la economía y establecer una senda creíble para la evolución de los precios relativos. La experiencia de los países exitosos muestra que reducir una alta inflación al 20/25 % anual puede ser rápido; posteriormente se necesitan varios años para bajarla a 4/5 % anual. Se deben considerar los precios de los bienes, los salarios, las tarifas, el tipo de cambio y la tasa de interés.

**Los equilibrios macro:** para que la estabilización sea sustentable es fundamental cumplir con los equilibrios macro. A diferencia de las acciones del anterior grupo, que son de aplicación inmediata, estos temas necesitan de un tiempo más largo para su cumplimiento, porque no se los puede alcanzar de manera inmediata. Pero una vez logrados se los debe mantener de manera permanente. Esto es imprescindible, caso contrario el programa no será consistente.

### **Los precios y equilibrios necesarios en el corto plazo**

**1- Inflación y precios relativos:** la inflación es de origen multicausal, no solamente monetaria. Influyen también los costos, las pujas distributivas, la inercia y las expectativas. Además, una parte de la economía está indexada por lo sucedido en los meses anteriores, es bimonetaria y existen algunos precios relativos retrasados, cuyo ajuste siempre es inflacionario.

En el último cuatrimestre de 2019 la inflación anualizada será mayor al 80 %, está aumentando la velocidad del dinero y los contratos se pactan a plazos cada vez más cortos. Su reducción es fundamental porque este elevado nivel genera inestabilidad cambiaria, reduce el ingreso de los trabajadores y jubilados, disminuye la monetización, desalienta la

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

inversión, produce pérdidas patrimoniales, y alienta el bimonetarismo y la indexación.

Hay que recordar que la inflación ha sido derrotada en el mundo ya a fines del siglo pasado, salvo algunos países africanos, Venezuela y Argentina. Es un tema que ya no se discute porque todo el mundo reconoció que es un problema. En los años 90 todos los países de América Latina implementaron políticas de estabilización y fueron exitosas, como Brasil, México, Chile, Perú, Bolivia y Colombia.

**2- Déficit fiscal e impuestos:** el ajuste realizado en los últimos años fue mediante la baja del salario y de la inversión y el aumento de impuestos. ¿Pero es esto sustentable? En algún momento, los primeros habrán de subir y los segundos tienen que bajar porque su nivel es insostenible. Allí aparece el problema del gasto innecesario y la cantidad y distribución de los empleados.

Además, si bien el déficit primario se redujo mucho, aumentó el desequilibrio financiero por los intereses del mayor endeudamiento. Si no se llega al equilibrio en el resultado final, la deuda pública continuará creciendo. Si no hay equilibrio y no hay financiamiento, se tendrá que emitir y eso dificultará bajar la inflación.

Por otra parte, la presión tributaria es altísima y debe ser reducida. Hay sectores que pagan hasta el 50% de sus ventas y muchas familias tienen que hacer pagos adicionales al sector privado por la deficiencia de los servicios que presta el Estado. La combinación de un Estado que funciona mal y altos impuestos, reduce la cantidad de instrumentos de política necesarios para aumentar la inversión, la competitividad y el ingreso personal. Es necesario un acuerdo con las provincias para que, desde el inicio, se congelen vacantes y se aproveche la inflación para

que la pirámide salarial sea más razonable.

**3- Política monetaria y cambiaria:** habrá que enfrentar varios problemas: las elevadas tasas de interés que impiden la inversión y reducen el consumo; el alto peso de las LELIQ que si bien se está reduciendo hay que ser cuidadosos para evitar corrida hacia el dólar; pocas reservas; imposibilidad para acceder al mercado internacional de capitales; controles cambiarios; y la falta de crédito para el sector privado debido al muy bajo nivel de monetización y a que el Estado absorbe un elevado porcentaje de los fondos disponibles. Hay que ser muy cuidadosos por que la situación es frágil y puede haber peligro de corridas. La emisión monetaria tiene que aumentar según la demanda de dinero y la inflación proyectada.

**4- FMI y deuda pública:** en 2020 vencen en pesos y en dólares u\$s 49.500 millones con el mercado y propio Estado; u\$s 16.500 millones en el primer cuatrimestre. No hay dinero para afrontar el principal e incluso los intereses (2,9 % PIB en 2020 y 2,2 % en 2021). Se tendrá que renegociar el programa con el FMI: muy probablemente ellos ofrecerán su programa de "facilidades extendidas", donde además de las metas del programa "stand by" (reducción de la inflación, equilibrio fiscal, control monetario, etc.), pedirán reformas estructurales. Pero antes de ir a negociar es fundamental que las autoridades hayan diseñado y acordado su propio plan.

Hay que tener en cuenta que se necesita el acuerdo del FMI para cualquier propuesta que pretenda refinanciar la deuda pública con los acreedores privados; lo mejor para el país es llegar a un arreglo lo más "voluntario" posible, máxime que la historia argentina de estos últimos 36 años (Plan Baker, Plan Brady, megacanje, default, quita, holdouts)

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

deja mucho que desear. La peor opción es volver a caer en default y aislarse del mundo. Si ese fuera el caso, la salida será traumática.

**5- Reactivación y empleo:** hay quienes plantean que primero hay que crecer, aumentar los salarios, el empleo, etc. En lo inmediato sería deseable promover el consumo, las exportaciones netas (expo menos impo) para conseguir dólares y la inversión para expandir y modernizar la capacidad productiva. Pero la inflación es muy elevada y no hay recursos ni financiamiento genuino como para hacer todo a la vez.

Pretender hacerlo tendría efectos contraproducentes que desestabilizarían todo el plan, cuyo primer efecto sería un aumento de la inflación. La disminución de la inflación habrá de mejorar los ingresos reales y así aumentar el consumo, pero dada la situación social se tendrá que destinar recursos para los sectores más necesitados.

También un tipo de cambio efectivo muy favorable promoverá las exportaciones netas, y según como se defina la relación tipo de cambio/tasa de interés y la política monetaria, podrán "aparecer" los dólares del "colchón", como sucedió en 2002, que permitieron financiar la cosecha y el consumo familiar. Después, más adelante, vendrá la inversión.

Todo programa de crecimiento tiene que prever su financiación, y en eso no hay misterio: los fondos surgen del ahorro (interno y externo), los préstamos y el mercado de capitales. Pero para que esto se concrete, hay que incentivarlos: un contexto de mayor certidumbre, una tasa de interés razonable, posibilidades de obtener utilidades con lo invertido productivamente, y mayor monetización para aumentar el crédito.

Solo la generación de riqueza, pública y privada, permitirá el crecimien-

to y el aumento del empleo de manera sostenida. Pero no hay que agredir a los que tienen recursos y ahorran, porque si se van del país, es muy difícil que vuelvan. Argentina tiene, en términos relativos, más fondos en el exterior que cualquier otro país. Sin capitales y sin ahorro no hay inversión, y por tanto no se puede crecer y aumentar el empleo.

Como puede observarse, hay muchos problemas que derivan en otros tantos objetivos, muchos de ellos conflictivos entre sí porque no se puede hacer todo al mismo tiempo. Además, como los instrumentos son limitados, el diseño de un programa que compatibilice deseos con posibilidades es crucial para no prometer lo que no se puede cumplir y así perder credibilidad, lo cual dificultará continuar con el programa de estabilización y crecimiento.



### **Aportes a la Agenda Económica del 10 de diciembre**

**Por Adolfo Sturzenegger** (FCE-UNLP)

Esta nota surge como una contribución al debate introducido por Jorge Remes Lenicov (JRL) en la nota del Blog de Economía del Sector Público "*Problemas, conflictos y agenda de temas para el próximo gobierno*".

Una primera consideración se refiere al párrafo citado en la sección introductoria de dicha nota: "*Esto significa que el próximo gobierno debería definir por dónde empezar (las prioridades), señalar cuáles son los instrumentos disponibles y presentar un programa integral y coherente*". A su vez señala que la "agenda de temas económicos", o "programa económico" (PE), debe comenzar listando los objetivos y los instrumentos. En este sentido habría que tratar de confeccionar los dos listados. El párrafo indica, aunque algo implícitamente, dos juicios muy importantes. En cuanto a los objetivos, que el listado debe especificar *prioridades*. En una situación con un número de objetivos mayor al número de instrumentos disponibles, como parece ser nuestro caso hoy, un listado de objetivos sin prioridades serviría de muy poco. A su vez, por el lado de los instrumentos, el párrafo pide que se señale cuáles son los instrumentos *disponibles*. Entiendo que este último calificativo de JRL al listado de instrumentos quiere decir que en las actuales *circunstancias* de nuestra macro, puede haber acciones convencionales de política económica que hoy no están disponibles. Un caso claro de un instrumento disponible, por ejemplo en el 2002, que hoy no lo está, es el siguiente. En la década anterior a este año, en la década de la

convertibilidad, se había logrado eliminar de raíz las inercias inflacionarias. De hecho, si persistía alguna, era deflacionaria. En este entorno estaba plenamente disponible el instrumento de generar *variaciones significativas* del tipo de cambio *real* de la economía. Vaya si lo estaba que el mercado concretó a lo largo de ese año una devaluación nominal del peso con relación al dólar del 230% y la inflación fue del 42%, i.e., la depreciación real bilateral peso-dólar fue del 162%. Tal formidable aumento en el precio relativo de los transables, por un lado, corrigió (generó superávit) rápidamente el resultado fiscal y, por otro lado, desde el segundo semestre de ese año hasta el 2007 la producción de transables y el PBI crecieron a tasas muy altas (alrededor del 9% anual)<sup>1</sup>.

Por el contrario, en la economía de hoy, plagada de fuertes inercias inflacionarias, es imposible concretar depreciaciones reales significativas. Por ejemplo, en noviembre del 2015 nuestro tipo de cambio real bilateral con el dólar, según la serie del Banco Central, tenía un valor índice de 74,7. Al quitarse el cepto el 17 de diciembre de ese año se concreta una importante devaluación nominal del 33% con relación a aquel valor (la serie es base 100 ese 17/12/15). Frente a tal devaluación nominal las inercias comenzaron a actuar, y un año y medio después (mayo 2017), el índice es 78,6, esto es, una depreciación real bilateral con el dólar de sólo el 5,2% con relación a aquel valor de noviembre 2015. Claramente, hoy depreciaciones reales del peso significativas no es un instrumento disponible.

---

1. Casi en nada influyeron en esas tasas el precio de nuestros commodities agrícolas como erróneamente se postula. De hecho, en esos 5 años, el precio promedio de la soja en Chicago fue de 253 dólares la tn. Hoy es de 340 dólares.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Más adelante en la nota, JRL señala: "Al principio todo debería estar enfocado al corto plazo". Este es un aspecto central. El gran problema de corto plazo es salir de la estanflación. ¿Por qué? Porque la misma pone en marcha dos dinámicas retroalimentadoras altamente perniciosas. Una, al existir recesión cae la recaudación con lo cual se acentúa el déficit fiscal. Esto lleva a subir impuestos, o a bajar gastos, o a emitir más. Cualquiera de estas variaciones acentúan, en el corto plazo, la estanflación. La otra retroalimentación viciosa proviene de la alta inflación. Esta alimenta una situación de corrida *latente* contra el peso, lo que genera alta salida de capitales y frecuentes devaluaciones nominales. Cualquiera de estas cosas acentúa la estanflación. Nada es sostenible hoy si la economía no se aleja de la situación estanflacionaria existente.

Después de los aspectos introductorios, la nota de JRL pasa a un segundo apartado titulado "*El acuerdo económico y social*". En circunstancias normales de una economía, tales acuerdos no son de mi preferencia. En circunstancias tan especiales y difíciles como la nuestra, es posible que puedan tener alguna utilidad de coordinación, expectativas y credibilidad.

De concretarse algún acuerdo, "keep it simple please". En este sentido, de las dos cuestiones que JRL piensa que hay que incluir, solo lo haría con el de "*precios relativos*". Los aspectos macro son más cuestión del propio Poder Ejecutivo que de un acuerdo. ¿Y qué precios relativos? No los precios relativos privados. Dejemos que los precios de las 700.000 unidades productivas de nuestro sector privado se fijen libremente. Con la recesión y las capacidades ociosas existentes no hay ninguna posibilidad de desequilibrios por este lado. Pero sí intentemos con el *Acuerdo* un shock coordinador heterodoxo que quiebre (¿lleve a cero?)

temporariamente las dinámicas nominales de inercias inflacionarias existentes. Quedan incluidos los grandes precios nominales inerciales que experimentan alguna injerencia "pública", como tipo de cambio nominal, tasa de interés nominal, impuestos y tasas, tarifas, combustibles, y otros; y aquellos que experimentan injerencia sindical, como salarios nominales registrados.

En mi trabajo, "*Argentina: coyuntura macroeconómica preelectoral. Problemas y propuestas.*"<sup>2</sup>, que presentara en marzo de 2019 en la Academia Nacional de Ciencias Económicas (ANCE), propuse un shock heterodoxo de estabilización casi igual a lo postulado en el párrafo anterior.

En un tercer apartado, JRL presenta interesantes opiniones sobre cinco temas: 1. Inflación y precios relativos; 2. Déficit fiscal e impuestos; 3. Política monetaria y cambiaria; 4. FMI y deuda pública; y 5. Reactivación y empleo. Me detendré sólo en el segundo.

En los últimos 8 años, desde 2012, la presión tributaria sobre el sector privado de la economía aumentó permanentemente. Este aumento fue una causa (hubo también otras) de gran importancia para que la economía entrara (y se mantuviera) en *estanflación*. Los aumentos de impuestos generan tanto mayor inflación (exceptos los sobre exportaciones), como menor actividad económica. Uno de los aumentos de impuestos con mayor impacto estanflacionario fue en los últimos años el aumento de las tarifas (disminución de subsidios económicos). Estos subsidios no deben ser considerados gastos públicos reales sino que son *impuestos negativos* que al quitarlos o

---

2. [https://anceargentina.org/site/trabajos/Sturzenegger\\_ANCE032019.pdf](https://anceargentina.org/site/trabajos/Sturzenegger_ANCE032019.pdf)

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

reducirlos aumentan los impuestos *netos* que tiene que pagar el sector privado.

"*La presión tributaria es altísima y debe ser reducida*", dice JRL. Totalmente de acuerdo. Ahora, JRL, en este punto, no avanza mucho más allá de esa afirmación y es probablemente en este asunto donde más haya que avanzar. Como primera cuestión, ¿a qué impuestos nos referimos? Obviamente a los impuestos vigentes más importantes, que son impuestos sobre *flujos*: ingresos, ventas, exportaciones, importaciones, uso de factores de la producción, consumo, servicios, etc. Existen también, aunque menos importantes hoy, impuestos sobre *stocks*: sobre los stocks *originarios*, metro cuadrado urbano y hectárea rural; y sobre los stocks *producidos*, inmuebles construidos, material de transporte, máquinas y equipos de producción, activos financieros (muy magros en el país), otros activos reales, etc.

Al aceptar que lo que hay que hacer es concretar la reducción, aparece inmediatamente la segunda cuestión, ¿y el déficit fiscal?

Como a corto plazo no hay financiamiento interno ni externo, si se pensara que tal reducción de impuestos bajara la recaudación tributaria y, como consecuencia, aumentara el déficit fiscal, se concluiría que este aumento se cubriría con emisión de dinero por parte del Banco Central. Dentro de esta forma de pensar se razona: "*dadas las dificultades políticas para bajar el gasto público y dadas la actual situación fiscal y financiera y los riesgos hiperinflacionarios existentes, si alguien pensara hoy en bajar las retenciones, y/o bajar el IVA, y/o bajar otros impuestos, estaría totalmente equivocado*". "*En otras circunstancias sería bueno concretar tales bajas, pero hoy es imposible o, al menos, muy peligroso hacerlo*".

Es una forma de pensar, la cual creo *dominante* hoy dentro de mis colegas en la profesión. De cualquier manera, me permito presentar cinco cuestiones para tener la posibilidad de contar con formas de pensar alternativas acerca de la reducción tributaria. Esas cuestiones también pretenden estar ancladas en las *circunstancias* actuales de nuestra coyuntura macroeconómica, particularmente ancladas en los ocho años de estanflación. Así que hay campo propicio para la discusión. Esas cuestiones son:

- Si la reducción tributaria la pudiéramos acompañar por reducciones equivalentes en gasto público improductivo, *todos* estaríamos de acuerdo en concretarla. Pero es claro que la reducción de gastos puede tener costos. Políticos, como indicamos antes, pero también económicos. Con tanta capacidad ociosa enfriar más la economía puede no ser lo aconsejable en el corto plazo. Hasta aquí, entonces, no hay razones para discrepar con la forma de pensar dominante. Es en los 4 puntos siguientes donde sí las hay.
- ¿Es la alternativa de no reducción (¿aumento?) tributaria, sostenible? Llevamos 8 años aumentando los impuestos con el resultado de afirmar cada vez más la estanflación. La salida de esta situación es accionar para *simultáneamente* reactivar la economía y bajar la inflación. Es precisamente lo que se obtiene al bajar los impuestos. Es precisamente lo que permite desplazar la oferta agregada en la dirección de bajar la inflación y aumentar la actividad productiva del sector privado. Y, ¿no se lo va a utilizar?
- Afirmando el punto anterior de insostenibilidad. Otra forma de ver lo insostenible que puede ser la alternativa de no reducción tributaria, es que mientras los impuestos suben, la recaudación real fiscal está bajando. La comparación 2019 con relación al año

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

anterior así lo comprueba. Cae *generalizadamente*, tanto en Nación, como provincias, a tasas similares (¿sistémicas?), en las dos jurisdicciones. Lo hace *persistentemente* a lo largo de este año. ¿Es sostenible una dinámica macro fiscal como esta? Por supuesto que no. ¿Está o no nuestra economía transitando en el lado negativo de la curva de Laffer?

- Parece claro que *hoy* no hay financiamiento. ¿Quién va a financiar a un país endeudado, sumergido hace 8 años en una fuerte y pertinaz estanflación? Ahora, si una reducción tributaria señalizara una salida creíble a tal situación, ¿seguirían en cero las posibilidades de financiamiento?
- Pero vayamos al punto más importante para poner en duda la forma dominante de pensar nuestra dinámica macro fiscal. En todo momento, a lo largo de estos comentarios, cuando nos referimos a la reducción tributaria estamos pensando sólo en los impuestos que hemos definido sobre *flujos*: retenciones, IVA, Ingresos Brutos, Ganancias, Aportes a la SS, cheques, diversas tasas provinciales y municipales, otros impuestos sobre flujos. Para nada estamos incluyendo en la reducción propuesta los impuestos sobre los stocks: inmobiliario rural, inmobiliario urbano, bienes personales, otros impuestos sobre stocks. Por el contrario, estamos pensando en aumentarlos significativamente, en línea con propuestas de diversos economistas: H. Nunez Miñana<sup>3</sup>, R. Cuello, H. Piffano y A.

---

3. Nuñez Miñana, H., (1985), "Validez Actual del Impuesto a la Renta Neta Potencial de la Tierra en la Argentina", Desarrollo Económico, Vol. 25, N° 98, Julio-Setiembre.

Sturzenegger<sup>4</sup>, A. Sturzenegger y D. Medrisch<sup>5</sup>. De hecho, estamos proponiendo una fuerte *restructuración* de nuestro sistema tributario hacia tributos con mucho menor factibilidad de evasión y mucho más adaptables a los principios de correspondencia fiscal.



- 
4. [https://aaep.org.ar/anales/works/works2010/piffano\\_sturzenegger.pdf](https://aaep.org.ar/anales/works/works2010/piffano_sturzenegger.pdf)
  5. Sturzenegger, A. y Medrisch, D. (2001), "Sistema Tributario Argentino: Una Propuesta de Simplificación Extrema", Academia Nacional de la Empresa, Buenos Aires.

## El costo de administrar el silencio y las perspectivas de Argentina

Por Ricardo López Murphy

(Ex Ministro de Economía y Defensa de la Nación)

Una evaluación de la situación Argentina y su probable evolución requiere tomar en cuenta **cuatro dimensiones significativas**.

Elas son en primer término, la de su propia historia y condicionantes, a partir de las dificultades que sucesivos episodios de default de la deuda pública, no menos de nueve en su historia institucional, en una lectura restrictiva y benigna, que aparejados a acciones violatorias de los derechos de propiedad, como lo han sido distintas confiscaciones e indisposiciones de depósitos en el sistema financiero nacional generan una desconfianza estructural que limita las opciones disponibles para la gobernabilidad argentina.

En segundo término, resulta primordial estudiar el desempeño de sus instituciones, dada su crónica fragilidad en términos de una gobernanza similar a los países que se organizan en base al estado de derecho.

En tercer término, el desempeño del sistema político y la canalización de las demandas, valores, aspiraciones y anhelos de una sociedad heterogénea y compleja, no solo en su dimensión social sino también geográfica, ha ofrecido históricamente vulnerabilidades que culminaron en fracasos de orden político, en algunos casos resuelta con la prematura renuncia de los que ejercían la primera magistratura, y en

casos más graves con una ruptura institucional abierta, que concluyó en episodios muy delicados de excesos de todo tipo.

En cuarto término, se requiere una evaluación de las políticas públicas a seguir por la administración entrante y su consistencia con las restricciones que la economía impone, así como por una secuencia y una proporcionalidad a la demanda que tales condicionamientos implica.

Volviendo a lo mencionado en el **primer** acápite, es indudable que las reiteradas y sucesivas crisis, derivadas de la crónica insolvencia fiscal que se tradujo en los nueve defaults en la historia política del país, crean una dificultad en términos de confianza y credibilidad, probablemente inéditas en un país de un ingreso per cápita de la magnitud de Argentina. Este aspecto nunca debe ser subestimado, por cuanto condiciona radicalmente las opciones institucionales y organizativas. Probablemente niveles de deuda pública y de desequilibrio fiscal que son tolerables en otros países, en el caso de Argentina -por esa desconfianza nutrida en la historia- crean inconvenientes sumamente severos que demuelen el sustento político y gubernamental en los primeros meses de cada gestión.

En el caso del **segundo aspecto señalado en la introducción**, la cuestión institucional y su diseño ha condicionado el comportamiento y funcionamiento de la administración y la gestión política. El problema que está siendo enfatizado, tiene mucho que ver con la fragilidad de su ordenamiento presupuestario, en los distintos niveles de gobierno, en particular su carácter de letra muerta en lo que hace a las decisiones de gobierno y a la gestión financiera del Estado. Ello se agrava aún más por la total ausencia de la autonomía de la autoridad monetaria, de los desórdenes y desvaríos fiscales y financieros. La precariedad de los

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

arreglos contractuales y reglas que prevalecen en la economía piramidan y actúan dialécticamente con la naturaleza caótica de la administración financiera del Estado (presupuesto y tesorería) y el desorden monetario. En estas cuestiones, al igual que con la historia de incumplimientos, hay sin duda un desequilibrio muy marcado en relación a otros países, tanto de la región como de similar ingreso per cápita. El costo de previsibilidad y de desconfianza de esta faceta, cuyo mejor registro contemporáneo, es que aún no hay aprobado un presupuesto para el año fiscal que comienza en un mes, ni visos de una formulación conceptual del mismo, al tiempo que, no hay un plan monetario y financiero mínimamente viable para los cuatro meses próximos, y por supuesto el año que viene generando una importante incertidumbre para las decisiones de todos los agentes económicos de la sociedad civil.

En relación a lo mencionado en los primeros párrafos, en **tercer** lugar, el funcionamiento del sistema político arroja algunos datos constructivos. Más allá de todas las limitaciones, ha habido noticias positivas en este flanco. Así por ejemplo, en medio de una campaña electoral muy agresiva y polarizada, se produjo el acto comicial en condiciones pacíficas y transparentes. El resultado que arrojaron las urnas fue aceptado por perdedores y ganadores con gran rapidez ni bien finalizado el escrutinio. Es un lugar común en la experiencia mundial, que la clave de un sistema político y de un régimen electoral es que los perdedores acepten pacífica y consensualmente el resultado de las urnas. Afortunadamente en ese sentido hay un progreso ostensible, sistemático y valioso.

Para subrayar aún con más optimismo este hecho debe decirse que en la misma noche del escrutinio, el presidente en ejercicio derrotado en la

contienda electoral, invitó al presidente electo a un desayuno para coordinar la transición política. Dados los antecedentes de gran conflictividad y virulencia de los episodios anteriores, este es un progreso que no debe ser subvaluado.

Sumando los hechos señalados y los desequilibrios contabilizados, casi de manera natural, entre luces y sombras aparece el **cuarto** aspecto, que fuera introducido en los párrafos iniciales, se trata en este caso de los problemas de las políticas públicas a emprender por la nueva administración, que van a formar el conjunto de las reglas del juego en el cual se van a desempeñar la sociedad civil y el propio Estado. Allí nuevamente aparece un aspecto que no se puede dejar de puntualizar de carácter negativo, que influye inevitablemente en el pronóstico de corto plazo. No sólo no está definido el presupuesto para el año que viene, ni hay un explícito un programa monetario para el verano con requisitos de emisión excepcionales en términos comparados sino que también se carece de un programa para lidiar con la reestructuración de la deuda interna y externa anunciada hace prácticamente tres meses. No se debe subestimar, la enorme incertidumbre que eso genera, dado que se ha seguido pagando los servicios de la deuda pública pero no se ha podido colocar nueva deuda, afectando de manera extrema las reservas internacionales y la expansión monetaria. En la misma línea de dificultades, están las reglas para las empresas reguladas. Sobresale el extraordinario hecho que las reservas excepcionales de gas necesitan para ser explotadas estabilidad de reglas y consistencia de ellas con la realidad económica. La falta de definiciones ha producido una parálisis de la inversión que es muy nociva para el desempeño económico. Recuérdense que llevamos una caída de prácticamente 15% en el consumo y del 30% de la inversión desde el primer trimestre del 2018. A

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

esto se agrega otro elemento muy significativo que es la indefinición de las relaciones con los organismos multilaterales que son acreedores de Argentina por prácticamente el 40% de la deuda pública. Como es conocido, esa relación que tiene privilegio respecto a otro tipo de acreencia, requiere una definición previa para ser consistentes tanto el plan monetario, el programa presupuestario, los programas de reestructuración y las regulaciones que se establezcan.

No hay tampoco una definición sobre las políticas tributarias y arancelarias en concreto, ni aun de modo más significativo, con el impacto del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. No se ha podido precisar si habrá o no continuidad de políticas con el sustancial efecto que esto causa en las decisiones de inversión. Sería prácticamente imposible en cualquier país del mundo invertir sin saber cuál será el marco tributario y arancelario instituido.

Más aun, Argentina desde el retorno de la democracia ha privilegiado una relación muy cuidadosa con sus vecinos, en particular con Brasil, cuyo tamaño es de cinco veces el de nuestro país y cuya interacción económica afecta singularmente la región. El mismo caso se verifica con Chile. Si hay un tema que ha causado escozor en los ambientes empresariales y financieros es el alto nivel de conflicto con las autoridades brasileñas. En el mismo plano se encuentra también la cuestión de la relación con los Estados Unidos de Norteamérica, dado no sólo su significativo rol en materia económica a nivel mundial, sino también por su peso vital en los organismos internacionales y en los programas de ayuda que recibiera Argentina en los momentos de mayor crisis en los dos últimos años.

Este conjunto de indefiniciones políticas o el costo de administrar el

silencio del nuevo equipo de gobierno es enormemente significativo en términos de los rezagos sobre la recuperación de nuestra economía. Los costos que se han ido acumulado por la indefinición en las materias citadas tienen un largo proceso de reversión y son sin duda una de las señales más preocupantes en el escenario de un país que viene de una caída del ingreso per cápita del 14% en los últimos ocho años, de una tasa de inflación del 300% en el último período presidencial y de la recurrencia a métodos inusuales en la administración de las finanzas y la moneda, como son el cepo y el reperfilamiento, que es un eufemismo para no reconocer el nuevo incumplimiento en el que se ha incurrido.

Sin duda que las perspectivas futuras están afectadas por estos aspectos negativos y positivos narrados pero, en particular, por el costo creciente del período de espera e indefinición de las políticas que organizarán la actividad de la sociedad civil y del estado en el próximo periodo de gobierno.

---

*Se agradece la colaboración de la Dra. Cecilia Rumi.*



## CAPÍTULO II.

---

### POLÍTICA FISCAL



### **Los tributos municipales en la Provincia de Buenos Aires también tienen su "Ave Fénix"**

**Por Alberto Porto (ANCE-UNLP)**

En un trabajo anterior se caracterizó al Impuesto a los Ingresos Brutos como el "Ave Fénix" de la estructura tributaria provincial por haber resistido a lo largo de casi medio siglo distintos intentos de eliminación, sustitución y transformación. También la estructura tributaria de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (y de muchas otras) tiene su "Ave Fénix": la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (TISH).

En 1977 la TISH representaba el 8,6% de la recaudación total de los cuatro tributos más importantes en ese momento (los otros eran Alumbrado, Barrido y Limpieza el 70,6%, Conservación de la Red Vial el 11,1% y Control de Marcas y Señales 9,7%). En ese año, como parte de una política de reordenamiento de la distribución de fuentes tributarias entre la Nación, la Provincia y las Municipalidades (que comprendía la creación del impuesto al Valor Agregado Nacional y la eliminación de los impuestos provinciales a los Ingresos Brutos), la Provincia de Buenos Aires dictó la Ley 8709 (18/1/1977) por la que se estableció que las municipalidades... "no podrán establecer o mantener ningún tipo de gravamen a determinarse sobre ingresos brutos o netos, compras, gastos e inversiones del comercio y de la industria. Se excluyen de la presente disposición la tasa de habilitación de comercios e industrias, que podrá continuar con las alícuotas y condiciones vigentes; la tasa por

derechos de construcción de inmuebles o delineación hasta el uno y medio por ciento del valor de las obras a ejecutarse y la tasa por derechos de espectáculos públicos". Para evitar problemas financieros en las municipalidades se estableció un mecanismo compensador que previó una coparticipación especial "...de una suma equivalente a lo que efectivamente recaudara cada Municipalidad en concepto de Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene en el año 1976...". Para hacer frente a esa coparticipación especial se afectaron recursos de la Administración Central (AC) provincial. Como consecuencia de esta norma, la coparticipación total a las municipalidades (régimen general -con distribuidores devolutivos, proporcionales y redistributivos- más la coparticipación especial -con distribuidores devolutivos) que fue del 6% de los recursos de la AC en 1976 pasó al 11,4% (la legal) y al 9,2% (la efectiva ya que se establecieron toques en la ley de presupuesto).

La Ley 9478/80 estableció un único sistema de coparticipación fijando la participación municipal en el 9,25% de los recursos de la AC. Se mantuvo sin modificaciones la restricción fijada en la Ley 8709 (no gravar sobre ingresos brutos o netos...).

La Ley 10559/87 que reemplazó a la 9478/80, agregó los **servicios** entre las actividades no gravadas y eliminó totalmente las restricciones en cuanto a las Tasas comprendidas y las alícuotas máximas ya que dispuso en el Artículo 13 que "Los Municipios de la Provincia no podrán establecer ningún tipo de gravamen a determinarse sobre los ingresos Brutos o Netos, gastos o inversiones de la industria, el comercio y los **servicios**. Se excluyen de la presente disposición la Tasa por derecho de construcción de inmuebles o delineación, la Tasa por derecho a los espectáculos públicos, la Tasa por habilitación de comercio e industria, **la Tasa por inspección de Seguridad e Higiene<sup>1</sup> y la Tasa por extracción de mine-**

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

**rales...**" (las negritas no son del original). En conclusión: se mantuvo una restricción legal que no restringe nada; se convirtió a la restricción en no operativa. Por otro lado, la participación municipal en los ingresos de la AC se fijó en el 14,14% que fue aumentada hasta llegar al 16,14% en la actualidad.

En el Consenso Fiscal firmado en noviembre de 2017 (aprobado por Ley 27429/17) establece una disposición tendiente a limitar las alícuotas de los tributos municipales: "p) Promover la adecuación de las tasas municipales aplicables en las respectivas jurisdicciones de manera tal que se correspondan con la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio y sus importes guarden una razonable proporcionalidad con el costo de este último, **de acuerdo con lo previsto en la Constitución Nacional**" (las negritas no son del original). Debe aclararse que esta **previsión que no existe en la Constitución**.

Esta nota no es defensa de la TISH (como no lo fue en el caso del "Ave Fénix" provincial). Es más bien un alerta en la búsqueda de reemplazar el "entusiasmo (o la urgencia) reformista" por la "reflexión de estado"<sup>2</sup>.

- 
1. En la actualidad la TISH goza de "buena salud": es equivalente al 41,4% de la recaudación de los cuatro tributos mencionados en el texto (ABL 50,7%, Conservación Red Vial 6,9% y Marcas y Señales 1%).
  2. Esta "sustitución" viene de lejos y se ha mantenido en el tiempo: "... El entusiasmo tomó el lugar de la reflexión de Estado, más o menos como sucede hasta hoy en día en Buenos Aires", (Alberdi: El Sistema Económico y Rentístico, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1988, pags 308 ystes).

## Referencias

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1980): *Coparticipación Impositiva a Municipalidades*, Serie Estudios Fiscales N° 10, La Plata.

Núñez Miñana, H. y A. Porto (1981): "Política Tributaria Provincial: El caso del Impuesto a los Ingresos Brutos". Serie Cuadernos N° 33. Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

Porto, A, M, M. Garriga y W. Rosales (2014): "Impuesto a los Ingresos Brutos: "Ave Fénix" de la estructura tributaria subnacional", *Estudios Económicos*, Vol, 31, N° 62, Universidad Nacional del Sur.



### **Impacto de la exención de ganancias a los jubilados: el fallo de la Corte**

**Por Marcelo Garriga (FCE-UNLP) y Walter Rosales (FCE-UNLP)**

El reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia, que exime del pago del impuesto a las ganancias a jubilados y pensionados, podría tener efectos relevantes sobre los incentivos a permanecer en el mercado de trabajo para aquellas personas en condiciones de jubilarse. Además de este posible efecto, el impacto sobre aspectos distributivos es también importante. ¿Quiénes serían los ganadores y perdedores de este fallo? El análisis a continuación excluye la interpretación legal del problema y se centra solamente en los aspectos económicos.

#### **Acerca del fallo**

El fallo dispuso en los hechos que los jubilados y pensionados están eximidos de pagar el impuesto a las ganancias sobre sus haberes jubilatorios hasta tanto el Congreso legisle una exención en su favor. Las implicancias del fallo en números serían las siguientes:

- Los pasivos que están actualmente alcanzados por el impuesto a las ganancias, son los que cobran un ingreso mensual superior a \$62.462 (con carga de familia), cifra equivalente a seis veces el haber mínimo (\$10.410).
- El universo total de beneficiarios si el fallo se generalizara, alcanzaría las 300.000 personas.
- Además, podría extenderse a todos los regímenes vigentes (cajas provinciales y otras).

## **Efectos eficiencia y equidad de los regímenes previsionales**

La teoría económica echa luz sobre algunos efectos asociados a los regímenes previsionales. Está estudiado que los posibles efectos sobre la eficiencia son de dos tipos: reducen los incentivos al ahorro y desalientan la permanencia en el mercado de trabajo.

En cuanto al primero, la existencia de un sistema de previsión de amplia cobertura puede reducir el ahorro para la edad de retiro. La idea detrás de este concepto, es que las personas tienden a ahorrar menos si consideran que sus necesidades futuras serán cubiertas por el régimen previsional. Es decir, el costo de oportunidad de consumir en el futuro es más bajo. Las implicancias de este análisis es que habría un menor ahorro agregado, reduciendo la inversión, la productividad y el crecimiento de la economía. Este argumento fue originalmente presentado por Martin Feldstein en un controversial trabajo publicado en el *Journal of Political Economy* (1974) y refutado por otros autores que sostienen que los sistemas previsionales corrigen la miopía de los individuos al obligarlos a ahorrar. Si bien la evidencia empírica no es contundente, se trata de efectos a tener en cuenta cuando se plantean reformas de los regímenes previsionales.

El otro aspecto que puede tener efectos sobre la eficiencia son los relacionados a la oferta de trabajo, al generar incentivos a que los individuos se retiren antes de lo que desearían si el régimen no existiera. Al mismo tiempo, este efecto puede potenciarse/atenuarse en función del diseño del régimen (edad de jubilación, determinación del haber, años de aporte, etc.).

Desde el punto de vista de la equidad, uno de los objetivos de un sistema de reparto (donde los trabajadores activos sostienen con sus aportes al

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

pago de los haberes jubilatorios) es redistribuir ingresos hacia los más pobres. Sin embargo, se observa que existe un entramado de redistribuciones de ingresos intra e inter-generaciones. Por ejemplo, en el régimen argentino vigente, las mujeres tienen una esperanza de vida cinco años mayor que los hombres y se jubilan con 5 años menos de edad. Esto en principio redistribuye a favor del grupo de beneficiarios femeninos. A su vez, podría generar una redistribución del ingreso hacia mujeres de altos ingresos en detrimento de hombres de las clases más bajas de la distribución. Así podrían enumerarse casos de individuos con diferentes expectativas de vida (por ejemplo según la provincia de origen), según la raza; o persona que realizaron los mismos aportes en términos de valor actual pero se jubilan con montos diferentes como consecuencia de la fórmula de cálculo del haber jubilatorio, entre otras posibles redistribuciones.

### **Desincentivos al trabajo**

Del fallo que motiva este artículo se desprenden efectos sobre los incentivos al trabajo. Así como la decisión entre trabajo y ocio se ve modificada si los individuos son subsidiados o gravados con mayores impuestos, el régimen previsional puede afectar los incentivos al trabajo, fundamentalmente en aquellos que están en edad de jubilarse.

Esta observación puede explicarse por varios factores: (i) aumentos de ingreso; (ii) cambios en las expectativas de vida; y (iii) cambios en los tipos de empleo. Sin embargo, muchos autores creen que la influencia de la seguridad social juega un rol central en las decisiones de trabajar (Rosen y Gayer, 2010).

Este efecto es tomado en la literatura empírica por varios autores. Por ej., Bertranou (2005), para doce países de la región, identifica una

asociación negativa entre el nivel de cobertura de los sistemas de pensiones y la participación de los adultos mayores en la fuerza laboral. Este resultado parece verificarse en Salas (2012), al presentar para Argentina una reducción de los adultos mayores en la fuerza laboral (65-69 años) entre 2005 y 2010 en torno al 20% en hombres y al 15% en mujeres, el cual puede atribuirse a la ampliación de la cobertura previsional implementada en el periodo analizado.

### **Imposición a las ganancias: efecto desincentivo al trabajo**

Cumplida la edad requerida para acceder a los beneficios jubilatorios (60 años para las mujeres y 65 para los hombres en el SIPA) la decisión de permanecer o no en el mercado de trabajo se enfrenta a la siguiente evaluación: trabajar un año más implica continuar realizando aportes previsionales (11% del salario) y dejar de percibir el haber jubilatorio (una tasa de sustitución estimada del 58%) que podría compensarse si la jubilación futura se incrementa lo suficiente. Obsérvese que en el margen, el desincentivo a continuar trabajando es del 69% del salario. Este efecto puede atenuarse por algunos factores (cobertura de salud laboral vs PAMI u otros beneficios laborales), pero se agrava si existe un trato diferencial del impuesto a las ganancias entre las personas mayores de 65 años que permanecen en el mercado laboral y aquellos de la misma edad que están jubiladas. Los que continúan trabajando, además de realizar los aportes previsionales y dejar de percibir el haber jubilatorio, deben abonar el impuesto a las ganancias sobre sus ingresos. El desincentivo en el margen a seguir trabajando puede ser significativo.

En este sentido, el reciente Fallo de la Corte podría generar un incentivo adicional a jubilarse antes, toda vez que aumenta el costo de oportunidad de seguir trabajando.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

### Consideraciones finales

El Fallo de la Corte, en un contexto en que cada vez son menos los trabajadores activos para sostener a los pasivos, es un golpe adicional a la sustentabilidad del régimen previsional. Además sus efectos distributivos parecen muy cuestionables. Son los de mayores haberes los que se verían beneficiados.

---

*Se agradecen los comentarios de Hugo Bertín.*

### Referencias

- Bertín, H. (2017). Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales nacionales especiales. En Blog de Economía del Sector Público, FCE, UNLP.
- Bertranou, F. (2005). Envejecimiento de la población y los sistemas de protección social en América Latina". Reunión de Expertos "Implicancias Sociales y Económicas de los Cambios en la Estructura por Edad de la Población", División de Población de Naciones Unidas y CONAPO, México.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caso "García, María Isabel c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad". Fallo del 26 de marzo de 2019.
- Feldstein, M. (1974). "Social Security. Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation". Journal of Political Economy 82, Nro. 5.
- Feldstein, M. (2002). "The distributional aspects of social security and social security reform". University of Chicago Press.

Rosen, H. y T. Gayer (2010). Public Finance.

Salas, G. (2012). Cobertura previsional, empleo y desempleo entre los adultos mayores argentinos. Revista Latinoamericana de Población. Año 6, Nro. 11, julio-diciembre.



### ¿Falló la Corte?

Por Oscar Cetrángolo (FCE-UBA)

Estuve leyendo el reciente Fallo de la Corte Suprema de Justicia sobre la imposición a las ganancias para el haber previsional, a raíz del caso "García, María Isabel c/AFIP", donde se declara la inconstitucionalidad de tal imposición. No hace falta aclarar a los lectores de este blog que no soy un experto en Derecho Constitucional, ni mucho menos. No obstante, preocupado por la política previsional y la consistencia de las políticas públicas en general, sentí la necesidad de comprender los alcances de los argumentos allí esbozados. Con las limitaciones y ventajas que me proporciona mi propia formación, me arriesgo a hacer algunos comentarios que espero alimenten un debate más fructífero que el que he encontrado en el texto del Fallo. Por supuesto, las reacciones ante este Fallo no obedecen de manera exclusiva a consideraciones sobre la situación del sistema previsional, sino que se relacionan estrechamente con la política impositiva, el financiamiento del estado y la distribución del ingreso en Argentina.

Un primer aspecto que llama la atención es que la propia Corte, en su Fallo favorable al reclamo, no retoma con fuerza dos argumentos propios de ese reclamo en los que se sustentó la sentencia en primera instancia de la Cámara Federal de Paraná: "evidente doble imposición" (sic) y la idea de que los haberes previsionales no son ganancias. Lo primero muestra un desconocimiento de la legislación impositiva que grava los ingresos netos de descuentos y no el bruto con aportes y contribuciones.

Lo segundo es una cuestión de palabras que ha oscurecido y limitado el debate sobre tributación a las rentas desde que, el último día de 1973, se publicó la Ley 20628, que adoptó ese nombre para el tradicional impuesto a los Réditos, a partir de un proyecto del entonces gobierno del Presidente Perón, siendo Ministro de Economía José Ber Gelbard<sup>1</sup>. Más allá de la confusión que puede haber generado ese nombre a sectores interesados en eludir los impuestos, en el texto de la norma queda claramente definido que la base del tributo incluye la totalidad de las rentas. Siendo obvio, por otra parte, que los haberes previsionales deben ser considerados como ingresos diferidos que reciben los jubilados y pensionados y, en consecuencia, ser parte de la base del impuesto sobre los ingresos como en el resto del mundo.

No obstante, la Corte sí da lugar al reclamo basándose en argumentos diferentes para justificar la inconstitucionalidad del tributo. Allí se toma en consideración la vulnerabilidad resultante de la edad avanzada, la discapacidad y otras cuestiones particulares de la ex diputada María Isabel García de Cano que no son mencionadas. Como está presentado allí, su argumentación perfectamente puede corresponder a muchas de las personas adultas mayores que podrían reclamar el mismo trato diferencial, sino todas.

En el Fallo, la vulnerabilidad estaría asociada, en primer lugar, con la edad de la persona. En este caso en particular se trata de una mujer de 79 años y, si bien no existe una argumentación para determinar desde qué edad una persona es vulnerable, en principio y como aplicación de

---

1. A fines de 2016 el gobierno había logrado cierto consenso para cambiar el nombre del impuesto por el de "Impuesto a los ingresos de las personas humanas y a las ganancias empresarias", pero, finalmente, el cambio no prosperó.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

este principio, podría alcanzar, al menos, a todas las personas mayores de esa edad y no necesariamente a aquellas que cobran haberes previsionales. Sería un antecedente por demás extraordinario pensar que las personas mayores de altos ingresos no tengan que tributar impuesto a los ingresos. La inequidad resultante sería flagrante. Solo de pensar con nombres propios esta idea me da escalofríos.

En segundo término, la discapacidad pareciera estar vinculada con el estado de salud de la persona y las necesidades financieras que podría demandar su atención. De hecho, en varios comentarios recientes se hace hincapié en que se trata del análisis de un caso particular que no tiene por qué ser equiparado a otros pasivos. No obstante, el Fallo no hace referencia al estado de salud de la Señora García de Cano en particular ni a su situación financiera, y parece referirse a los mayores en general. Más aún, debe considerarse que en su Fallo en disidencia, el Dr. Rosenkrantz consigna que en mayo de 2015 el haber de la ex diputada alcanzaba \$81.503,42, equivalente a un monto en dólares estadounidenses que se ubicaba entre 6700 y 7500, dependiendo del tipo de cambio que se utilice. Parece muy difícil defender que esta decisión es en atención a la situación de vulnerabilidad de la Sra García que no pueda ser extendida a todos los mayores.

No podemos dejar de señalar que Argentina ha desarrollado desde hace casi medio siglo un programa que es financiado por todos los trabajadores y los recursos de los impuestos que atiende la cobertura de salud de los pasivos. Es un programa de cobertura amplia a cargo del Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados y, en todo caso, si existen dudas sobre la efectividad del mismo no se resuelve desfinanciando al Estado sino mejorando el programa.

Pero tal vez el aspecto más llamativo es la abundante referencia a los

acuerdos internacionales y posiciones de diversas asambleas mundiales que avalarían la situación especial de la población adulta mayor frente a este tributo. De manera totalmente casual, me tocó enterarme de este Fallo mientras participaba en el tradicional Seminario de Política Fiscal que desde hace más de treinta años organiza la CEPAL (Naciones Unidas) en Santiago de Chile<sup>2</sup>. Allí no pude encontrar más que sorpresa e incredulidad en quienes les pregunté por esta decisión<sup>3</sup>. Pareciera que somos el único país que respeta los acuerdos internacionales. No creo que sea el caso...

Por último, y tal vez más importante, el Fallo hace menciones a la necesidad de cuidar la equidad y ocuparse de los pasivos. De hecho, en el párrafo 21 se menciona a la clase pasiva en su totalidad (no el caso particular analizado) como "históricamente postergada". Lamentablemente ese Fallo se dio a conocer de manera simultánea a las más recientes mediciones de la pobreza e indigencia, correspondiente al segundo semestre de 2018. Allí se consigna que un tercio de los habitantes de los conglomerados urbanos de nuestro país (32%) está en condiciones de pobreza, pero si miramos ese indicador por grupo de edad, el 9% de los mayores de 65 años son pobres y el 47% de los niños y niñas menores de 14 años se encuentran en la pobreza (menos del 1% de los mayores el 11% de los menores de 14 años son indigentes).

Es claro que en Argentina los más perjudicados son los niños... y lo seguirán siendo si los sectores de ingresos altos (de cualquier edad) no

- 
2. Ese Seminario cuenta con el auspicio y participación de miembros de otros organismos internacionales (OCDE, Banco Mundial, BID, OXFAM, CIAT, Unión Europea), funcionarios y expertos de casi todos los países de la región.
  3. Sólo en Uruguay existe un antecedente de un debate relativamente parecido, que se decidió con la tributación especial de los jubilados.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

pagan impuestos, y los autoexcluidos desde el Poder Judicial deciden con quienes compartir ese privilegio injusto e injustificado.

---

*Nota publicada originalmente en Alquimias Económicas el 1 de Abril del 2019. <https://alquimiaseconomicas.com/2019/04/01/fallo-la-corte/>*



### **Buenas Notches Impuestos**

**Por Marcelo Garriga (FCE-UNLP)**

Los impuestos modifican las conductas de los individuos, esto es lo que genera una pérdida de eficiencia económica. Con el objeto de minimizar el pago del mismo, las personas consumen una canasta de bienes distinta de lo que consumirían sin el impuesto. Pero este efecto se agudiza ante un mal diseño del tributo. Los saltos discontinuos de las tasas impositivas producen fuertes cambios en las alícuotas media y marginal del impuesto (Notch) con altos costos de eficiencia y conductas defensivas de los contribuyentes (bunching). Se agrupan antes de que la tasa impositiva de un salto.

#### **Carga excedente de los impuestos**

Hace algunos años en una visita a Indonesia, al Profesor A. Harberger le llamó la atención la gran cantidad de motos que circulaban por las calles. No solo en la forma tradicional sino también como transporte de pasajeros, mercaderías, entre otras cosas. En todos los casos con niveles de precariedad e inseguridad muy llamativos. Luego de esta observación, la pregunta relevante que se hizo fue ¿cuál era la causa que motivaba esa composición del transporte público y privado? La respuesta fue que la imposición sobre los automotores era muy alta en relación al de las motos. Esta modificación en el comportamiento de los individuos como resultado de tratar de evitar un impuesto es lo que en la literatura se conoce como "carga excedente" de un tributo. Existe una pérdida de bienestar explicada por el hecho de que los agentes dejan de consumir

la canasta de bienes deseable por evitar la carga del impuesto.

### **El diseño impositivo y la creación de Notches**

A mediados del siglo XVII el Rey de Inglaterra, William III, necesitaba recursos para financiar las cuentas públicas (1696). Por esta razón, estableció un tributo a las viviendas de acuerdo a la cantidad de ventanas que tuvieran (era una forma de aproximarse a lo que es hoy el impuesto inmobiliario). A pesar de que la legislación establecía que el impuesto era transitorio, duraría un período de tres años, estuvo vigente en diversos formatos durante 150 años.

A modo de ejemplo, en el período comprendido entre los años 1747 y 1757 el impuesto se tributaba de la siguiente forma:

- Si la construcción tenía menos de 10 ventanas, no tributaba.
- Entre 10 y 14 ventanas, tributaba 6 pounds (p) por ventana.
- Entre 15 y 19 ventanas, tributaba 9 pounds (p) por ventana.
- Más de 20 ventanas, tributaba 12 pounds (p) por ventana.

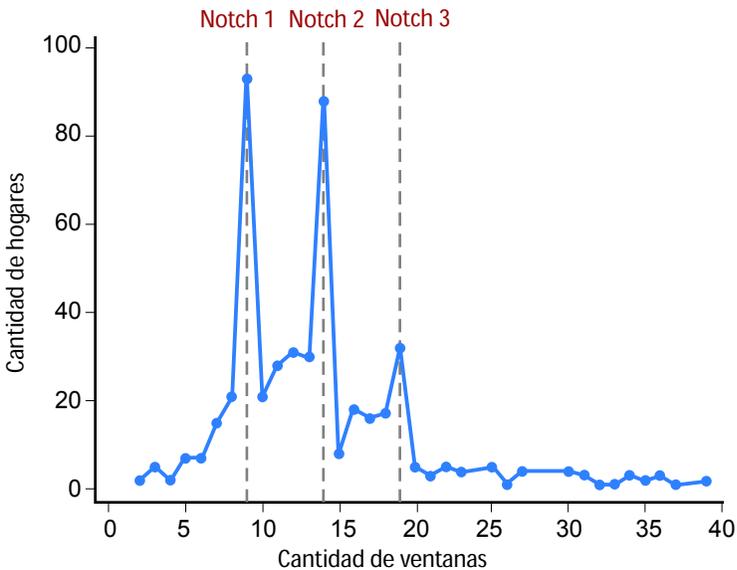
Una vez que se pasaba uno de los umbrales se tributaba sobre todas las ventanas. Es decir con menos de 10 ventanas no tributaba, pero si tenía una ventana más (10) el impuesto era de 60 pounds; así la tasa marginal de 10 ventanas es 60 pounds. Sin embargo nada hace suponer que el bienestar de las familias tiene un cambio tan significativo de pasar de 9 a 10 ventanas. Los incentivos se alinean a tener un número de ventanas en el nivel anterior a que el impuesto aumente sustantivamente.

Así, la tasa de imposición media y marginal da un salto cuando el número de ventanas supera las 10, 14 y 19. En la literatura este diseño impositivo, en los cuales se producen antes pequeñas variaciones de la

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

conducta de los contribuyentes importantes cambios en las tasas impositivas media y marginal, se conoce como "Notch"<sup>1</sup> (saltos discontinuos). Los individuos tienen incentivos a ubicarse antes de que la tasa de imposición se modifique (bunching). En el caso de las ventanas los agrupamientos se observan en las casas con 9 ventanas (primer Notch), 14 (segundo Notch) y 19 (tercer Notch). Según el trabajo de Oates y Schwab (2015) el resultado de este nuevo tributo en Inglaterra fue el que se muestra en el gráfico a continuación.

### Distribución del número de ventanas. Muestra para el período 1747-1757



Fuente: Schwab y Oates (2015)

1. Un Notch es diferente a un Kink. Este último es el resultado de un cambio en la tasa impositiva marginal. Un ejemplo típico es el del impuesto a las ganancias. Luego de cierto umbral aumenta la imposición marginal.

Como puede observarse los individuos se agrupan en los Notches (9, 14 y 19). Los costos de bienestar de este diseño del impuesto a las ventanas en Inglaterra fueron enormes. Las personas comenzaron a eliminar ventanas para evitar el impuesto. Había construcciones que en algunos niveles directamente no tenían ventanas, con todo lo que ello implicaba en términos de la pérdida de iluminación y ventilación de las casas. Estudios médicos señalaron que las enfermedades de la época no dejaron de propagarse: disentería, gangrena y tifus. En el año 1781 producto de una epidemia de tifus fallecieron 52 personas en Carlisle. El Dr. John Heysham señaló que el origen de la misma fue la eliminación de las ventanas en respuesta a la imposición, la que ocurrió en mayor medida en las viviendas de familias pobres (Schwab y Oates, 2015).

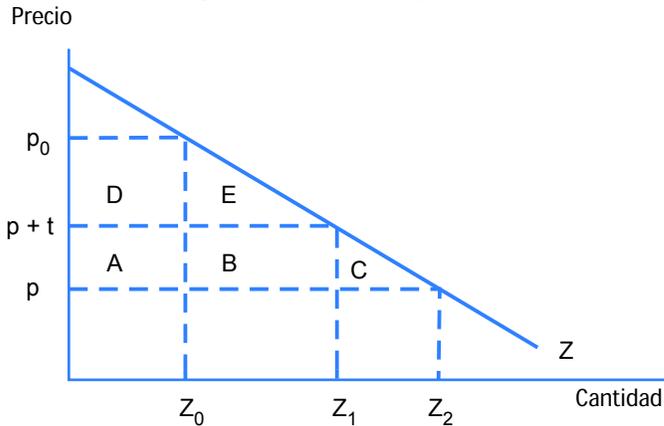
### **Medición del bienestar**

Existen fundados argumentos para sostener que un Notch genera grandes costos en términos de pérdida de eficiencia (carga excedente). La idea es que un sistema impositivo diseñado con "Notches" genera fuertes incentivos a que los contribuyentes modifiquen su conducta y se ubiquen en el entorno del Notch como lo muestra la figura precedente.

El costo de bienestar puede analizarse a partir del siguiente ejemplo. Se supone que existe un solo Notch en el diseño del impuesto a las ventanas en  $Z_0$ . Para un consumo menor que  $Z_0$  no se tributa impuesto. Solo si supera esa cantidad abona el impuesto  $t$ , por ejemplo en  $Z_1$  (al precio  $p+t$ ).

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

### Carga excedente del impuesto



Fuente: Schwab y Oates (2015)

En esa situación ( $Z_1$ ), existe una pérdida del excedente de los consumidores de  $A+B+C$ , de los cuales paga de impuesto  $A+B$  y tiene una carga excedente de  $C$ . En el caso que prefirieran consumir  $Z_1$ , pero para evitar el tributo se ubica en  $Z_0$ , el costo de bienestar sería mucho mayor. La pérdida de excedente de los consumidores es el área  $B+E+C$ , no paga nada de impuestos y la carga excedente es  $B+C+E$ . ¿Cuándo decidiría consumir  $Z_0$  y no pagar impuestos? En el caso que  $A+B+C > B+C+E$  o lo que es lo mismo  $A$  sea mayor que  $E$ . Es decir, cuando el costo de pagar impuestos ( $A$ ) es mayor que la pérdida de consumo ( $E$ ). En este caso el diseño de un sistema impositivo con Notches tendría un alto costo de bienestar.

#### Notches en la práctica: el caso del impuesto a los ingresos brutos

La utilización de Notches, no solo es propio del sistema impositivo sino también en otras áreas del diseño de las políticas públicas. Por ejemplo, regulaciones que se establecen de acuerdo al tamaño de la firma, bene-

ficios sociales que requieren ingresos menores a ciertos umbrales, entre otros.

El Sistema Impositivo Argentino muestra casos relevantes de este tipo de diseño. Por ejemplo la última ley impositiva de la Provincia de Buenos Aires (2019) establece para el impuesto a los Ingresos Brutos un sistema alicuotario para el Comercio, la Industria y los Servicios en donde de acuerdo a diferentes umbrales de facturación las alícuotas varían.

### **Comercio**

- Facturación menor a \$2 MM la tasa impositiva es de 2,5%.
- Facturación entre \$2 y \$52 MM la tasa impositiva es de 3,5%.
- Facturación mayor a \$52 MM la tasa impositiva es de 5%.

### **Servicios**

- Facturación menor a \$650 mil la tasa impositiva es de 3,5%.
- Facturación entre \$650 mil y \$39 MM la tasa impositiva es de 4%.
- Facturación mayor a \$39 MM la tasa impositiva es de 5%.

### **Industria**

- Facturación menor a \$78 MM la tasa impositiva es de 0%.
- Facturación mayor a \$78 MM la tasa impositiva es de 1,5%.

Como puede observarse existen en el diseño del impuesto saltos discontinuos. Por ejemplo, una empresa comercial que factura \$52 MM abona de impuesto a los ingresos brutos un monto de \$1,8 MM ( $\$52 \text{ MM} * 3,5\%$ ). Si en cambio factura \$53 MM paga \$2,6 MM de impuesto (un 44% más). Estos saltos se traducen en modificaciones de las conductas de los contribuyentes, teniendo incentivos a agruparse alrededor de los Notches (algo similar ocurre con el monotributo). En forma menos

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

técnica se ha llamado a esta conducta "enanismo fiscal" y, como ha demostrado la literatura reciente, tiene altos costos de bienestar (pérdida de eficiencia o carga excedente). Este comportamiento puede tener dos explicaciones diferentes: inducir a una mayor evasión para no excederse de los umbrales y, otra, es un cambio de conducta para evitar pagar el tributo (no facturar más del límite). Algo similar al ejemplo presentado ocurre en el diseño del monotributo. Existen distintas categorías del impuesto de acuerdo a los niveles de facturación. Los contribuyentes tienen incentivos a agruparse antes de los cambios del monto a tributar.

### Consideración final

Además de la presión tributaria sobre los contribuyentes (la carga excedente aumenta con el cuadrado de la tasa impositiva), el diseño de los impuestos es central para no agravar los costos de eficiencia. Es necesario reducir los incentivos a comportamientos que conducen al "enanismo fiscal" y la "evasión tributaria". Como reza el título de la presente nota: Buenas Notches Impuestos.

### Referencias

- Kleven, Henrik (2016): Bunching. *Annual Review of Economics*.
- Schwab R., and Oates W. (2015): The Window Tax: A Case Study in Excess Burden. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.
- Slemrod, Joel (2013): Buenas notches: lines and notches in tax system design. *eJournal of Tax* Volume 11 Number 3.

---

*Nota publicada originalmente en Foco Económico el día 12 de junio de 2019.*  
<http://focoeconomico.org/2019/06/12/buenas-notches-impuestos/>



### Estímulos impositivos sobre el mercado de capitales

Por Marcos Zocaro (FCE-UNLP)

Es probable que la primera imagen que se nos venga a la mente cuando alguien menciona a la Bolsa sea la de un sujeto trajeado y adornado con cadenas de oro, recostado en el sillón de su oficina con los rascacielos de la *city* porteña de fondo, fumando habano mientras cuenta dólares sin pausa; o incluso la del hollywoodense Lobo de Wall Street arrojando billetes al aire desde su lujoso yate. Sin embargo, la realidad puede ser algo diferente. ¿Qué es y para qué sirve el mercado de capitales?

La Bolsa o Mercado de capitales (por simplificación, consideremos ambos conceptos como sinónimos) es el punto de encuentro de los inversores y ahorristas con las empresas: los primeros acercan sus ahorros (excedentes financieros) y los segundos toman esos fondos como financiamiento para llevar a cabo sus inversiones productivas (como la ampliación de fábricas o la compra de bienes de capital). A su vez, al recinto bursátil también concurren el Estado nacional y los estados provinciales y municipales.

De esta forma, por ejemplo, en la Bolsa se negocian títulos de deuda emitidos por empresas (Obligaciones Negociables) y por los Estados (Títulos Públicos), cheques de pago diferido, certificados de fideicomisos financieros, entre otros instrumentos de financiamiento, los cuales son adquiridos por los inversores a cambio de un rendimiento determinado. O incluso, con el objetivo de conseguir fondos, las empresas pueden vender títulos representativos de su capital (acciones), convir-

tiendo así a los inversores/ahorristas en sus nuevos socios.

Y este financiamiento bursátil suele ser mucho más económico que el bancario debido, principalmente, a la presencia de una menor cantidad de intermediarios<sup>1</sup>.

En definitiva, la Bolsa favorece que el ahorro de las personas (además de acrecentarse) se canalice hacia la concreción de proyectos productivos (tanto privados como estatales), siendo una importante herramienta para el progreso económico del país. De ahí que resulte imperioso contar con un mercado de capitales desarrollado<sup>2</sup>.

### **Situación actual del mercado argentino**

A la hora de buscar financiamiento las empresas locales no suelen recurrir al mercado de capitales sino al crédito bancario (o incluso, sobre todo en pequeñas empresas, optan por el financiamiento con recursos propios).

Por ejemplo, un estudio del Observatorio PyME analizó las fuentes de financiamiento utilizadas por las PyMEs industriales y concluyó que para el año 2016 se financiaron: 68% con recursos propios, 22% con créditos bancarios, 5% con proveedores, 3% gracias a programas públicos, y un insignificante 2% con otras fuentes (entre las que se incluye el mercado de capitales). Estos valores no fueron muy diferentes en los años previos.

- 
1. Por ejemplo, a inicios del 2019, para el descuento cheques los bancos cobra-ban una tasa promedio 15 puntos por encima de la tasa del mercado de capitales.
  2. Dapena, José Pablo (2007). "Rol del mercado de capitales en el crecimiento de la economía: literatura y evidencia para argentina". UCEMA.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Del “otro lado del mostrador”, como contraparte de las empresas y del Estado que se acercan a la Bolsa en busca de financiamiento, nos topamos con aquellos inversores que intentan canalizar sus ahorros. En Argentina, el gran “déficit” son los inversores particulares: se estima que un escaso 4% de la población invierte en Bolsa, mientras que, por ejemplo, en Estados Unidos lo hace un 70%.

Atento este panorama, dado que el financiamiento vía mercado de capitales resulta muchas veces menos costoso que el bancario, podríamos preguntarnos por qué gran parte de las empresas locales se inclinan por esta última alternativa. Y en este mismo sentido: ¿cuál es la razón por la cual las personas tampoco se acercan a la Bolsa?

Aquí las causas son múltiples.

En el caso empresario, podríamos citar como uno de los factores la “formalidad” que exige el sistema para ser parte: al cotizar en Bolsa las empresas están sujetas a un estricto régimen de información periódico, el cual no sólo implica mayores gastos administrativos, sino que obliga a las empresas a transparentar su economía, en un país donde (lamentablemente) un gran porcentaje de la actividad empresarial está “en negro”.

Por otra parte, posando la mirada sobre los inversores particulares, podemos esbozar varias razones que justifican su escaso “acercamiento” al mercado bursátil:

- la limitada cultura financiera y desconocimiento del mercado que poseen las personas: por ejemplo, la Encuesta de medición de capacidades financieras llevada a cabo por el Banco Central (BCRA) en el año 2017, posicionó a la Argentina en el puesto 37 del índice de Educación financiera (sobre un total de 39 países), llegando a ubicar-

se en la última posición entre los países de la región (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú);

- el contexto macroeconómico y político (inflación, devaluaciones repentinas, incertidumbre política y falta de seguridad jurídica, conforman la "excusa ideal" para que el ciudadano de a pie se tranquilice comprando dólares); y
- por último, tenemos que mencionar como condimento "anti-mercado" el actual marco tributario de la actividad. Sobre este punto nos explayaremos a continuación.

### **Qué se hace (y qué no) para estimular el mercado de capitales**

Sin dudas, la novedad más significativa en materia tributaria que afecta a las inversiones financieras y bursátiles ha venido de la mano de la última Reforma, la cual instauró el denominado "Impuesto sobre la Renta Financiera": desde enero 2018 las personas deben pagar Impuesto a las Ganancias por la mayoría de sus inversiones, desde intereses ganados por depósitos a plazo fijo hasta el rendimiento de títulos públicos, aunque las ganancias sean ficticias por estar debajo de la inflación<sup>3</sup>.

De esta forma, por ejemplo, una persona que posea un plazo fijo y obtenga intereses a lo largo del año por un monto superior al mínimo establecido por la Ley, deberá abonar el "nuevo" impuesto, aplicando una tasa del 5% o del 15% (dependiendo de la moneda y de la cláusula de constitución) sobre la diferencia entre los intereses ganados y el citado mínimo (que para el año 2018 fue de casi \$67.000). En este caso,

---

3. En este aspecto la Reforma impacta sobre las personas "humanas"; las empresas siempre pagaron el impuesto a las Ganancias por este tipo de beneficios financieros.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

la norma no permite el ajuste por inflación, por lo que se terminan gravando ganancias “ficticias”. Por ejemplo, la variación del índice IPC de enero a diciembre de 2018 ascendió a 47,6%, mientras que la tasa promedio de los plazos fijos en el mismo período rondó el 35%<sup>4</sup>.

De la misma forma, abonarán el nuevo tributo aquellas personas que cobren intereses de bonos, o que obtengan resultados por la venta de esos instrumentos. Sólo estarán eximidos del impuesto aquellos resultados por la venta de acciones cotizantes en la Bolsa local.

Se agrega así una nueva distorsión al ya distorsionado sistema tributario argentino.

Si analizamos lo recaudado por esta “nueva” imposición anual, encontramos que hasta julio 2019 (habiendo vencido el plazo para el pago correspondiente al ejercicio 2018) han ingresado a las arcas fiscales alrededor de \$8 mil millones: puede parecer una cifra elevada, pero si la comparamos con la recaudación nacional estimada para todo el 2019, este guarismo representa cerca del 0,16%. Vemos, entonces, como la importancia recaudatoria de este tributo es ínfima.

Desde el lado empresario, la Reforma Tributaria intentó introducir un beneficio: disminuyó la alícuota del impuesto a las Ganancias que abonan las sociedades (sin importar si cotizan o no en Bolsa): pasó del 35% al 30% para los años 2018 y 2019, y al 25% para el año 2020 y siguientes. Sin embargo, en forma paralela, se implementó una retención del 7% (para los años 2018/2019) y del 13% (2020 y sig.) sobre los dividendos y

---

4. Este tema ya se trató, previo a la Reforma Tributaria, en otro artículo: [www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/09/04/hay-que-gravar-la-renta-financiera/](http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/09/04/hay-que-gravar-la-renta-financiera/)

utilidades que distribuyan las empresas a sus socios: es decir que, en caso de distribución de utilidades, la alícuota efectiva total será casi del 35%, como lo era antes de la Reforma<sup>5</sup>. Con esta medida, según los fundamentos del legislador, se intenta incentivar a las empresas a que reinviertan sus utilidades en el negocio, en desmedro de la distribución entre sus socios, favoreciendo así la actividad económica.

En contraposición al "castigo" que para muchos significa el impuesto sobre la Renta Financiera, la Reforma brinda un beneficio a aquellas personas que aporten a un fondo común de inversión (FCI) con fines de retiro laboral: podrán deducir de su declaración jurada del Impuesto a las Ganancias el aporte anual que efectúen al FCI (con un tope que varía año a año, y que para el 2019 asciende a \$12.000). Esto trae un doble incentivo: por un lado, en relación a la persona que abonará menos impuesto y a su vez irá conformando un "ahorro" para su futuro; por el otro, favorecerá la creación de FCI que canalicen el aporte de las personas hacia inversiones de largo plazo a través del mercado de capitales. Y aquí el sistema impositivo tendrá nuevamente un rol fundamental para asegurar el mantenimiento de las inversiones en el largo plazo: si la persona que efectúa los aportes decide retirarlos antes del tiempo que se haya estipulado para su rescate, deberá abonar el impuesto a las Ganancias correspondiente.

Otra disposición reciente (Ley 27.440), y que puede tener impacto positivo en el mercado, es la que favorece impositivamente a la actividad de

- 
5. Por ejemplo: supongamos que la ganancia neta en el 2018 es de \$100, por lo que al aplicarle la alícuota de 30% se abonarán \$30; los \$70 restantes podrían ser reinvertidos o distribuidos entre los socios; si son distribuidos, tributarán el 7% sobre esos \$70, o sea, \$4,9; en total se habrán pagado  $\$30 + \$4,9 = \$34,90$  (34,9%), es decir, casi el 35% de los \$100 originales.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

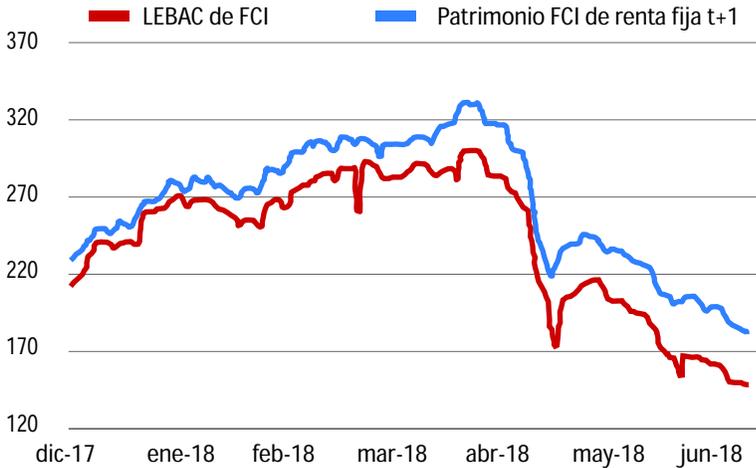
ciertos FCI cerrados y Fideicomisos Financieros. Por ejemplo, aquellos que se dediquen al desarrollo de viviendas sociales, si colocasen la totalidad de sus cuotapartes y certificados en el régimen de oferta pública, no tributarán Ganancias a su nombre, sino que cada inversor declarará el impuesto que le corresponda de acuerdo a su tenencia. Pero dichos inversores tendrán una alícuota reducida del 15% si conservasen la inversión por un plazo mayor a 5 años, y de 0% si el plazo superase los 10 años. Esta disposición procura fomentar las inversiones a largo plazo, "penalizando" impositivamente a las colocaciones cortoplacistas.

Por último, para terminar con esta breve descripción del marco tributario de la actividad financiera-bursátil, y cómo puede influir en las decisiones de los inversores, debemos mencionar lo sucedido con la entrada en vigor de las retenciones sobre la renta financiera local obtenida por los residentes del exterior. Como el 26 de abril de 2018 era el día a partir del cual estos sujetos iban a comenzar a sufrir retenciones por sus ganancias derivadas de LEBAC, el día anterior muchos FCI empezaron a desprenderse de estos instrumentos (ver gráfico), ocasionando una "corrida cambiaria" hacia el dólar que, a pesar de la intervención del Banco Central (vendiendo más de U\$S 1.400 millones sólo el 25 de abril), no logró detener el inicio de una nueva devaluación.

Si bien al analizar lo sucedido debemos considerar también otros factores del contexto nacional e internacional imperante en ese momento (como, por ejemplo, la suba de tasas por parte de la Reserva Federal estadounidense, ocasionando un "flight to quality"), es evidente que el impuesto sobre la renta financiera para beneficiarios del exterior fue un disparador crucial para la crisis cambiaria al influir sobre las decisiones de los inversores.

### LEBAC y patrimonio de FCI

En miles de millones de pesos



Fuente: BCRA (2018)

### Comentarios finales

La Bolsa representa una gran herramienta para canalizar el ahorro de las personas y empresas hacia proyectos productivos, facilitando el acercamiento entre las partes y disminuyendo los costos de financiación tanto de las empresas como del Estado.

Asimismo, al aumentar la cantidad de empresas cotizantes, las cuales deberían cumplir con un riguroso sistema de información y auditorías, se podría lograr una merma de la economía informal, disminuyendo la evasión tributaria e incrementando, en consecuencia, los ingresos fiscales.

Además de ser fundamental la educación financiera de la población,

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

hemos visto la importancia del marco tributario en el que se desenvuelve la actividad bursátil y cómo éste puede influir en las decisiones del inversor. En este sentido, sería valioso que se corrigiesen las distorsiones existentes a los efectos de contar con un sistema impositivo más racional, donde no sólo se persiga el fin recaudatorio, y donde no convivan disposiciones contradictorias entre sí, como aquellas que buscan beneficiar a los ahorristas (como los aportes a ciertos FCI) con otras que los alejan del mercado (como el impuesto a los plazos fijos).

Por lo pronto, las medidas impositivas comentadas en este trabajo rigen desde hace pocos meses, por lo que deberemos aguardar un tiempo prudencial para poder evaluar su impacto efectivo en el mercado.

---

*Se agradecen los comentarios de Norberto Mangiacone.*



### **Impuesto al valor agregado: gasto tributario y evasión**

**Por Marcelo Garriga (FCE-UNLP) y Agustín Lódola (FCE-UNLP)**

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un tributo clave en cualquier reforma tributaria dada su importancia relativa en la estructura impositiva de los países. En Argentina, y en la mayoría de los países, una parte importante de la política recurrentemente propone establecer alícuotas diferenciales a ciertos bienes y servicios que componen la canasta básica de consumo. Algunos estudios de impacto distributivo han servido para abonar esta teoría, al señalar que el IVA tendría cierta progresividad, cuando el indicador de bienestar es el consumo, como resultado de los efectos positivos de las exenciones y alícuotas reducidas del impuesto al valor agregado en algunos bienes de consumo<sup>1</sup>.

Economistas especializados en temas de finanzas públicas<sup>2</sup> han abordado cuidadosamente los problemas de diseño e implementación en la instrumentación del IVA, señalando los efectos adversos sobre la eficiencia, la administración tributaria, el gasto impositivo y la evasión, que tiene la utilización de tasas diferenciales, bienes exentos y a tasa cero.

Las cuestiones de diseño e implementación en la instrumentación del IVA adquieren importancia dado que es el impuesto al consumo por

---

1. Para más detalles de los efectos de las exenciones del IVA sobre los más vulnerables ver Garriga y Rosales (2017).

<http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/05/11/bajar-el-iva-beneficia-a-los-mas-vulnerables/>

2. Bird y otros (2007), Keen (2013), Mirrless (2011), Zee (1995).

excelencia a nivel mundial (con excepción de los Estados Unidos). En el año 2016 la recaudación del impuesto en los países de la OECD fue del 6,8% del PBI y representó el 20,2% de la recaudación total (en 1975 era del 3,1% del PBI y el 8,8% del total). En países de la región, como Chile, el IVA recaudó en 2016 el 8,3% del PBI y tuvo una participación sobre el total recaudado del 41,2%. En Argentina el impuesto recaudó en el año 2018 un 7,6% del PBI y representó el 32,6% del total de recursos tributarios. Como señala Mirrless (2011) *"In terms of revenue raised, VAT is by a long distance the most important indirect tax in the UK, and in most other OECD countries. Since its introduction in France in 1954, it has proved an exceptionally successful form of taxation and has been adopted by many countries worldwide, including all OECD countries other than the US. Bird (2010, 363) calls it 'unquestionably the most successful fiscal innovation of the last half-century ... perhaps the most economically efficient way in which countries can raise significant tax revenues'"*.

### **Eficiencia "C", gasto tributario y evasión**

Una forma de analizar el comportamiento del IVA y de medir los efectos de la política de diferenciación de tasas es mediante el concepto de Eficiencia "C" (Ec). Este indicador mide la relación entre lo efectivamente recaudado (RE) y lo que se debería haber recaudado (RT) dada la tasa impositiva general del tributo (t) y la base imponible (CF - RE).

$$Ec = RE / RT$$

En donde,  $RT = t (CF - RE)$

Siendo CF el consumo final (más importaciones excluyendo de la base imponible las exportaciones), neto de impuestos (RE).

El coeficiente C, es una aproximación para evaluar la neutralidad del IVA como un instrumento de imposición sobre el consumo doméstico. Un

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

impuesto a tasa única sin exenciones y tratamiento especiales mejoraría el Coeficiente C, a la vez que reduciría la pérdida de bienestar producto del tributo (*deadweight loss*). La referencia de un IVA a tasa uniforme es una forma muy simple y práctica como *benchmark* para analizar el comportamiento del impuesto.

En términos de la construcción del indicador, el denominador es clave. Un IVA tipo consumo, donde los bienes y servicios se gravan en destino, como es el caso de Argentina, el denominador del coeficiente es igual al consumo de los residentes: se adicionan las importaciones y se excluyen las exportaciones. De las cuentas nacionales se obtiene la base imponible del impuesto<sup>3</sup>. Luego a partir de la tasa impositiva general del IVA (21%) puede construirse el denominador del coeficiente de Eficiencia C. Por su parte, en base a información de la agencia recaudadora nacional (AFIP) se dispone de las declaraciones juradas de los contribuyentes con los créditos y débitos por sectores de actividad y el impuesto finalmente pagado. El resultado se muestra en la última fila de la tabla. La eficiencia C en el 2017 asciende a 47%<sup>4</sup>.

### Estimación de la Eficiencia "C" en Argentina (Año 2017)

Concepto	Montos (en millones de pesos)
Consumo más importaciones menos exportaciones (sin impuestos).	7.835.395
Impuesto al valor agregado teórico (21%).	1.645.433
Impuesto al valor agregado recaudado (neto de devoluciones).	765.336
<b>Eficiencia "C"</b>	<b>47%</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a AFIP e INDEC.

Notas 3 y 4 en la página siguiente.

La divergencia de la Eficiencia C estimada con una del 100% está explicada, básicamente, por dos razones: i) existen bienes o servicios exentos o a tasas reducidas, dificultades para cobrar el impuesto a los pequeños contribuyentes o problemas en la implementación del tributo, ii) evasión de los contribuyentes.

En los países de la OECD las estimaciones de la Eficiencia C es superior al caso Argentino: 56% en promedio lo que revela que hay margen para mejorar el desempeño del impuesto.

En estos países, la divergencia con la recaudación teórica está explicada, en primer lugar, por el gasto tributario y, en menor medida, la evasión. Pero ambos conceptos (evasión y gasto tributario) están estrechamente relacionados. Como señala Slemrod (1988) los gastos tributarios generan espacio para la evasión y la elusión fiscal. La mayor complejidad de la estructura tributaria como consecuencia de la aplicación de los gastos tributarios dificulta la fiscalización de los contribuyentes por parte de las autoridades tributarias y generara incentivos a evitar el pago de impuestos.

Este valor de la Eficiencia C en Argentina puede a su vez desagregarse entre las operaciones realizadas en el mercado doméstico y el resultado de importaciones. La AFIP identifica separadamente la recaudación de IVA impositivo (mercado doméstico) del IVA aduana (proveniente de las

- 
3. Las cuentas nacionales muestran el consumo privado (sin considerar exportaciones), el consumo público y las importaciones. Si se excluye de la base imponible del impuesto el consumo público el indicador de Eficiencia C ascendería a 58%.
  4. Un análisis de este indicador para el período 2004-2017 muestra que las variaciones en el tiempo son muy poco significativas. La Eficiencia C es relativamente estable con un leve crecimiento (entre el 43 y 47%) en un período en donde se observan etapas bien diferentes en el ciclo económico (expansión del 2004-2010 y estancamiento 2011-2017).

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

importaciones). Si se realiza nuevamente la estimación de la Eficiencia C, separando ambos conceptos, se obtiene:

1. la Eficiencia C para el consumo realizado internamente es del 38%;
2. y para el consumo vinculado al comercio exterior es del 78%.

Este comportamiento es explicado básicamente por la menor evasión en el IVA recaudado en los productos importados (las dificultades para evadir el IVA en aduana son mayores) a diferencia de lo que ocurre en el mercado doméstico.

En la tabla a continuación se realiza un ejercicio para analizar la Eficiencia "C" por sectores de actividad económica para todas las operaciones realizadas en el mercado doméstico. Esto no incluye a las importaciones, ya que la AFIP solo publica los créditos y débitos fiscales por sector sin considerar el comercio exterior. El ejercicio tiene como supuesto que la producción en los sectores que se identifican en las cuentas nacionales es similar a las ventas en el mismo sector (base imponible del IVA).

En primer lugar se destacan dos sectores con niveles de Eficiencia C que superan el 100%: i) electricidad, gas y agua (134%) y ii) intermediación financiera (112%). En el primer caso la explicación a este resultado es que para la estimación se utilizó la alícuota general del impuesto del 21% pero el sector tiene una alícuota agravada del 27% para los consumos no domiciliarios. Además, resulta razonable suponer que en estos consumos la tasa de evasión es muy baja, ya que por su forma de facturación y cobro el no pago implica la suspensión del servicio.

La intermediación financiera es un caso diferente. Posiblemente la explicación tenga que ver con la metodología muy específica utilizada en la medición en las cuentas nacionales. El valor bruto de producción que surge de cuentas nacionales es \$786.524 millones de pesos para el 2017, en tanto que las ventas del sector según AFIP son de \$1.261.734,

un 60% mayor. La medición de esta actividad es compleja, lo que dificulta la definición de la base imponible del impuesto al valor agregado. Este problema también se presenta en la experiencia internacional (Mirless 2011).

El gasto tributario y la evasión son muy importantes en la mayoría de los sectores. Además de los bienes meritorios (salud y educación) y la administración pública, que no se encuentran gravados por este tributo, se observan amplios márgenes de posibilidad de mejora en la recaudación de los sectores de la agricultura, minería, construcción, comercio, hotelería y restaurantes y servicios comunitarios (con una eficiencia C del 28 al 44%). En segundo lugar de importancia relativa puede mencionarse la industria y la actividad inmobiliaria (eficiencia C entre el 64 y 65%). Como puede verse los márgenes para mejorar la performance de este tributo son amplios.

En la última columna de la tabla se muestra la participación de cada sector en la pérdida de recaudación tributaria sin considerar en este ejercicio la administración pública y defensa (dado que estos gastos en salarios públicos no formarían parte de la base imponible del tributo) Como se observa, la mayor pérdida de recaudación tributaria se presenta en el comercio mayorista y minorista (25% del total). Le siguen en importancia el sector de la salud (21%) y de la educación (17%).

Un aspecto a evaluar, que está latente en las discusiones de política económica, es si las desgravaciones sobre bienes o servicios están dirigidas a la población de menores recursos como una política para mejorar la distribución del ingreso. Está claro que las desgravaciones impositivas se filtran hacia toda la población reduciendo el impacto relativo sobre los hogares de menores ingresos. Otros instrumentos pueden lograr mejores resultados distributivos (por ejemplo transferencias directas a

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

las familias) sin afectar la neutralidad del IVA, la eficiencia económica, la capacidad recaudatoria y la complejidad administrativa.

Este ejercicio puede constituir **un primer paso para rediseñar los tratamientos diferenciales del IVA y avanzar en la lucha contra la evasión** por sectores de actividad.

### Estimación de la Eficiencia "C" en Argentina desagregado por sectores de actividad sin considerar importaciones.

Valores correspondientes al año 2017

Sector	Eficiencia C: Impuesto recaudado /teórico	Participación % en el gasto tributario y evasión (1)
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.....	28%	3%
Explotación de minas y canteras.....	36%	4%
Industria manufacturera.....	64%	6%
Electricidad, gas y agua.....	134%	-1%
Construcción.....	44%	7%
Comercio mayorista, minorista y reparaciones.....	40%	25%
Hoteles y restaurantes.....	38%	3%
Transporte y comunicaciones.....	84%	2%
Intermediación financiera.....	112%	-1%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler....	65%	6%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria.....	0%	0%
Enseñanza.....	0%	21%
Servicios sociales y de salud.....	5%	17%
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales.....	30%	6%
Hogares privados con servicio doméstico.....	0%	2%
<b>Total a precios básicos (sin impuestos)</b>	<b>38%</b>	<b>100%</b>

(1) No incluye la participación del sector "Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria".

**Fuente:** elaboración propia en base a Cuentas Nacionales del INDEC e información de los anuarios de Estadísticas Tributarias de la AFIP.

## Referencias

- Bird, R. y Gendron, P. (2007). The VAT in Developing and Transitional Countries. Cambridge University Press.
- Keen, M (2013): The Anatomy of the VAT. FMI. Working Paper. Washington.
- Mirrlees James (2011): Tax by design: The Mirrlees Review. Institute for Fiscal Studies. Oxford.
- Slemrod (1988): "Complexity, compliance costs, and tax evasion", Taxpayer Compliance. Volume 2: Social Science Perspectives, J. Roth y J. Scholz (eds.), Filadelfia.
- Zee, H (1995): Taxation and Efficiency and Taxation and Equity. En Tax Policy Handbook. Editado por Parthasarathi Shome.



## **CAPÍTULO III**

---

### **RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES**



### **Gasto, impuestos y federalismo: algunos comentarios**

**Por Jorge Remes Lenicov**

(Ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación)

En la siguiente nota se tratan una serie de temas desarrollados en el 33° Seminario Nacional de Presupuesto Público en pos de realizar aportes para cambiar la tendencia al bajo crecimiento y al aumento de la pobreza de las últimas décadas. Por ende, se plantean cambios en relación al gasto público, impuestos y régimen de coparticipación que no son sencillos, demandan tiempo y sobre todo mucha toma de conciencia y acuerdo entre los principales partidos políticos.

#### **Nivel y calidad del gasto público**

Desde 2003 el gasto público consolidado se expandió aceleradamente y su nivel actual es el más alto de la historia: alrededor del 44 % el PIB. En relación al promedio de la década precedente el aumento fue del orden de los 18 puntos.

Sin embargo, a pesar del mayor presupuesto, los servicios prestados (educación, salud, justicia, seguridad) no mejoraron, al contrario, han empeorado. Además, no hubo una significativa expansión y modernización de la infraestructura y la pobreza no se redujo. Según un estudio del BID, el Estado argentino es el más ineficiente de América Latina y ello cuesta el 7,2 % PIB. Por eso muchas familias recurren a la contratación de servicios privados (educación, salud, seguridad), los cuales tuvieron una gran expansión pero que es una pérdida de ingreso disponible para aquellos que los reciben.

El fuerte aumento se debió al empleo, las jubilaciones y los subsidios a la energía y al transporte. En 2003 había 2.200.000 de empleados y en 2015 unos 3.700.000. El empleo público creció 70 %, el privado 24 % y la población 15 %. En Anses se incorporaron unas 3.000.000 de personas sin aportes y/o sin cumplir con los requisitos para recibir una pensión; el gasto de los casi 7 millones de beneficiarios representa 11 % del PIB y su déficit la mitad. Los subsidios, originados para no aumentar las tarifas a pesar de la inflación, llegaron a representar 5 % del PIB. En los últimos años bajaron pero crecieron los intereses de la deuda pública.

La situación del Estado, que equivale a una cuasi destrucción, determina la pérdida de instrumentos de política por la dificultad de utilizar la asignación del gasto y la definición de los impuestos para ayudar al crecimiento y mejorar la calidad de vida de la población. Además, su estructura es pro cíclica y no cuenta con estabilizadores automáticos potentes.

Por eso que el gran desafío es su transformación. Como es una tarea micro se requiere mucho tiempo (varios mandatos presidenciales), tanto para avanzar en la reforma como para observar sus resultados. Por ello, para que sea exitosa, se requiere un acuerdo entre los partidos políticos para darle continuidad.

### **Fuerte aumento de la presión tributaria**

La presión tributaria también creció aceleradamente a partir de 2003 alcanzando su máximo nivel histórico. Computando los tres niveles de gobierno pasó de 22 % del PIB en la década anterior a 35 % en 2018, lo cual significa un aumento del orden del 60 % y en muy poco tiempo. A ello hay que sumarle el impuesto inflacionario (4 % del PIB). Para nuestro nivel de desarrollo esa presión es altísima (semejante a los países de la OCDE). Pero lo es aún más cuando se considera su impacto sobre quie-

### **CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES**

nes están en "blanco": en muchos sectores la presión es del 50 % del PIB.

Entre 2004 y 2015 se pagaron unos u\$s 700.000 millones más de impuestos que en la década del 90. Es un monto equivalente al Plan Marshall que los EE.UU. lanzaron para la reconstrucción de Europa después de la II Guerra Mundial.

El crecimiento de la presión también generó el aumento de la evasión, que es muy elevada. Por la combinación de ambos, el régimen deja de cumplir sus objetivos, que son alentar el ahorro y la inversión, promover la producción y mejorar la equidad. Además, se ponen impuestos en sectores que se dice querer promover como el impuesto al ahorro (renta financiera), los impuestos vinculados al trabajo formal, el impuesto a todas las exportaciones y el impuesto a las transacciones financieras (cheque).

Actualmente hay una madeja de alrededor de 100 tributos y tasas que dificultan, no solo el análisis, sino que acarrear problemas a los contribuyentes y también al fisco que los debe administrar y controlar.

#### **Déficit fiscal y deuda pública**

Desde la recuperación de la democracia, solo entre 2003 y 2008 hubo un leve superávit fiscal. En los restantes 30 años, el déficit fue, en promedio, del 3,5 % del PIB, con picos superiores al 7 % en algunos años.

Significa que a pesar del muy fuerte aumento de la presión, los impuestos no alcanzaron para financiar la expansión del gasto público. Entonces, el Estado emite moneda y/o se endeuda. Es por eso que la deuda siempre crece, y cuando no se puede pagar, se renegocia o se declara directamente el default. Hubo dos renegociaciones (1984 y 1993) y un default (2001) que se resolvió recién en 2014. Todo un récord.

## **Política y administración tributaria**

### ***Objetivos de la política tributaria***

- Promover los factores de la producción (inversión y empleo) y ganar competitividad.
- Contribuir a lograr una distribución más equitativa de los ingresos (equidad).
- Solventar las erogaciones del Estado para que cumpla con su rol para promover el desarrollo: inversión e igualación de oportunidades.
- Facilitar su administración para aumentar la cobrabilidad y minimizar los costos, tanto para el fisco como para los contribuyentes.

### ***Necesidad de una reforma tributaria***

Por lo señalado, es necesaria una reforma, pero también exige el acuerdo entre los partidos políticos porque tiene que durar mucho tiempo y así ganar en previsibilidad. Pero, previa o conjuntamente, se debe mejorar el gasto porque no se puede exigir dinero a los contribuyentes para después malgastarlos. Además, ante una crisis macrofiscal hay que evitar crear impuestos con fines solo recaudatorios y que luego se eternizan, porque pueden atentar contra el empleo, el ahorro, la inversión o la formalización de la economía. Las decisiones estratégicas no deben ser olvidadas cuando hay un problema de corto plazo.

### ***Algunos impuestos a reformar***

Impuesto a las Ganancias: se debería cobrar más a las personas físicas y menos a las empresas. En personas físicas habría que aumentar el mínimo y la progresividad a partir de un porcentaje menor al actual. El impuesto sobre las empresas debería reducirse como hacen otros paí-

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

ses; podría haber dos o tres escalas según el tamaño, incorporar el ajuste por inflación y la exención por reinversión de utilidades.

- Patrimoniales: podría pensarse en un impuesto a la Herencia, que es provincial, pero de aceptarse deberá regir en todo el país para que no haya elusiones.
- Impuesto al Valor Agregado: pagar sobre lo percibido y revisar las exenciones. En IBB se puede pensar en convertirlo en IVA provincial o bien continuar con la tendencia actual de eliminarlo en las etapas intermedias y concentrarlo en Mayorista y Minorista.
- Eliminar o redefinir impuestos como el de las transacciones financieras, el Monotributo, las retenciones, sellos, y todos aquellos que van sobre la nómina salarial.
- Regímenes de promoción: debe discutirse en función del costo-beneficio económico y social. Todos los países, PD y PED, buscan promover la inversión y el empleo, utilizando un sinnúmero de instrumentos como exenciones y/o reducciones de impuestos, préstamos subsidiados, transferencia de tecnología, incentivos a las importaciones de bienes de capital, etc.
- Hay que prepararse para la 4<sup>o</sup> revolución industrial y la aceleración tecnológica que conforman un nuevo paradigma, dado por la tecnología de la información y comunicaciones, la robotización, la inteligencia artificial y la biotecnología, todo en un contexto de globalización financiera muy amplia. En el mundo se discute como evitar la elusión (sobre y subfacturación según convenga vía precios de transferencia) y la fuga de capitales, como así también impuestos a los robots, a los intangibles, a las multinacionales digitales por lo que ganan y por el uso de los datos personales que disponen, el comer-

cio electrónico, etc. Claro que muchas de estas acciones necesitan de un acuerdo global para evitar filtraciones como sucede con los paraísos fiscales.

### ***La administración tributaria***

No hay buena política tributaria sin administración eficaz. La elevada evasión es un serio problema porque perjudica el financiamiento del Estado, provoca deslealtad comercial, los cumplidores pagan una mayor tasa y pierden competitividad y los trabajadores informales pierden su jubilación y la obra social.

El sistema adolece de serios problemas: desde la frondosa y cambiante legislación, hasta el lentísimo accionar de la Justicia. Está habiendo avances en materia de intercambio de información con otros fiscos y entrecruzamiento de datos. Pero quedan temas complejos como una mayor coordinación entre las tres jurisdicciones, la elusión de las grandes empresas, la fuga de capitales, la simplificación del sistema, y la seguridad informática.

### **Federalismo: el corto plazo y las cuestiones estructurales**

Su buen funcionamiento permitiría alcanzar varios objetivos:

1. Igualar las prestaciones básicas estatales (salud, educación, seguridad, justicia) en todo el territorio para ayudar a que todos los habitantes tengas las mismas oportunidades. Ayudar a promover el desarrollo y reducir las asimetrías regionales.
2. Aumentar la responsabilidad en el gasto y en los tributos provinciales y tasas municipales.

Pero para ello hay que redefinir los instrumentos, porque hasta ahora con la coparticipación, las obras públicas y los regímenes de promoción,

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

no se ha logrado. Por el contrario, continúan los mismos problemas que hace 50 años.

#### **El corto plazo: algunas consideraciones**

a) El Pacto firmado en diciembre de 2017 entre la Nación y las provincias para ser cumplido en 5 años tiene por objetivo bajar la presión tributaria, básicamente IIBB en las etapas intermedias para concentrarse en Minorista y Mayorista. Es un proyecto que va en una buena dirección, pero, ¿son suficientes los incentivos para su cumplimiento? ¿Qué pasa con los municipios? Como algunos impuestos se podían subir, las provincias los aumentaron y varias pospusieron las bajas. Por eso es que la presión tributaria en 2018 se mantuvo como en 2017, pero con muchas diferencias internas.

b) También por la Ley de Responsabilidad fiscal (27.428/18) se debe mantener el gasto primario constante al igual que los cargos ocupados al 31-12-17. Es suficiente después de haber aumentado el personal en más del 60% en lo que va del siglo?

c) En 2018 las provincias cerraron con superávit primario debido al aumento de las transferencias nacionales, la reducción de salarios, la caída de la inversión y el aumento de impuestos en varios casos. El equilibrio es fundamental, pero los ajustes de caja no son sustentables si no hay un cambio en la organización administrativa. Porque en algún momento habrá que aumentar salarios y obra pública. Si bien hay provincias que mejoraron estructuralmente, muchas siguen con la misma inercia anterior.

#### **Las cuestiones estructurales: la Ley de Coparticipación Federal**

La actual ley (23.548/88), que define la mayor parte de los fondos transferidos por Nación a las Provincias, no ha tenido los resultados desea-

dos: no se igualaron las oportunidades y tampoco ayudó al desarrollo de las regiones más atrasadas.

Por eso es fundamental su modificación, tal como lo exige la reforma constitucional de 1994 que estableció que en 1996 debía aprobarse una nueva ley, algo que nunca siquiera se intentó con la intensidad necesaria.

### **El actual régimen tiene muchos defectos**

a) Ausencia de correspondencia entre lo que se gasta y se recauda. Argentina es un ejemplo extremo: las provincias apenas cubren con los tributos que recaudan el 40% de sus gastos (algunas con menos del 20 %), mientras que en los países de la OECD superan el 70%. Ello afecta el grado de responsabilidad fiscal y el control por parte de los contribuyentes del uso de sus impuestos; es muy negativo porque genera incentivos adversos (como el dinero viene de "afuera", se pone menos esmero en gastarlo prudentemente).

b) Históricamente las provincias han recibido algo menos de Nación que lo establecido en la ley de coparticipación, pero se aumentaron los fondos discrecionales. Quizás ello sea la explicación del por qué ningún gobierno nacional ha impulsado la reforma de la ley.

c) Desde el reinicio de la democracia, entre pactos y leyes, hubo más de 30 modificaciones al régimen. La falta de una ley acorde con las exigencias de la Constitución determinó que el sistema esté sujeto a permanentes negociaciones y cambien periódicamente las reglas de juego.

d) La distribución entre las provincias no puede explicarse por ningún indicador objetivo ni tampoco asegura bienes y servicios públicos para todos los ciudadanos, incluso en las jurisdicciones más beneficiadas. La

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

distribución por población es un indicador aproximado que asegura que todos los habitantes del país reciban la misma cantidad de fondos, independientemente de sus aportes al PIB. Se podrían considerar otros indicadores como la cantidad de pobres, la densidad poblacional y la recaudación propia potencial. Pero actualmente la provincia de Buenos Aires es la única que aporta al fondo redistribuidor: genera el 38 % del PIB y tiene igual porcentaje de pobres, pero recibe apenas entre 18/20 % del total. Es insostenible y dañino para el conjunto. Mendoza, Santa Fe y Córdoba reciben un valor aproximado a la cantidad de habitantes. El resto, en diferentes grados, recibe mucho más por habitante. La Provincia de Buenos Aires, siguiendo los criterios utilizados en Brasil recibiría el 31 %, el 37 % en Italia y 43 % en EE.UU. Si se utilizaran los coeficientes que las provincias aplican para distribuir fondos entre sus municipios le correspondería el 35 %.

e) La coparticipación, una vez reformado el régimen bajo los principios constitucionales, debe ser complementada con políticas nacionales de desarrollo regional y un mecanismo para la creación de empleo productivo en el sector privado. Los regímenes de promoción y los subsidios agregan otro problema, que se deberían discutir en el marco de la nueva ley de coparticipación.

f) El sistema es poco transparente e inequitativo (en términos horizontales y verticales), lo cual genera incentivos perversos: facilita ineficiencias en los gastos y distorsiones en la asignación de recursos y en la recaudación. Ello puede explicar por qué, a pesar de ser su objetivo principal y del sacrificio de la población que realiza un gran aporte al fondo común, no se logró igualar las oportunidades de todos los argentinos independientemente del lugar donde vivan.

## Consideraciones finales

Todo lo planteado en relación a los cambios necesarios en el gasto público, los impuestos y la coparticipación no son sencillos, lleva tiempo y sobre todo mucha toma de conciencia y acuerdo entre los principales partidos políticos. Pero si nada se hace, si no se avanza, no se podrá esperar que la Argentina crezca y se reduzca la pobreza. No se puede hacer siempre lo mismo y esperar resultados diferentes.

Estos temas que ha elegido ASAP son centrales como aportes para cambiar la tendencia al bajo crecimiento y al aumento de la pobreza de las últimas décadas. Cambios en estas tres áreas son fundamentales para aumentar la competitividad y la productividad y así poder crecer, mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza. Si no se crea riqueza no se podrá bajar la pobreza y nunca alcanzarán los fondos públicos para atender la problemática social. Muchos otros países, también complejos, medianos/grandes, en vías de desarrollo y con enormes diferencias regionales y sociales han logrado avanzar y crecer.



## Democracia y autoritarismo en las provincias argentinas

Por Carlos Gervasoni (UTDT)

El argentino medianamente informado sabe que en algunas provincias siempre gobierna el Partido Justicialista (PJ). No es raro que los medios hablen de ellas como feudos. Vienen a la mente dirigentes peronistas como Vicente Saadi (Catamarca), Adolfo y Alberto Rodríguez Saá (San Luis), Carlos Juárez (Santiago del Estero) o Gildo Insfrán (Formosa). Estrictamente hablando, hay seis provincias en las que el mismo partido ganó todas las elecciones para gobernador que tuvieron lugar desde 1983: En Formosa, La Pampa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz fue el PJ; en Neuquén, el Movimiento Popular Neuquino. En dos provincias más, Catamarca y Santiago del Estero, que en la década de 1980 parecían seguir la misma trayectoria, hubo intervenciones federales que interrumpieron el dominio del PJ.

¿Son democráticas esas provincias? ¿Es normal que en una democracia el oficialismo nunca pierda elecciones? ¿Por qué en algunas provincias ocurre este predominio político mientras que en otras existe alternancia en el poder?

Recientemente hemos dado a conocer las conclusiones de un largo trabajo de investigación sobre estos temas en un libro publicado por Cambridge University Press incluido entre las lecturas sugeridas al final de esta nota. Esa obra y muchas en las que ella se basa contestan los tres interrogantes del párrafo anterior, tanto para la Argentina como para otros países federales. Al primero, la respuesta es no: muchas provin-

cias no son realmente democráticas porque, aunque formalmente tienen instituciones republicanas, en los hechos exhiben una concentración de poder en quien gobierna de tal magnitud que hace frecuentes las prácticas autoritarias. Pero tampoco son enteramente dictatoriales, porque hay elecciones con voto universal, existen partidos opositores que disputan el poder y se respetan algunas libertades políticas.

La respuesta a la segunda pregunta es que no resulta normal que el oficialismo nunca pierda elecciones en una democracia. Aunque se han constatado en el mundo unos pocos casos en los que un partido mantuvo el poder por muchas décadas en contextos auténticamente democráticos (por ejemplo, los partidos Socialdemócrata sueco, Liberal Demócrata japonés y Colorado uruguayo), en la mayoría de las democracias la alternancia electoral en el poder ocurre con frecuencia. En la Argentina la hubo en 1989, en 1999 y en 2015.

En cuanto a la tercera pregunta, el motivo principal de que haya provincias democráticas y otras que resultan combinaciones de instituciones democráticas y prácticas autoritarias no es, como podría pensarse, el subdesarrollo económico: nótese que algunas provincias argentinas consideradas pobres no son "feudales" -el Chaco-, mientras que entre las menos democráticas están San Luis y Santa Cruz, la primera con niveles de desarrollo superiores al promedio nacional y la segunda con uno de los ingresos per cápita más altos del país. La explicación central reside en el mayor o menor acceso de los gobiernos provinciales a ingresos fiscales rentísticos, esto es, que no se originan en impuestos cobrados por la provincia sino en transferencias federales como la coparticipación o en las regalías por recursos naturales. Esos dineros tienden a sostener regímenes que los medios llaman feudales y la ciencia política, híbridos.

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Aquí conviene hacer una clarificación conceptual: la pregunta es sobre el tipo de régimen político, es decir, la medida en que las provincias son más o menos democráticas. En las unidades subnacionales argentinas y de otros países hay a menudo personalismo, nepotismo, corrupción y clientelismo. Ninguna de estas prácticas es moralmente deseable, pero ellas están fuera de nuestro objeto de estudio porque ocurren tanto en democracias como en autoritarismos. Hay, por ejemplo, países democráticos que exhiben elevados niveles de corrupción, lo mismo que autoritarismos bastante íntegros.

#### **Entre la democracia y el autoritarismo: provincias híbridas**

En nuestro estudio, hemos posicionado a las provincias en un continuo que va desde las democráticas a las híbridas, sin llegar a calificarlas de autoritarias. Ocurre que el autoritarismo en sentido estricto implica un régimen no electoral, o con elecciones no competitivas, y con importantes restricciones a las libertades civiles y políticas. Las provincias menos democráticas no pueden asimilarse a la España franquista, que sufría un régimen autoritario según la expresión acuñada por el politólogo español Juan Linz (1926-2013). Tampoco se asemejan a las dictaduras militares latinoamericanas, ni a los sistemas comunistas de partido único. Se trata, en cambio, de democracias iliberales, al decir del académico y periodista estadounidense nacido en la India Fareed Zakaria, o de autoritarismos competitivos para los investigadores Steven Levitsky, de la Universidad de Harvard, y Lucan A Way, de la de Toronto, o de autoritarismos electorales para el politólogo austríaco radicado en México Andreas Schedler.

Las provincias híbridas tienen instituciones formales democráticas combinadas con otras informales autoritarias. Si en un país nacionalmente

democrático un gobernador llevara a cabo actos alevosamente autoritarios, como abolir las elecciones, cerrar la Legislatura o encarcelar opositores, desencadenaría una secuencia política que casi seguramente conduciría a la caída de su gobierno, pues los medios y la opinión pública nacionales se indignarían ante ellos y las autoridades federales se verían compelidas a intervenir. En consecuencia, las prácticas autoritarias de las provincias híbridas son típicamente sutiles y furtivas, como alterar las reglas electorales en su favor, comprar el apoyo de los medios de comunicación locales o espiar a periodistas y políticos opositores.

### **Medición del nivel de democracia en las provincias**

¿Cómo puede medirse el grado en que cada provincia es democrática o autoritaria? En nuestro estudio recurrimos a dos formas de hacerlo, una objetiva y la otra subjetiva. La forma objetiva se vale de indicadores institucionales y electorales, y parte de una intuición muy razonable: difícilmente en una democracia real el oficialismo gane siempre las elecciones con grandes mayorías electorales. En los países habitualmente considerados democráticos los ganadores casi nunca superan el 60% del total de votos, y por lo general obtienen porcentajes muy inferiores. En cambio, donde las elecciones son fraudulentas o sesgadas en favor del oficialismo, no es raro que este logre mantenerse indefinidamente en el poder con cifras superiores (y a veces muy superiores) a dicho 60%. El gobernador formoseño Gildo Insfrán viene ganando reelecciones por más del 70% de los votos desde hace veinte años. En San Luis, Alberto Rodríguez Saá alcanzó el 90% en la elección de 2003.

El sencillo test de la alternancia en el poder, formalizado en un índice objetivo propuesto en 1996 por Michael Álvarez, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi y Adam Przeworski, revela que en las seis provincias

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

nombradas al comienzo el mismo partido ha gobernado durante ocho períodos consecutivos, esto es, durante 36 años ininterrumpidos entre 1983 y 2019. Además, en Santiago del Estero la única rotación no fue electoral sino por vía de la intervención federal. Es decir, en casi el 30% de las provincias argentinas el oficialismo nunca perdió elecciones para gobernador a lo largo de un tercio de siglo. En ese mismo lapso, en los Estados Unidos hubo rotación electoral en 49 de los 50 estados. Esto lleva a pensar que en algunas provincias argentinas existen restricciones a la competencia democrática que hacen prácticamente imposible desalojar del poder por vía electoral al partido que ejerce el gobierno.

La medición subjetiva se basa en juicios informados de evaluadores expertos. Se consultan fuentes bibliográficas y analistas locales para evaluar, sobre una escala predefinida, la situación de cierto aspecto de la democracia. Es un procedimiento común en la escala nacional, utilizado para construir índices bien conocidos, como los de la ONG Freedom House y los que integran el proyecto Polity IV.

Durante 2008, con apoyo económico de la National Science Foundation de los Estados Unidos y de la Universidad de Notre Dame de ese país, llevamos adelante una encuesta de este tipo entre expertos en política provincial. Incluyó unas cien preguntas sobre diversos aspectos de los regímenes políticos provinciales durante el lapso 2003-2007, entre ellos la limpieza del proceso electoral, el funcionamiento de la división de poderes, las libertades de expresión y prensa, y la discriminación o represión estatal. Se encuestaron en forma personal 155 académicos y periodistas políticos locales en las veintitrés provincias y en la Capital Federal (de cuatro a doce expertos por distrito).

Entre los resultados se aprecia que la limpieza del acto electoral, que incluye el efectivo derecho universal al sufragio y la ausencia de irregu-

laridades en el escrutinio, obtuvo buenos puntajes en prácticamente todas las provincias. En cambio, la ventaja electoral del oficialismo, evaluada por preguntas sobre las diferencias entre candidatos oficialistas y opositores en materia de fondos de campaña y cobertura por parte de los medios provinciales, recibió un abanico de puntajes, que indican desde competencia equitativa en algunas provincias hasta abrumadora ventaja del oficialismo en otras.

Tomando en cuenta todas las dimensiones evaluadas por la encuesta y varios indicadores objetivos se puede concluir que existen tres tipos de regímenes provinciales. En un extremo, están los distritos básicamente democráticos, entre ellos la ciudad y la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Tierra del Fuego. En el otro extremo aparecen Formosa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero, que obtienen puntajes bajos en la mayoría de los indicadores. En cuatro de estas provincias y en Catamarca, los oficialismos han logrado aprobar cláusulas de reelección indefinida del gobernador, inexistente en las demás Constituciones provinciales.

El tercer grupo de provincias ocupa una posición intermedia, o porque obtienen valores que no son ni muy bajos ni muy altos, o porque su desempeño es bueno en algunos indicadores y pobre en otros. Entre otras, forman parte de ese grupo el Chaco, Chubut, Corrientes, Río Negro, Salta y Tucumán. En todas ellas hubo una o más rotaciones electorales desde 1983, pero las evaluaciones de los expertos tienden a colocarlas en una posición democrática mediana o baja.

En perspectiva comparada, las provincias argentinas están en promedio entre las menos democráticas del mundo federal: hay mayores niveles de competencia democrática en Alemania, Australia, Canadá, India, México y los Estados Unidos. También son más democráticos los depar-

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

tamentos del Uruguay, el único país unitario que incluimos en la comparación.

#### **La explicación: el federalismo fiscal argentino**

De los factores que pudieron llevar a la situación descrita, creemos que tiene especial relevancia el extraño federalismo fiscal argentino. Una rama de la literatura sobre democracia y autoritarismo en el nivel nacional aborda los Estados del Cercano y Medio Oriente en los que coexiste el autoritarismo con la riqueza petrolera. Esa literatura acuñó el concepto de Estados rentistas: sostiene que donde el Estado tiene grandes ingresos fiscales que no provienen de los impuestos sino de la apropiación de una renta extraordinaria de recursos naturales, los gobernantes logran fácilmente subyugar a la sociedad.

En tales Estados rentistas la mayor parte de los individuos y de las empresas vive directa o indirectamente de empleos o contratos gubernamentales. Los gobernantes, entonces, no dependen de que los actores económicos paguen impuestos, sino que estos dependen de aquellos. Que la democracia no convive fácilmente con un Estado económicamente dominante no solo se constata empíricamente en los regímenes comunistas, ninguno de los cuales fue democrático: una importante tradición teórica postula que si, además del poder político, el gobierno posee el control de la economía, es improbable que acepte limitaciones como elecciones libres y parlamentos independientes.

En la Argentina hay provincias rentistas, no tanto porque tengan petróleo o gas -aunque algunas como Neuquén y Santa Cruz los tienen-, sino porque resultan beneficiadas por el federalismo fiscal. Por las normas de este, la recaudación tributaria es mayormente nacional, pero buena parte del gasto público es ejecutado por las provincias. La diferencia se

cubre mediante transferencias federales, y ocurre que hay enormes diferencias en lo que se le transfiere a cada provincia: La Rioja y Santa Cruz, por ejemplo, reciben por ley aproximadamente seis veces más dinero per cápita que la provincia de Buenos Aires. Ni siquiera se trata de una redistribución de los distritos ricos a los pobres: Santa Cruz, con un nivel bajísimo de pobreza, recibe muchos más recursos por habitante que las muy necesitadas Chaco o Salta. El sistema en realidad beneficia fuertemente a las provincias demográficamente pequeñas a expensas de las grandes, y en particular de Buenos Aires.

Este estado de cosas parece deberse a la fuerte sobrerrepresentación que las provincias pequeñas tienen tanto en el Senado –debida a una disposición constitucional– como en la Cámara de Diputados (esta, en su actual versión, debida a un decreto-ley de la última dictadura militar). En las sucesivas reformas experimentadas por el federalismo fiscal argentino desde su creación en la década de 1930, la muy subrepresentada provincia de Buenos Aires fue perdiendo recursos a manos de sus hermanas menores.

Las provincias rentistas financian casi enteramente con esos subsidios del gobierno federal su muy elevado gasto público per cápita, en su mayor parte destinado a emplear una injustificablemente alta proporción de la población: en provincias como Catamarca, Formosa, La Rioja y Santa Cruz los empleados públicos constituyen el grueso de la población económicamente activa.

En nuestros análisis hemos encontrado una clara conexión entre mayores rentas del federalismo fiscal y menor democracia provincial. Un análisis estadístico del período 1983-2007 indica que la correlación negativa entre ambas variables es alta aun después de tener en cuenta la

### **CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES**

influencia que pudiesen tener factores como el nivel de desarrollo y otros. Preguntado cuán libres son los habitantes de La Rioja para participar en demostraciones promovidas por la oposición, uno de los expertos encuestados en la provincia respondió: "La gente tiene miedo porque el 80% de la población económicamente activa depende del Estado de una forma u otra". Las rentas del federalismo fiscal financian un estado provincial económicamente dominante, del que los ciudadanos dependen materialmente. Tales ciudadanos difícilmente elijan ser opositores.

Si bien el poder explicativo de las rentas del federalismo fiscal es grande, hay otros factores en juego. Tales rentas tienen un carácter estructural que dificulta o impide a los políticos alterarlas, pero la manera como las exploten depende en buena medida de las preferencias y capacidades de esos políticos. Las condiciones estructurales desfavorables a la democracia existieron en forma continua desde 1983 en Formosa y Santa Cruz, pero no parecen haber sido enteramente explotadas hasta que Gildo Insfrán y Néstor Kirchner obtuvieron respectivamente el poder en esas provincias.

#### **Implicancias nacionales**

La existencia de mayor o menor democracia en las provincias argentinas no es una cuestión de interés puramente intelectual. Los maestros, médicos, policías y jueces que tan críticamente inciden en la vida de los ciudadanos son principalmente empleados provinciales. Casi dos tercios de todos los funcionarios del sector público argentino lo son.

La debilidad de la democracia en las provincias afecta también al gobierno nacional. Los líderes de las provincias menos democráticas tienen influencia en la política nacional, no solo como gobernadores, sena-

dores o ministros, sino –con llamativa frecuencia– como presidentes. La política argentina ha estado en buena medida dominada por dos figuras desde el retorno al orden constitucional en 1983, los justicialistas Carlos Menem y Néstor Kirchner, ambos ex gobernadores de provincias híbridas. Hay motivos para pensar que las notorias prácticas antidemocráticas que caracterizaron sus presidencias fueron en buena medida trasladadas de sus gobiernos provinciales.

## Referencias

- ÁLVAREZ M et al., 1996, "Classifying political regimes", *Studies in Comparative International Development*, 31 (2): 3-36, accesible en: [http://faculty.georgetown.edu/jrv24/Alvarez\\_et\\_al\\_1996.pdf](http://faculty.georgetown.edu/jrv24/Alvarez_et_al_1996.pdf)
- GERVASONI C, 2010, "A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces", *World Politics*, 62 (2): 302-340, accesible en: <https://ucema.edu.ar/conferencias/download/2010/23.09.pdf>
- GERVASONI C, 2018, *Hybrid regimes within democracies: Fiscal federalism and subnational rentier States*, Cambridge University Press.
- LEVITSKY S & WAY L, 2002, "The rise of competitive authoritarianism", *Journal of Democracy*, 13 (2): 51-65, accesible en: [https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/SL\\_elections.pdf](https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/SL_elections.pdf)
- MAHDAVY H, 1970, "The patterns and problems of economic development in rentier States: The case of Iran", en Cook MA (ed.), *Studies in Economic History of the Middle East*, Oxford University Press, Londres.
- ROSS M, 2001, "Does oil hinder democracy?", *World Politics*, 53 (3): 325-361, accesible en: [https://www.researchgate.net/profile/Michael\\_Ross11/publicatio](https://www.researchgate.net/profile/Michael_Ross11/publicatio)

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

[n/236710633 Does Oil Hinder Democracy/ links/5411b19e0cf264cee28b50f9/Does-Oil-Hinder-Democracy.pdf?origin= publication\\_detail](https://www.scribd.com/document/236710633/Does-Oil-Hinder-Democracy/links/5411b19e0cf264cee28b50f9/Does-Oil-Hinder-Democracy.pdf?origin=publication_detail)

SCHEDLER A, 2006, "The logic of electoral authoritarianism", en Schedler A (ed.), Electoral Authoritarianism: The dynamics of unfree competition, Lynne Rienner Publishers, Boulder CO.

ZAKARIA F, 1997, "The rise of illiberal democracy", Foreign Affairs, 76 (6): 22-43, accessible en:  
<https://msuweb.montclair.edu/~lebelp/FZakariaIlliberalDemocracy1997.pdf>

---

*Nota publicada originalmente en Ciencia Hoy en 2019.*



## El financiamiento de las municipalidades en Argentina

Por **Alberto Porto** (FCE-UNLP y ANCE) y **Jorge P. Puig** (FCE-UNLP)

Hay varias razones para prestar atención al estudio de las finanzas municipales en Argentina. Una primera razón es que la participación relativa de las municipalidades en las finanzas públicas del país ha ido en aumento en las últimas décadas. Representan el 8% del gasto total del sector público, que equivale a 3.6% del producto interno bruto (PIB). En 1980 esas proporciones se ubicaban en 5% y 1.5% respectivamente. La mayoría de ese gasto municipal, 2.8% del PIB, es gasto social. A su vez, las municipalidades financian el 17% de la atención pública de la salud, el 19% del gasto en agua potable, el 42% del gasto en vivienda y el 79% de otros servicios urbanos. Una segunda razón es que la Constitución Nacional de 1994 modificó el modelo municipal hacia el de Autonomía que constituye un tema pendiente.

Un trabajo reciente de los autores se ocupa en particular de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires, además de las razones mencionadas antes, por ser de gran importancia cuantitativa y por exhibir características particulares. El gasto público del conjunto de municipalidades de Buenos Aires se iguala con el gasto provincial de Córdoba (la segunda provincia más grande del país) y es cuatro veces mayor que el de todas sus municipalidades juntas. Supera el de las provincias de Santa Fe y Mendoza (la tercera y cuarta de mayor relevancia en Argentina). La población de varias municipalidades de Buenos Aires es mayor que la de la mayoría de las provincias. En adición, las municipalidades de

Buenos Aires exhiben una gran heterogeneidad, entre las que pueden mencionarse: la población de la municipalidad de La Matanza es de 1,7 millones de habitantes, en tanto que la de Tordillo no llega a los 2000; Patagones tiene una superficie de 13.600 km<sup>2</sup> y Vicente López solo 39 km<sup>2</sup>; la densidad poblacional varía entre 9.166 habitantes por km<sup>2</sup> en Lanús y 1.1 habitantes por km<sup>2</sup> en Pila. La dispersión de indicadores sociales también es notable: 17% de la población de Florencio Varela tenía necesidades básicas insatisfechas en 2010, mientras que en Puan solo el 1%. Las actividades económicas son también muy disímiles: un gran número está especializado en actividades agropecuarias, pero existen distritos mineros (Olavarría), turísticos (Municipio de la Costa), industriales (Campana, Ensenada) y de servicios (La Plata). La diversidad económica y social se ve reflejada en los datos fiscales. En 2014 los municipios con menos población tuvieron un gasto per cápita de \$8.485, mientras que los municipios del GBA de nivel socioeconómico bajo tuvieron uno de \$3.508.

Otro aspecto que motiva el estudio de las finanzas públicas de los municipios de la provincia de Buenos Aires es que experimentaron un cambio institucional de importancia a lo largo del siglo XX. En una primera etapa, que cubre algo más de las tres cuartas partes iniciales del siglo XX, la Ley Orgánica Municipal (LOM) de Buenos Aires, sancionada en 1958, establecía una visión restringida de las funciones municipales y su rol estuvo centrado en la provisión de servicios urbanos o bienes divisibles (que son aquellos que pueden financiarse con precios y tasas<sup>1</sup>). En 1978

---

1. El precio depende del consumo efectivo de un bien y guarda relación con su costo; las tasas están asociadas al consumo de un bien, pero la relación uso efectivo-pago no es tan directa como con el precio.

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

la LOM fue modificada y cambia el modelo del sector ya que las municipalidades, además de la prestación de servicios urbanos y rurales según sus características, están comprometidas en nuevas funciones como salud, educación y seguridad. Se trata de bienes indivisibles para los que no existe la posibilidad de financiamiento total a través del sistema de precios y tasas. Es un "*Modelo de Agencia*" en el que el gobierno provincial descentraliza funciones y gastos hacia las municipalidades.

Este cambio generó importantes modificaciones en la estructura de los gastos y del financiamiento que se estudian en el trabajo utilizando datos de panel para los 135 municipios de Buenos Aires entre los años 1970 y 2014.

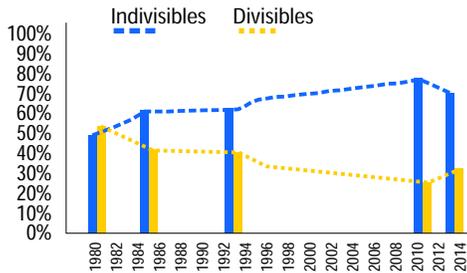
Algunos de los principales resultados se presentan en la Figura 1 e indican que como consecuencia del cambio de modelo de municipalidades: i) disminuyó la participación de los gastos en bienes divisibles y aumentó la correspondiente a los bienes indivisibles; ii) aumentó la participación de transferencias provinciales (TR) como fuente de financiamiento, de modo que las municipalidades se han convertido en "transferencia dependientes"; iii) se modificó la estructura de los recursos propios (RP), con importancia creciente de la Tasa por Inspección, Seguridad e Higiene (TISH) e importancia decreciente de la Tasa por Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL).

Adicionalmente el análisis econométrico no verifica la existencia de "pereza fiscal" ya que existe complementariedad entre TR y RP; muestra que las municipalidades aumentan el gasto en aproximadamente un peso sea que ese peso provenga de RP o TR; e indica que las transferencias tienen un efecto de "igualación fiscal" ya que el coeficiente de Gini de la capacidad tributaria total (RP + TR) es menor que el de la capacidad

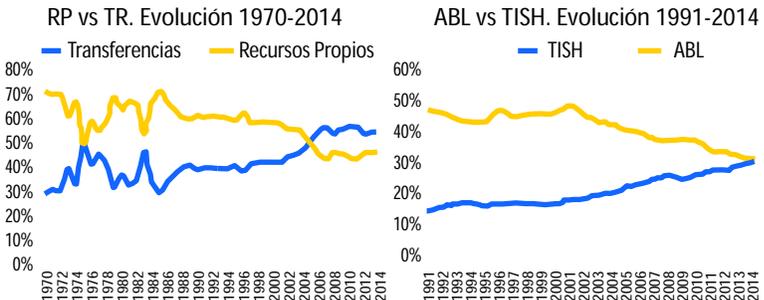
tributaria propia (RP); este efecto de igualación se ve limitado pues las TR provocan reranking de las municipalidades.

**Figura 1: Estructura de las finanzas públicas municipales de la provincia de Buenos Aires. En porcentaje.**

**Panel A.** Estructura del gasto municipal. Bienes divisibles versus indivisibles. Evolución 1980-2014.



**Panel B.** Estructura del financiamiento municipal.



**Nota:** Bienes divisibles comprende Servicios Urbanos (Alumbrado, Barrido, Limpieza, Recolección de residuos e infraestructura vial); Bienes indivisibles comprende, Administración general, Concejo Deliberante, Bienestar social, seguridad y desarrollo local. Los porcentajes son sobre el gasto total. El porcentaje de RP vs TR es sobre el total de los recursos municipales (propios y de otra jurisdicción) mientras que el ABL vs TISH es sobre el total de los recursos propios.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

La importancia de las municipalidades en la provisión de bienes públicos y cuasi-públicos lleva a la necesidad de replantear el sistema de financiamiento municipal y su coherencia con el sistema tributario nacional. Varios son los temas que demandan atención para la agenda de investigación. Una es estudiar la conveniencia de revertir el apartamiento de la "conexión Wickselliana" entre gastos y recursos que ha sido creciente en el tiempo, que implica modernizar y reforzar los recursos tributarios propios de las municipalidades y disminuir la dependencia de las transferencias. Otra es superar el *trade-off* entre la necesidad financiera y la distorsión que genera el tributo municipal más importante (TISH). Una sana política es alentar que los municipios financien la mayor parte de sus gastos con recursos propios a cargo de los residentes, lo que requiere ampliar sus potestades tributarias y evitar la competencia que ejercen la Nación y la Provincia sobre la imposición a los inmuebles (típico impuesto local).

#### Referencias

Porto, Alberto y Jorge Puig, 2019. "Finanzas municipales un sector olvidado o postergado. El caso en la Provincia de Buenos Aires," XXII Seminario de Federalismo Fiscal. El Federalismo Argentino a 25 años de la Reforma Constitucional. Aspectos Económicos, Fiscales, Jurídicos y Políticos. Universidad Torcuato Di Tella.



### **Temas discutidos en las VIII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local**

**Por Huáscar Eguino (BID) y Walter Rosales (FCE-UNLP)**

Entre el 30 de septiembre y el 2 de octubre de 2019, en la ciudad de México, se realizaron las VIII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. Se abordaron temas académicos de actualidad, con relevantes contribuciones para las políticas públicas.

#### **Acerca de las Jornadas**

Las Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local son una iniciativa de autoridades, especialistas y académicos en financiación local que se inició en Toledo -España- en noviembre de 2011, posteriormente, tuvo continuidad en La Plata -Argentina- (julio 2013), San Pablo -Brasil- (agosto 2014), Santiago de Chile (2015), Santiago de Compostela -España- (2016), Córdoba -Argentina- (2017) y Cartagena de Indias -Colombia- (2018). En estos encuentros, autoridades, expertos y académicos de varios países de Iberoamérica se reúnen para discutir los desafíos del financiamiento local en los distintos niveles de gobierno de la región y su impacto sobre el desarrollo económico, la igualdad y la cohesión social y territorial.

En las diferentes versiones de las Jornadas se han presentado un total de 92 trabajos mostrando una gran cobertura temática y geográfica, y evidenciando la creciente importancia que tienen las finanzas locales de América Latina y el Caribe tanto en las agendas de investigación como en materia de políticas públicas.

La evolución de estas jornadas dio origen a la Asociación Iberoamericana de Financiación Local. Entre sus objetivos se encuentra el de facilitar y fomentar el estudio, la investigación, la comunicación y el intercambio de conocimientos y proyectos en materias de Gestión Pública y Financiación de las Administraciones Locales, con la máxima publicidad y transparencia.

### **Principales temas tratados en las VIII Jornadas**

Fueron seleccionados para su presentación un conjunto de trabajos relacionados con aspectos fiscales aplicados al federalismo fiscal y gobiernos locales. Los mismos pueden encontrarse en

<https://www.cepal.org/es/eventos/viii-jornadas-iberoamericanas-financiacion-local>.

El primer bloque abordó el marco general de la descentralización tratando la relación entre las instituciones políticas y el desempeño fiscal. El trabajo de Velázquez Guadarrama "*Competencia política y desempeño de los municipios mexicanos*" aborda las características del sistema político y sus implicancias en el federalismo fiscal en México. Encuentra que la competencia política está asociada a un mayor nivel del ingreso municipal y a mayores tasas de crecimiento. En la misma línea temática, el trabajo de S. Ariza y G. Tabares "*Political competition and fiscal performance: Evidence from Colombian municipalities*" explora la relación de la competencia política (expresada a través de los resultados electorales) y el desempeño fiscal en municipalidades de Colombia para los periodos de gobierno 2000 a 2015. Sus resultados muestran que la concentración política afecta el desempeño fiscal de las municipalidades, cuyo resultado es una mayor dependencia de estas últimas de las transferencias del gobierno central.

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

El trabajo de M. Valiñas y J. S. Pandiello "*La evaluación de la eficiencia en el ámbito local*" contribuye con una visión general sobre la eficiencia del desempeño de los gobiernos locales, aplicado al caso de España. Realiza su análisis en base al enfoque de frontera de eficiencia. Presenta una detallada revisión de trabajos empíricos. Advierte los ahorros de costos potenciales en los municipios españoles, llegando a superar el 50% en algunos casos. Asimismo, se plantean algunos retos pendientes en este ámbito, principalmente ligados a la dimensión medioambiental de las actuaciones locales y al empleo de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en entornos urbanos. Por su parte, el trabajo de A. Redonda y S. Araújo "*Fiscal Federalism and Regional Disparities. Evidence from Mexico*" analiza la descentralización fiscal y si ésta contribuye a mejorar el desempeño económico de los estados y a la reducción de las disparidades regionales. Sus resultados muestran que una mayor descentralización tributaria promovería políticas que estimulan el crecimiento, aunque no necesariamente favorecería a la convergencia.

En el bloque de eficiencia y calidad del gasto se presentó el trabajo de G. Neyra titulado "*Descentralización fiscal y ciclos políticos presupuestales subnacionales en Perú*". Examina la presencia a nivel subnacional del ciclo del presupuesto político, a través de la manipulación oportunista del gasto público o la recaudación de impuestos cerca de las elecciones. Con econometría de datos de panel aplicada sobre datos de los gobiernos locales peruanos para el periodo 2002-2014 encuentra evidencia de manipulación fiscal (aumento de gasto y reducción del esfuerzo en la recaudación con fines electorales).

Capello, L. Iglesias y R. Cerino presentaron el trabajo "*Los determinantes de la inversión pública en las provincias argentinas*". Analizan el periodo

2003-2018 y encuentran que los ingresos transferidos de origen nacional fueron el principal factor determinante de las inversiones públicas provinciales. Se desprenden del trabajo un conjunto de recomendaciones prácticas. Entre ellas la de establecer reglas fiscales que incluyan salvaguardas respecto de la composición del gasto, a los fines de evitar que se penalice la inversión durante los procesos de ajuste fiscal. En similar línea temática, el trabajo de L. Llanes, J. Morón y J. P. Valbuena "*Oil booms and subnational public investment. A casestudy for Colombia*" tiene como objetivo analizar la influencia de los precios de los hidrocarburos sobre la inversión pública subnacional (departamental y municipal). Sus resultados econométricos sugieren que el "oil boom" expandió la restricción presupuestaria de los gobiernos locales incidiendo sobre la inversión pública, en algunos casos cíclicamente.

En el bloque de recaudación subnacional y transferencias intergubernamentales, E. Ahmad, J.P. Jiménez y G. Brosio presentaron su trabajo "*Options for retooling property taxation in Latin America*". Hace un completo análisis del impuesto predial en la práctica y propone una serie de opciones de diseño para mejorar su performance. Destacan el espacio de oportunidad que hay para mejorar el potencial recaudatorio de este impuesto. Analizan como opciones para revitalizar el impuesto la autovaluación, la participación de contribuyentes en la determinación de la base imponible, o bien criterios basados en área y parámetros básicos, como así también el sistema de bandas.

Por su parte, J. Martínez Vázquez, A. Radics y H. Viscarra abordan la problemática de las transferencias intergubernamentales en su trabajo "*Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencias en Uruguay*" haciendo recomendaciones prácticas para su rediseño. Entre estas recomendaciones se encuentra la de separar los

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

instrumentos de participación de ingresos de las transferencias de igualación, mientras que a corto plazo proponen transparentar y actualizar la fórmula de distribución entre los gobiernos departamentales. Complementariamente, el trabajo de L. Muinelo Gallo "*Testing regional intergovernmental transfers effects in Uruguay*" testea la existencia de flypaper effect en las regiones uruguayas. Confirma empíricamente su existencia como así también la influencia de factores políticos (por ejemplo, ciclo electoral) en el proceso presupuestario. Se desprenden recomendaciones de mayor transparencia fiscal y de implementar reglas fiscales subnacionales.

La contribución de L. Mendes Barbosa es su trabajo "*Sustentabilidade fiscal e transferências intergovernamentais: evidências dos Estados brasileiros*". Sus estimaciones econométricas muestran como el stock de deuda en términos del producto compromete el superávit primario de periodos siguientes. La deuda pública de los estados no sería sustentable, aunque los efectos son heterogéneos entre estados. En el mismo grupo temático, C. Jiménez Quiroga y H. Jane Smith presentaron su trabajo "*Fiscal sustainability of mexican debt decisions: is bad behavior rewarded?*". Destacaron la falta de sofisticación del mercado de deuda subnacional, el sobreendeudamiento por uso de instrumentos subóptimos y mala canalización de la deuda. Concluyen en que la centralización desfavorece la sustentabilidad financiera subnacional.

Aguilar Lluncor abordó la cuestión del impacto de las capacidades de los gobiernos locales sobre el desarrollo económico en su trabajo "*¿Juntos o separados hacia el desarrollo? Gobierno abierto y la construcción de capacidad estatal en los gobiernos locales del Perú (2011-2014)*". Encuentran efectos positivos de la interacción entre gobiernos locales. Recomiendan aprovechar las externalidades positivas entre gobiernos

locales en distritos donde la presencia del gobierno nacional es baja o casi nula y políticas de reasignación de capacidad estatal para mejorar el nivel de desarrollo económico local.

G. Alho Batista presentó su trabajo "*Condicionantes da adoção de incentivos a empreendimentos pelos municípios brasileiros*" en coautoría con L. C. Berardo Goncalves, A. Alves Porse y V. de Almeida Vale. Analizan el impacto de las políticas locales para creación de empleo o crecimiento. Encuentran efectos espaciales significativos e identifican clusters de autocorrelación espacial que muestran una relación entre las políticas y los factores determinantes de las desigualdades económicas.

Por último, se presentó el panel de responsabilidad fiscal y crédito subnacional con especialistas y funcionarios. Participaron como expositores Daniela Brandazza (S&P Global Ratings), Gerardo Carrillo (Fitch Ratings), Fernando Arrechederra (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y Rodrigo Jarque Lira del gobierno del estado de México (TBC). En este último panel se abordó la problemática del endeudamiento subnacional en México.



## CAPÍTULO IV.

---

### POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTE



### **Las escuelas y los maestros son cruciales para mejorar la educación**

**Por Juan J. Llach** (Ex Ministro de Educación de la Nación) y  
**Magdalena Cornejo** (UTDT)

Está muy instalado entre expertos, protagonistas de la educación y en la opinión pública en general que el factor socioeconómico condiciona los aprendizajes a tal punto que obstruye el poder educador de las escuelas, sus directivos y docentes. El debate es más bien ideológico, con escaso apoyo en estudios rigurosos. Esta es una de las razones por las que hay que celebrar que el actual gobierno haya restablecido las evaluaciones sistemáticas de aprendizajes a través de las pruebas Aprender. Más importante aún es que los resultados de estas evaluaciones se estén devolviendo a los directores de las escuelas, dándoles así la posibilidad de identificar fortalezas y debilidades y, junto a las autoridades, buscar caminos de mejora, entre los que sobresale la formación continua a la medida de cada escuela y de cada docente.

En un informe recientemente publicado por la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación procuramos evaluar qué factores condicionan los aprendizajes de los alumnos a partir de las pruebas censales de Aprender 2016. Analizamos para ello el desempeño en Lengua y en Matemática de los alumnos que cursaban los últimos años de primaria y de secundaria.

Ya son conocidos los resultados generales de dicha prueba y el bajo desempeño alcanzado. Cerca del 15% de los alumnos del último año del

primario y del 23% en el secundario tienen un desempeño inferior al nivel básico en Lengua, mientras que en Matemática las cifras alcanzan el 18% y el 41%, respectivamente. En el otro extremo, en la escuela primaria el 67% de los alumnos en Lengua y el 59% en Matemática tuvieron un desempeño satisfactorio o avanzado. En la secundaria, en cambio, solo el 54% y el 30%, respectivamente, alcanzaron esos niveles. Debido al bajo desempeño de los alumnos argentinos en las pruebas internacionales, no sorprende que los resultados de Aprender disten de lo deseable, especialmente en la escuela media. En Aprender 2017 hubo alguna mejora, sobre todo en Lengua. Pero Matemática sigue siendo una gran debilidad en ambos niveles de enseñanza.

Estudios como el que presentamos tienen una larga tradición, iniciada en 1966 por James Coleman en los EE.UU., cuyos resultados mostraron un predominio casi excluyente de los factores socioeconómicos como determinantes de los aprendizajes y mucho pesimismo sobre el poder educador de las escuelas. Una limitación de estos estudios, también del nuestro, es que no consideran, por la dificultad de su medición, ni los factores genéticos (ahora muy usuales en países desarrollados) ni la nutrición y las prácticas de crianza preescolares ni, muy importante, lo que llamamos el "misterio del aula", es decir, cómo cada docente ejerce la enseñanza y conduce los aprendizajes puertas adentro.

En nuestro estudio también encontramos que el nivel socioeconómico del alumno y la educación de sus padres son factores que afectan positiva y significativamente sus aprendizajes, tanto en Lengua como en Matemática. También se observa que, a igualdad de todos los demás factores, los distritos con mayores necesidades básicas insatisfechas logran menores aprendizajes. Sin embargo, sería un error afirmar que el predominio socioeconómico implica que las escuelas y sus equipos directivos

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

y docentes no tienen efectos relevantes en el aprendizaje. De hecho, observamos que, para un mismo nivel socioeconómico, existe aún mucha disparidad en los resultados obtenidos. Esto indica que existen otras dimensiones que tienen consecuencias significativas sobre los aprendizajes, muchas de ellas asociadas al aula, a la escuela, a los docentes y a los directivos. Y, si se pudiera medir el crucial "misterio del aula", el rol de las escuelas y sus docentes realzaría aún más.

Por ejemplo, la antigüedad del director en el cargo, su situación de revista (titular, interino, suplente o contratado) y sus prácticas en el rol tienen un efecto positivo sobre los aprendizajes de los alumnos. Lo propio ocurre con la capacitación y la mayor dedicación de los docentes a una misma escuela, tanto en Lengua como en Matemática.

En cuanto al capital físico de las escuelas, la infraestructura, la conectividad y la disponibilidad de computadoras condicionan positivamente los aprendizajes, sobre todo en la secundaria. Quizás sorprenda saber que las escuelas primarias rurales, siempre a igualdad de todos los demás factores, obtienen mejores resultados que sus pares de las ciudades, marcando quizás un rol positivo de la interacción personalizada docente-alumno, aun en las aulas multigrado. En línea análoga, también encontramos que cuanto mayor es la cantidad de alumnos por aula, menor es el desempeño individual. También, que los días de clases efectivos tienen un impacto significativo para todos los niveles y disciplinas y que la cantidad de inasistencias afecta en forma negativa y significativa.

Otra evidencia que suele ignorarse es que los aprendizajes de las mujeres superan a los de los varones, no solo en Lengua de primaria y secundaria -como en estudios anteriores-, sino también en Matemática del nivel medio. Esto es coherente con el hecho de que los años de estudio

de las mujeres en la Argentina (su "esperanza de escolaridad") superan ya en dos años los de los varones.

El resultado quizás más preocupante de nuestro estudio es que, aun controlando por las variables de nivel socioeconómico, las escuelas de gestión estatal muestran aprendizajes significativamente menores que las privadas, especialmente en la escuela primaria. Es preocupante, sobre todo, porque la mayoría de los chicos más necesitados asisten a escuelas de gestión estatal. Pero no es tan sorprendente, dado que los días de clase efectivos y con un mismo docente frente al aula son bastante más frecuentes en las escuelas privadas. En fin, encontramos que los aprendizajes en ambas disciplinas, siempre para un mismo nivel socioeconómico, fueron inferiores en las escuelas que proveen más bienes o servicios gratuitos (desayuno, merienda, almuerzo, apoyo escolar, ropa o calzado, entre otros), sobre todo en la secundaria. Podría estar ocurriendo en esas escuelas una mayor tensión entre el tiempo dedicado a dichos servicios y el invertido en el proceso de enseñanza-aprendizaje; y no solo el "tiempo físico", sino, quizás más, el organizativo y el mental. No es infrecuente que, preguntando a un director o vicedirector cómo van las cosas en la escuela, la respuesta sea: "Esta semana tengo problemas con el carnicero", o con algún otro proveedor.

De cara al futuro hay muchas oportunidades de mejora de estas evaluaciones. Anunciadas al principio como anuales, las pruebas se están realizando cada dos años. Hasta que los resultados estén bien consolidados ellas deberían tomarse año a año, al menos en Lengua y Matemática. También habría que lograr que todas las provincias se organizaran para responder la prueba -hubo rebeldías en varias de la Patagonia- y que hicieran lo propio todas las escuelas y sus alumnos. Ayudaría a lograrlo establecer que rendir la prueba Aprender fuera vinculante al diploma

#### **CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE**

del nivel. En fin, también deben mejorarse y generalizarse las prácticas de devolución -que debería ser a toda la comunidad educativa, incluyendo las familias- y de la formación situada basada en ellos.

Lograr que el nivel socioeconómico condicione cada vez menos a los aprendizajes dependerá de ofrecer a los alumnos más necesitados una educación comparable a sus pares de otros sectores sociales, gran deuda de los gobiernos y de la sociedad argentinos.

---

*Nota publicada originalmente en La Nación el día 20 de febrero de 2019.*



### **Sin educación no hay crecimiento económico ni inclusión social**

**Por Alieto Aldo Guadagni** (Academia Nacional de Educación)

Este siglo es el siglo del conocimiento y de la racionalidad científica y tecnológica, ya que el mundo está cambiando al acelerado ritmo de los nuevos conocimientos. Ya quedó atrás una época en la que la producción de bienes y la acumulación de capital estaban basadas en los recursos naturales, y hemos ingresado a otra era, en la que el conocimiento es el pilar del nuevo capital de las naciones. Estuvo en lo cierto The Economist cuando, haciendo referencia al nivel educativo, afirmó en el 2014 que: *"La fortaleza de una sociedad depende principalmente de lo que está en la cabeza de las personas. Por esta razón Japón y Alemania pudieron recuperarse rápidamente a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, a pesar que sus ciudades estaban reducidas a cenizas"*.

El valor económico del denominado capital "humano" es hoy cuatro veces mayor al capital físico, según las evidencias presentadas por el Banco Mundial. Es preocupante constatar que en nuestro país estamos perdiendo el tren educativo del siglo XXI, no solo cuando vemos lo que está ocurriendo en las naciones desarrolladas, sino también en América Latina. Esto exige prestar atención a nuestro sistema escolar que hoy enfrenta dos problemas: bajo nivel de conocimientos de los alumnos, y grandes diferencias entre escuelas privadas y escuelas estatales, vinculadas a las diferencias en los niveles socioeconómicos de las familias. Los recientes Operativos Aprender pusieron en evidencia grandes diferen-

cias educativas, que dependen de tres factores: 1) Municipio donde reside el alumno, 2) Nivel socioeconómico de las familias y 3) Tipo de escuela.

Mientras el nivel de conocimientos de los niños y adolescentes dependa del dinero que tengan sus padres nos alejaremos cada vez más de un país no solo con justicia social, sino también con un crecimiento económico sostenido. Un buen sistema escolar asegura altos niveles de conocimientos a sus alumnos, pero además apunta a eliminar las desigualdades en los niveles de conocimientos de los alumnos que dependen del nivel socioeconómico de sus familias. La pobreza y la indigencia se concentran en quienes tienen una escasa escolarización; según el Barómetro Social de la UCA la pobreza afectaba alrededor de la mitad de quienes no habían concluido la secundaria, pero esta proporción descendía a menos del 15 por ciento entre quienes la habían completado. Las evidencias nos indican que nuestra escuela no está quebrando el círculo negativo de la reproducción intergeneracional de la pobreza, ya que el nivel de conocimientos de los alumnos depende esencialmente del nivel socioeconómico de sus padres. Abatir la pobreza y la exclusión social requiere una educación que haga equitativa la distribución del capital humano. Hoy la mayoría de nuestros pobres son "excluidos", ya que han sido expulsados de la fuerza laboral, no tienen un empleo productivo y difícilmente lo tengan aunque la demanda laboral crezca.

En muchos casos, son familias que por más de una generación han estado excluidas del nuevo y difícil mundo del trabajo. Cuando la pobreza es coyuntural, se pueden encontrar soluciones de corto plazo con planes sociales, pero cuando la pobreza es estructural como la que padecemos, son además necesarias otras líneas de acción que apunten

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

directamente a la raíz del flagelo de la pobreza con exclusión social. Por ejemplo, la escuela secundaria debe ser no solo inclusiva sino también de una calidad que no dependa del nivel socioeconómico de las familias. Es un llamado de atención observar que existe una gran desigualdad en la graduación secundaria entre las escuelas estatales y privadas. De cada 100 niños que ingresaron a primer grado en una escuela privada en 2006, se registraron casi 70 graduados secundarios en el 2017, pero esta proporción colapsa a apenas 33 por ciento en las escuelas estatales. Esto explica porque la expansión de la matrícula universitaria, incluso en las universidades estatales, está asociada a una creciente participación de estudiantes que vienen de escuelas secundarias privadas.

Comencemos por lo elemental, el cumplimiento de las leyes. En el año 2005 se sancionó la ley que expresaba que el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología establecido hasta el año 2010, sería destinado a "lograr que, como mínimo, el 30% de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas" (ley 26.075, art 2, inc b). Al año siguiente fue sancionada la Ley de Educación, la cual ratificó expresamente esa meta en su artículo 26, donde se dispone: "Las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa (JEE/JC) con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel por la presente ley".

Estamos lejos de lo establecido legalmente y de lo internacionalmente comprometido, ya que en diciembre de 2010 nuestro país suscribió las metas fijadas para el 2021, en la Cumbre de Jefes de Estado de los Países Iberoamericanos realizada en Mar del Plata. La meta acordada para la JEE/JC fue: "en el 2021, entre el 20 y el 50% de las escuelas públicas primarias tendrá jornada completa". La realidad es otra, ya que el Minis-

terio de Educación informa que, en el 2018 en las escuelas primarias, apenas el 13,9 por ciento de los niños gozaba de los beneficios de la JEE/JC. Estamos lejos del cumplimiento de estos acuerdos y leyes, escaso cumplimiento que además muestra desigualdades si se observa cada provincia, ya que Tierra del Fuego, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires arrojan cifras de cumplimiento entre el 48 y el 78 por ciento en las escuelas estatales, en tanto que en Neuquén, Corrientes, San Luis, y Buenos Aires, sólo entre el 2,5 y el 7,2 por ciento de sus alumnos primarios concurrían a escuelas estatales con régimen de JEE o JC. En la CABA el 48,3 por ciento de los alumnos de escuelas estatales tiene JEE/JC, pero si se cruza la avenida General Paz, encontramos en el Conurbano una situación crítica, ya que apenas 6,3 por ciento de los niños tienen este beneficio, es decir casi la octava parte que en la CABA. Estamos en presencia de una situación preocupante en el Conurbano, donde reside el núcleo concentrado de la pobreza y la exclusión social.

No es fácil explicar las diferencias existentes entre las provincias, que son responsables de la escuela primaria. Por ejemplo, Catamarca registra que 22,8 alumnos de cada 100 de las escuelas primarias estatales tienen el beneficio de la JEE/JC, mientras que en Neuquén, la provincia con la mayor riqueza hidrocarburífera del país (Vaca Muerta), son beneficiados apenas 2,5 niños. Es un llamado de atención el hecho que la provincia con la mayor renta hidrocarburífera del país sea la que está más lejos de cumplir la ley Nacional de Educación. También existen notorias desigualdades cuando se comparan dos provincias muy importantes por su desarrollo, no solo agropecuario sino también industrial, mientras que en Córdoba los alumnos primarios de escuelas estatales beneficiados por la EE/JC representan el 49,50 del total, en Santa Fe son apenas 8,5 por ciento. A pesar de esto Santa Fe tiene más cargos

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

docentes que Córdoba (12 alumnos por cargo versus 14 alumnos). Es razonable suponer que se requiere una mayor dotación docente donde se ha avanzado en el cumplimiento de las leyes que promueven la universalización del régimen de JEE/JC, pero esto no es así, ya que también aparecen cifras dispares entre las provincias. Por ejemplo Córdoba y la CABA tienen similar cobertura de la JEE/JC, pero la CABA tiene apenas 8 alumnos por cargo docente, mientras que Córdoba tiene muchos más (14).

Nuestro atraso en la implementación de la JEE/JC, sumado a los frecuentes cierres de escuelas públicas por conflictos laborales asegura pocas horas de clase anuales. No se trata de comparar nuestro calendario escolar "efectivo" (no el legal que nunca se cumplió en todo el país) con países europeos o asiáticos, sino con Cuba, Colombia y Chile que registran 1000 o más horas anuales, o con México, mientras que el nuestro "efectivo" es apenas alrededor de 660 horas. Más horas de clase no aseguran automáticamente avances educativos, pero menos horas en la escuela consolidan el atraso educativo, particularmente el de los pibes humildes cuyo futuro depende de una buena escuela.

Como expresa Norberto Bobbio "Lo igualitario parte de la convicción de que la mayor parte de las desigualdades son sociales y por lo tanto eliminables". Nuestros adultos que hoy son pobres y excluidos no terminaron ayer la escuela secundaria, pero debemos lograr que mañana sus hijos se gradúen en escuelas secundarias de buen nivel educativo. Sin inclusión educativa no podremos abatir una pobreza que hoy es laboralmente excluyente. Sin una buena escuela para todos la justicia social no existe, pero habrá que comenzar por lo más simple y elemental: cumplir íntegramente el calendario escolar y no dejar la escuela sin docentes en las aulas.

Existen buenas intenciones, por eso sancionamos leyes y comprometemos el cumplimiento de metas con la esperanza de que nuestros niños reciban más y mejor educación. Pero lo cierto es que ni podemos siquiera cumplir el calendario escolar legal, con los mínimos 180 días de clases que dice la ley y como hemos visto, estamos lejos de cumplir con la meta fijada para la universalización de la JEE/JC. Las leyes educativas son claras y no dejan lugar a dudas, es hora de entender que incumplirlas es un pasaporte a la pobreza y la exclusión social. Esperemos que en la campaña electoral que ya se inicia se presenten propuestas concretas para defender el futuro de nuestros niños.



### **Es escasa nuestra graduación universitaria**

**Por Alieto Aldo Guadagni** (Academia Nacional de Educación) y

**Francisco Boero** (CEA-Universidad de Belgrano)

Los avances tecnológicos de este siglo XXI están impulsando un sostenido proceso de transformación global de las estructuras de producción de bienes y servicios, que nos indican que año a año se destruirán cada vez más empleos no calificados y aumentará la demanda por más recursos laborales de alta preparación. Esto significa que el nivel educativo de un país es esencial para determinar el ritmo de crecimiento del futuro nivel de vida de la población.

El avance económico de una nación hoy no depende principalmente de la existencia de abundantes recursos naturales (agro, minería, pesca, hidrocarburos), sino del nivel de calificación de su fuerza laboral. Este siglo es el siglo de la ciencia y la tecnología, los avances son cada vez más acelerados, por ejemplo en el área de la robotización de los procesos industriales, de la comercialización y los servicios. En este nuevo escenario el papel de la Universidad es cada vez más importante.

### **La importancia de la graduación universitaria**

La Universidad argentina enfrenta tres desafíos: calidad, deserción e inclusión social. Nos estamos quedando rezagados en América Latina, ya que son muchas las naciones que vienen avanzando en su graduación universitaria a un ritmo superior al nuestro. Si tenemos en cuenta el tamaño de las poblaciones, nosotros matriculamos más estudiantes universitarios que muchos países. Uno debería suponer que si tenemos

más estudiantes deberíamos tener más graduados, pero no es así, sino todo lo contrario. Esta creciente diferencia en el avance en la graduación nos está diciendo que nuestro ritmo de acumulación de capital humano calificado es insuficiente, ya que incide negativamente el hecho que nuestra deserción universitaria es muy alta. Esta deserción es inferior en países como Chile, Brasil y México, donde más de la mitad de los ingresantes concluyen su carrera universitaria, mientras que entre nosotros apenas la concluyen tres de cada diez. Nuestra elevada deserción está vinculada al hecho que después de un año de haber estado en la universidad estatal, 51 de cada 100 alumnos no aprobaron más de una sola materia y en las privadas esta cifra corresponde a 31 de cada 100 alumnos. **No deja de ser un llamado de atención observar el hecho que nuestra graduación universitaria es escasa, sin embargo el ingreso a la universidad es cuantitativamente muy significativo. Nuestro sistema universitario es original, ya que es uno de los pocos del mundo que carece de una transición ordenada desde el ciclo secundario al universitario, ya que la gran mayoría de las naciones implementan exámenes estatales de evaluación de conocimientos al finalizar el ciclo secundario.** Esta transición ordenada abarca una totalidad de naciones de muy distintos gobiernos y sistemas políticos. Es así como todas las naciones europeas aplican hoy estos exámenes, mientras al mismo tiempo el Partido Comunista gobierna en tres naciones (China, Cuba y Vietnam) y en las tres también se aplican exámenes generales obligatorios al finalizar el secundario para ingresar a la Universidad. Lo mismo ocurre en Ecuador, por iniciativa del presidente Correa. En México, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Chile, Japón, Corea, Siria, Rusia, y muchas otras naciones asiáticas y africanas también se implementan exámenes estatales al finalizar el ciclo secundario. El ingreso a las Universidades es

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

muy distinto en Argentina, ya que la Ley 27.204 estableció el “ingreso irrestricto”. Este concepto no deja de ser socialmente atractivo ya que luce como un factor que contribuye a la igualdad de oportunidades, pero la realidad lamentablemente es otra, más allá de estas legítimas aspiraciones de avance social. Nuestro sistema universitario tiene una gran amplitud en lo que hace a la población total estudiantil, pero al mismo tiempo, registra pocos graduados, ya que los niveles de deserción son muy elevados, tanto en el sistema de universidades estatales y también, aunque algo menos, en las privadas. En esta nota presentamos una comparación de la evolución de la graduación universitaria en Argentina y Chile en el periodo 2003-2017.

### **Graduación universitaria en Argentina y en Chile**

**Antes de considerar los niveles de graduación universitaria en Argentina y Chile, veamos que ocurre en nuestro vecino, que implementa un sistema de ingreso (PSU) muy distinto al nuestro y que no ha sido alterado en sus puntos esenciales, por los gobiernos democráticos de diverso signo ideológico de las últimas décadas.** La Prueba de Selección Universitaria (PSU) es el sistema de admisión utilizado por las instituciones que integran el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), y por las universidades adscritas. Se trata de uno de los requisitos establecidos para ingresar a dichas instituciones de educación superior, junto con las Notas Enseñanza Media (NEM). Dicha prueba tiene las características de ser un examen integrado, simultáneo, nacional, transparente, objetivo, dinámico y anual, cuya elaboración y aplicación continúa siendo realizada por la Universidad de Chile, pero cuya coordinación está a cargo del Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (DEMRE). La PSU consta de dos prue-

bas de carácter obligatorio, una de Matemática y otra de Lenguaje y Comunicación, y de dos pruebas electivas, que pueden ser de Historia y Ciencias Sociales y/o de Ciencias (Biología, Química y Física). Para rendir la PSU se debe ser egresado de enseñanza media o estar cursando su último año (IV Medio). La inscripción se realiza por Internet y, una vez cumplidos los pasos establecidos para dicho registro, se brindan las fechas para reconocimiento de salas y rendir los exámenes. Esto se realiza normalmente en los primeros días de diciembre de cada año. Luego de la postulación, la selección de resultados se realiza previa ordenación decreciente de los postulantes a cada carrera, de acuerdo con el puntaje ponderado, respetando el orden de preferencia de carreras a las que se postuló el estudiante. Una vez que se selecciona una opción, se eliminan automáticamente todas las postulaciones de menor preferencia. A partir de allí, y una vez que las universidades provean la lista de vacantes disponibles, los estudiantes pueden matricularse, perdiendo la vacante quienes no lo hagan en el plazo estipulado.

### **¿Qué ocurrirá el lunes 18 de noviembre y el martes 19 en Chile?**

Durante el lunes 18 y el martes 19 de noviembre de este año se llevara a cabo en Chile la PSU, mediante la cual se evaluarán los conocimientos adquiridos por los alumnos en el nivel secundario de educación. El resultado de este examen determina el ingreso de los estudiantes a la universidad y también el acceso a becas. Esta PSU considerara el nivel de conocimientos de los alumnos en Lengua y Comunicación, Ciencias, Matemática, Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Muchos alumnos chilenos están dedicando en este año varias horas diarias al estudio de los temas que serán evaluados. En Argentina no hay ningún tipo de examen de evaluación de conocimientos al final del secundario, debido

#### CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

a que están prohibidos por la Ley 27.204, que los considera "restrictivos". Pero **al comparar nuestras cifras sin restricciones de ingreso frente a las de un país con un sistema "restrictivo" como Chile, se observa que su sistema es más eficaz, con mayor graduación anual y con mayor crecimiento en cantidad de graduados en el periodo 2003-2017, como se ve en el cuadro siguiente:**

2003-2017	Argentina	Chile
Incremento Graduación Total 2003-2017(%)	60	182
Estudiantes cada 10.000 habitantes (2017)	452	368
Graduados cada 10.000 habitantes (2017)	28,3	51,2
Graduados cada 100 ingresantes (2010-2017)	30,2	59,0
Graduados (2017) cada 100 estudiantes (2017)	6,2	13,9

Argentina tiene más estudiantes universitarios, pero Chile tiene muchos más graduados, porque su deserción universitaria es menor. Como se observa los **exámenes al finalizar el ciclo secundario no impactan negativamente en la graduación universitaria sino que, justamente, promueven todo lo contrario. Chile tiene un régimen de ingreso "restrictivo" comparado con el nuestro, pero su graduación universitaria no sólo es mucho más alta que la nuestra, sino que además esta brecha se amplía año tras año, porque el ritmo anual de aumento de esta graduación es mayor en Chile. Nuestra graduación universitaria creció 60 por ciento en el periodo 2003-2017, mientras la chilena creció el triple (182 por ciento)**. Es evidente que un nivel de preparación para ingresar a la Universidad distinto en Chile y la Argentina, es el preludio de dos futuros diferentes. Pero los jóvenes no son los responsables, ya que los adultos son los definen la política educativa. Este

examen PSU apunta claramente a mejorar el nivel de conocimientos de los egresados de la escuela secundaria en Chile; hay que destacar que algo similar ocurre en muchos países latinoamericanos que también aplican estos exámenes a la finalización del ciclo secundario (Cuba, Nicaragua, Ecuador, Colombia, México y Costa Rica), muchos de ellos tienen más graduados universitarios que nosotros. Lo que ocurre en realidad es que no hay mayor "restricción" que la falta de estímulos a la dedicación al estudio en la propia escuela secundaria, ya que lo que no se estudia como corresponde en esa instancia resulta muy difícil de recuperar en la universidad. **No existen restricciones para el ingreso a nuestras universidades, porque así lo dispone nuestra ley, pero la deserción es muy elevada ya que de cada 100 estudiantes que ingresan a todo el sistema universitario argentino (estatal y privado), casi 70 no concluyen sus estudios. No hay "restricción" en nuestra Universidad pero hay una preocupante "deserción".**

### **Conclusiones**

En este siglo XXI, una nación no puede asegurar su crecimiento económico y desarrollo tecnológico sin una significativa graduación universitaria de sus jóvenes. La ausencia de exámenes generales al finalizar el secundario es una clara desventaja para los alumnos, ya que deteriora el proceso de estudio en este nivel. Es común escuchar a nuestros profesores universitarios de primer año destacar las grandes deficiencias en la preparación de los estudiantes secundarios y la elevada deserción. **Si seguimos como hasta ahora, continuaremos comprometiendo aún más el futuro de nuestros adolescentes. Las naciones están dejando atrás una época en que la producción de bienes y la acumulación de capital estaban basadas en los recursos naturales. El nuevo capital es el capital humano, por esta razón cada**

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

**día que pasa es más importante la Universidad, el nivel educativo de los estudiantes secundarios que acceden a ella y la eficacia y calidad de la graduación universitaria.**



### **Infarto Agudo de Miocardio: no todo se resuelve con mayor gasto**

**Por Marcelo Garriga (FCE-UNLP) y Walter Rosales (FCE-UNLP)**

Argentina tiene un gasto en salud en torno a los 1.000 U\$D per cápita (superior a los 800 U\$D de promedio mundial y en línea con el promedio de toda América). Pero los resultados sanitarios no se condicen con dicho nivel de inversión. Con motivo de un estudio realizado por la FCE-UNLP, se identifican importantes ineficiencias que se traducen en muertes que podrían evitarse sin que ello implique, necesariamente, mayores erogaciones.

#### **El infarto agudo de miocardio (IAM) y su atención según los consensos médicos**

Entre los Síndromes Isquémicos Agudos, el infarto agudo de miocardio es la entidad que produce mayor mortalidad y discapacidad en el mundo occidental. Una cuarta parte de los pacientes mueren, y de éstos, un 50% lo hará en la primera hora de evolución sin haber llegado a un hospital. Por lo tanto, cobra importancia la frase acuñada entre los especialistas **"el tiempo es músculo"**.

La existencia de protocolos de atención y una red de atención definida son elementos clave para la atención oportuna del IAM. La fase prehospitalaria comienza con la aparición del dolor precordial en el paciente. El llamado a un número telefónico de emergencia permite realizar el traslado inmediato del paciente. En ese trayecto se realiza la confirmación del diagnóstico vía electrocardiograma. Si se confirma el diagnóstico, el

paciente es trasladado a un centro hospitalario con servicio de hemodinamia para realizar una angioplastia con el objetivo de resolver el problema (reperusión). Este proceso de atención debe realizarse, según las guías médicas, en un período de 120 minutos para obtener resultados óptimos. Alternativamente, se contempla el uso de trombolíticos (tratamiento farmacológico del infarto) cuando la angioplastia no se encuentra disponible en el período de tiempo señalado. Sin embargo, esta alternativa no suele ser efectiva en un 40% de los casos, por lo que los pacientes deben ser trasladados inmediatamente para la reperusión vía angioplastia de rescate.

Estos procedimientos se concretan si existen redes de atención. Los elementos necesarios de estas redes son: la definición de un centro coordinador con un número de contacto disponible, un sistema de transporte con capacidad para diagnóstico y comunicación del resultado al centro tratante, y establecimientos con capacidad de tratamiento permanente (vía trombolíticos y angioplastia).

Estas redes se implementan a nivel local en radios que comprenden entre 500 mil y un millón de habitantes, de manera de poder trasladar a un paciente en el lapso de tiempo sugerido en los protocolos.

### **La atención del IAM en Argentina**

Las enfermedades cardiovasculares representan la principal causa de muerte en el mundo, explicando un tercio del total de las muertes y 13% de los años de vida potencialmente perdidos (MSal, 2017). De los fallecimientos de origen cardiovascular, el infarto agudo de miocardio es la principal causa.

En Argentina existe un serio problema de registro en términos de IAM, por lo que sólo se dispone de estimaciones. Ocurrirían unos 50 mil casos

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

de IAM al año (Ferrante y otros, 2007 y 2013), de los cuales solo un 25% accedería a una atención hospitalaria. Este nivel es bajo comparado con otros países. En México accede a una atención hospitalaria aproximadamente el 50% de los casos (BID, 2017) y en Chile al 70% (Gac Delgado, 2015).

El déficit de cobertura del 75% de los casos de infarto agudo de miocardio, donde los pacientes no acceden a una atención oportuna, se da a pesar de contar con más de 360 servicios de hemodinamia<sup>1</sup> en todo el país. Esto equivale a 8 servicios por cada millón de habitantes, mientras que en Europa hay alrededor de 1 servicio por millón.

**Es decir, la etapa prehospitalaria explica la mayor parte del problema a resolver.** Coexisten diversos problemas (barreras de acceso) que explicarían esta deficiencia: la desinformación del paciente respecto al reconocimiento de los síntomas y del lugar a donde recurrir, la inexistencia de un sistema de emergencias y de transporte adecuado, la marcada fragmentación del sistema de salud (obras sociales, prestadores privados y oferta pública), entre otros factores.

Todos estos puntos generan como resultado que los pacientes no lleguen a un establecimiento tratante o bien lo hagan tardíamente. El tiempo pasa a ser una variable crítica e ilustrativa de las deficiencias del modelo sanitario. Por ejemplo, se sabe que los pacientes llegan a un establecimiento de salud con 4-5 horas de demora en promedio, fuera de la ventana terapéutica.

Por otra parte, en muchas provincias del país, fuera de las ciudades capi-

---

1. En este tipo de servicios se tratan las enfermedades cardíacas mediante la introducción de unos catéteres por las arterias de la forma menos invasiva posible.

tales, la gran mayoría de hospitales de segundo nivel de complejidad solo cuentan con servicios de complejidad y de guardia con carencia de médicos cardiólogos. Esto implica deficiencias significativas para lograr un diagnóstico certero en la interpretación del electrocardiograma y una marcada falta de suministro de trombolíticos provocada por la deficiente capacitación de médicos terapistas (en las unidades de terapia intensiva). Estas deficiencias, se ven acentuadas ante la falta de implementación de protocolos de prácticas médicas.

A su vez, tratándose de un factor muy importante para el proceso de atención del IAM, se observan serias limitaciones en los servicios de emergencias de ambulancias, que presentan falencias en los tiempos de actuación y en la concreción de la etapa diagnóstica.

Como resultado de lo señalado, la población alejada de los centros urbanos, cuentan con bajas posibilidad de acceder a una atención adecuada y oportuna.

### **Diferentes características regionales del tratamiento del IAM**

La experiencia internacional y las características geográficas de Argentina inducen a pensar en soluciones regionales (Koch y Boissonnet, 2016). En el estudio de campo realizado (UNLP, 2018) se reconoce estilizadamente 3 formas de organización:

1. **Redes formales/cuasi formales:** son redes con cierto grado de desarrollo relativamente avanzado. Por ej. en la ciudad de Rosario.
2. **Oferta pública complementada con servicios privados contratados:** las deficiencias de la oferta pública es complementada con servicios de hemodinamia contratados con el sector priva-

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

do. Esto permite dar cobertura en localidades donde no cuentan con un servicio público de hemodinamia (y tal vez no se justifique en función de la escala poblacional). De esta manera se pueden potenciar los esfuerzos del sector público y privado mejorando la eficiencia en el uso de los recursos. Por ejemplo, el caso de Bahía Blanca.

- 3. Oferta pública con articulación limitada:** en estas regiones se observan dificultades en el sistema de traslado, en la identificación del establecimiento tratante, referencia y contrarreferencia. Existen serios problemas de acceso de los pacientes al sistema de salud. Suele ocurrir también que pacientes asistan a establecimientos sin capacidad para atención adecuada y con dificultades para trasladarlos a establecimientos con la complejidad requerida. Estos hechos pueden ocurrir a pesar de que exista una sobreoferta de establecimientos tratantes. Por ejemplo, en la ciudad de La Plata existen 6 establecimientos tratantes privados y 2 públicos para una población aproximada de 700 mil habitantes.

La tipificación regional descripta lleva a pensar en fortalecer las redes locales y no necesariamente en equipar a hospitales públicos (inversiones costosas) sin garantizar un funcionamiento articulado.

### Reflexiones finales

El problema descrito es un claro ejemplo de no optimización de recursos disponibles. La importancia de abordar el problema a través de políticas públicas fue estimado por la OMS (2011): *"In health terms, the return on this investment will be many millions of avoided premature deaths. In economic terms, the return will be many billions of dollars of*

*additional output. For example, reducing the mortality rate for ischaemic heart disease and stroke by 10% would reduce economic losses ... by an estimated US\$ 25 billion per year, which is three times greater than the investment needed for the measures to achieve these benefits."*

Más allá de casos puntuales, la solución no parece ser aumentar la inversión en equipamiento. Abordar los problemas de información y coordinación pasa a ser fundamental. En línea con esta idea, puede citarse el caso de Karelia del Norte (Finlandia) que en la década del '70 presentaba las tasas de mortalidad por enfermedades cardiovasculares más alta del mundo. La solución implementada fue un modelo de referencia para los sistemas de salud en otros países. Básicamente se apuntó a implementar estrategias que se conocen como "programas basados en la comunidad". La idea es que la comunidad esté informada sobre los factores de riesgo de la patología (sobrepeso, stress, hipertensión, etc.) y sepa cómo actuar en caso de un accidente cardiovascular.

En el caso argentino, hay un amplio margen para trabajar por el lado de la demanda, toda vez que la mayoría de los pacientes no acceden a una atención oportuna.

## **Referencias**

BID y Secretaría de Salud de México (2017): La atención del infarto agudo de miocardio en México. Estudio de oferta y demanda y análisis económico ex ante de un programa nacional de reducción de la mortalidad por infarto agudo de miocardio. ISBN: 978-607-460-569-3.

#### CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

- Ferrante, D. y otros (2013): Mejoras en la reperusión del infarto de miocardio en Argentina. Revista Argentina de Salud Pública, Vol. 4 - N° 16, Septiembre 2013, Buenos Aires, Argentina.
- Ferrante, D.; Tajer, C. (2007): "¿Cuántos infartos hay en la Argentina?", Revista Argentina de Cardiología mayo-junio 2007, Vol 75 N° 3.
- Gac Delgado, R. (2015): Rediseño de la red de infarto agudo de miocardio. Red asistencial Servicio de salud Viña del Mar Quillota. Gobierno de Chile.
- Koch, G. y C. Boissonnet (2016): Protocolos locales de mejora en la reperusión del infarto agudo de miocardio. Estrategia Nacional de Prevención y Control de Enfermedades No Transmisibles. Ministerio de Salud de la Nación.
- Organización Mundial de la Salud (2011): "From Burden to "Best Buys": Reducing the Economic Impact of Non-Communicable Diseases in Low- and Middle-Income Countries.
- Pekka Puska et al. (1983): "Evaluating community-based preventive cardiovascular programs: Problems and experiences from the North Karelia project". Journal of Community Health September 1983, Volume 9, Issue 1, pp 49–64.



## Algunas ideas sobre un posible sendero de reformas para el sector de la salud

Por Oscar Cetrángolo (FCE-UBA)

Veo con asombro y decepción cómo se multiplican los programas televisivos de debate político donde se habla de cualquier cosa menos de políticas. Lo más que se escucha son enunciados generales de fácil consenso que dicen muy poco sobre las dificultades de definir caminos críticos de reforma para solucionar los problemas que nos afectan y fijar prioridades. En el otro extremo, hay infinidad de voces que reclaman mejoras en la gestión ¿De qué políticas?... (También hay mucho de defensa de intereses corporativos, mucho...).

Entre las buenas intenciones (bajar la pobreza, eliminar el hambre, mejorar la calidad educativa, cobertura universal de salud, eliminar la violencia...) y los problemas de gestión está la imprescindible definición de estrategias, presentación de alternativas, debate, diseño de las políticas y, no olvidarse, la secuencia de implementación.

Aquí intentaré un esbozo de análisis acerca de las cuestiones que aparecen como elementos más urgentes y necesarios en una reforma en la política de salud si se quiere alcanzar una cobertura universal, equitativa y de calidad. En los últimos meses fui invitado a varios eventos para discutir la situación del sector salud, donde presenté los diagnósticos que he elaborado con algunos colegas durante los últimos meses<sup>1</sup>.

---

1. Véase, por ejemplo, artículo publicado en REPBA; recientes publicaciones con A. ⇨

La situación es tan compleja y la ausencia de consenso sobre la necesidad y rasgos de la reforma tan amplia que ha resultado difícil superar la etapa de diagnóstico. Precisamente este es el objetivo que me he propuesto en estos párrafos.

### **Una breve síntesis del punto de partida ¿Dónde estamos?**

No voy a repetir aquí en extenso el diagnóstico porque significaría volver a encerrarme en el ámbito donde la discusión queda abortada sin posibilidad de salir del encierro<sup>2</sup>. En su lugar voy a citar rápidamente los aspectos centrales de ese diagnóstico, remitiendo a las publicaciones previas para aquellos que quieran tener una mejor percepción del mismo.

El rasgo central del "sistema" argentino de salud es su fragmentación o segmentación<sup>3</sup>, que desde el financiamiento y su organización institucional deriva en una injustificada e injusta segmentación de derechos. No creo que existan razones por las que desde las políticas públicas se discrimine la cobertura de atención a la salud de acuerdo con los

---

1. (continuación) nes con A. Goldschmit para el IIEP (UBA CONICET) sobre la provisión pública y las obras sociales, y en la Fundación CECE. Para reflexiones sobre las reformas en la región, el artículo para The Lancet con D. Titelman y O. L. Acosta y con Luis Casanova y Fabio Bertranou para Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe de CEPAL-OIT. Adicionalmente, por supuesto, notas previas de este blog en:

<https://alquimiaseconomicas.com/2017/09/04/ahora-que-los-sindicalistas-se-portaron-mal-vamos-a-tener-reforma-del-sistema-de-salud/#more-2440> y <https://alquimiaseconomicas.com/2016/08/09/reparacion-historica-para-evitar-paros-o-dar-cobertura-universal-de-salud/#more-1364>

2. Como le sucedía a los invitados a la fiesta de burgueses en aquella gran película de Buñuel, "El Ángel Exterminador" (1962).

3. En algunos documentos de la OPS se diferencia la segmentación entre subsectores de la fragmentación en la organización de los servicios de salud. Aquí se utilizan los dos términos de manera indistinta para señalar ambos conjuntos de falencias.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

ingresos de los ciudadanos. La única discriminación que debiera tener la política pública de salud es la relativa a las necesidades de atención. Es el camino inaugurado por el Sistema Nacional de Salud en el Reino Unido y luego seguido por casi todos los países europeos, Canadá y varios países de América Latina (Costa Rica, Brasil, Uruguay, Colombia, por ejemplo, han seguido ese tipo de patrón de reformas, algunos con mayor y otros con menor éxito). En cambio, entre nosotros, la segmentación de derechos en la cobertura de salud ha sido creciente y se manifiesta de múltiples maneras.

La cobertura a cargo del Estado está descentralizada en las provincias y, en algunos casos, en los municipios. Al no existir políticas nacionales compensadoras, la cobertura de cada ciudadano depende de las capacidades (financieras y de gestión) de cada jurisdicción, que en Argentina son sumamente dispares. Con un gasto total en salud superior a 10% del PIB<sup>4</sup>, el presupuesto del gobierno nacional en salud apenas representa medio punto porcentual del producto y no tiene casi ninguna capacidad de coordinación y compensación, más allá de algunos programas nacionales exitosos y muy necesarios (Remediar, Sumar) pero claramente insuficientes.

Además de la segmentación regional, existe la derivada de la obligación que tienen los trabajadores de hacer aportes a seguros de salud que brindan coberturas muy diferentes. El segmento más importante de esa "seguridad social" obligatoria es la que ha estado en manos de los sindicatos desde principios de los años setenta, como resultado de un

---

4. Se trata de una estimación que incluye una proyección con frágil fundamento del gasto privado. Hace dos décadas que no existen estimaciones oficiales del gasto total en salud.

acuerdo con la dictadura militar de aquel entonces. A diferencia de casi todos los sistemas de seguridad social para la salud en otras partes del mundo, en Argentina la cobertura de cada familia estaba inicialmente asociada al nivel de ingreso salarial del sector de actividad donde trabajaba el miembro del hogar que hacía el aporte. Después de las reformas de los años noventa esa cobertura pasó a depender crecientemente de los ingresos de cada trabajador individual, y, finalmente, desde hace algunos años se hace posible el uso del aporte obligatorio como parte de un seguro privado, para aquellos que puedan hacerlo. Es claro que el sistema ha perdido los relativos componentes solidarios y poco queda de social en estos seguros de salud. Parece más una intervención pública por "bien meritario" que por equidad y eficiencia.

En tercer lugar, la población adulta mayor, casi en su totalidad, cuenta con los servicios del PAMI que son financiados básicamente por los aportes de los trabajadores activos. Más allá de las motivaciones que dieron origen a esta institución, implica una importante transferencia desde los activos a los pasivos. Hoy el PAMI debe enfrentar importantes restricciones. Entre ellas, desde lo financiero, debe señalarse que con el aumento de la cobertura previsional (vía moratorias) se incorporan beneficiarios pasivos que no aportaron durante su historia laboral generando un desbalance motivado por el hecho de que la cobertura de la población adulta mayor es casi total, mientras que los trabajadores que realizan sus aportes apenas llegan al 66%. Adicionalmente, desde un punto de vista sanitario, la segmentación institucional entre la cobertura de activos y pasivos involucra una dificultad para desarrollar acciones de medicina preventiva y concentra los riesgos en una sola institución.

En cuarto lugar, los trabajadores públicos de las provincias y CABA

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

reciben la cobertura de institutos provinciales con diferente alcance por institución y sin ningún tipo de regulación. Más aún, en muchos casos estos institutos ni siquiera están coordinados por el Ministerio provincial respectivo. Algo similar sucede con las instituciones nacionales que tampoco son objeto de regulación, como, por ejemplo, las del personal del Poder Judicial, Congreso de la Nación, Universidades y Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Por otra parte, está la cobertura brindada por seguros privados financiada voluntariamente por sus afiliados que, salvo financiamientos cruzados con los restantes sectores, no involucran los problemas aquí analizados (referidos a la cobertura a cargo de las políticas públicas). No obstante, no deben dejar de señalarse las falencias en materia regulatoria.

Como consecuencia de todo lo anterior, el sistema presenta niveles muy diferentes de cobertura básicamente definidos por los niveles de ingresos, el lugar de residencia de cada hogar y el modo de inserción laboral de sus diferentes miembros. Asimismo, existe la posibilidad de múltiples coberturas y la regulación de los mercados (caracterizados por las dificultades en alcanzar la asignación eficiente y equitativa de los recursos) es muy débil y en algunos casos en manos de quienes deben ser objeto de regulación y control. El resultado es un sistema caro para la sociedad, inequitativo e ineficiente en la asignación de los recursos.

### **Alternativas de reforma**

Voy a comenzar planteando dos convicciones que forman parte de mi visión del problema, dando por sentado que no existen reformas que se puedan gestionar con independencia de la visión que se defienda. No espero ni pretendo que esta visión sea compartida por todos, y es espe-

rable que cada uno haga explícita la suya. Este tema nos ha ocupado en publicaciones previas.

En primer lugar, el punto final deseado es un sistema donde las políticas públicas aseguren una cobertura de atención de la salud similar para todos los habitantes en el territorio argentino. Esa cobertura deberá discriminar por necesidades pero nunca por ingresos, por la calidad del empleo o por lugar de residencia. En segundo lugar, estoy convencido de que este tipo de reforma no se puede pensar como una reforma de shock suponiendo que no existen restricciones o inercias institucionales. Pocas cosas han obstaculizado la instrumentación de reformas efectivas como pensar el presupuesto público en "base cero". En este sentido, aún cuando se pueda tener un diagnóstico muy negativo del sistema de salud y sus instituciones, existe una historia (con sus logros y fracasos) que hay que ponderar al momento de hacer reformas. Nada más inmovilizador para pensar en políticas de reforma que asumir que se pueden modificar instituciones de manera drástica o eliminarlas de un plumazo.

Se trata, en cambio, de un camino de reformas que debe reconocer como fin último la construcción del sistema deseado, pero que reconoce múltiples senderos posibles que se definirán en función de las posibilidades que brinde el debate político, la construcción de consensos, el acceso a las fuentes de financiamiento requeridas y, fundamentalmente, a las correcciones que deba sufrir ese sendero a medida que se vaya avanzando. Como verdadero "blanco móvil" que caracteriza al sector, el sendero de reformas deberá ser objeto de sucesivas reformulaciones. En consecuencia, lo que aquí se presentará son los elementos que creo imprescindibles en esa construcción, partiendo de la situación actual.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

En el ámbito de la provisión pública, se requieren cambios tanto institucionales como financieros. Considero que el gasto público en servicios de salud es insuficiente para el fin propuesto, aún cuando el gasto total en salud que se realiza en el país resulta suficiente (y claramente excesivo para los resultados obtenidos). La necesidad de políticas más efectivas y claras para coordinar el sistema y compensar las diferencias injustificadas requiere de un mayor gasto público a cargo de la Nación. Por otra parte, desde el punto de vista de su organización institucional, sería deseable que la oferta pública tomara la forma de seguros donde la población pueda estar nominalizada (dando continuidad y expandiendo la experiencia recogida en el Plan Sumar) y, si fuera posible, separar paulatinamente las funciones de provisión y financiamiento. Este avance puede llegar a significar repensar el papel de los hospitales públicos y una serie de reformas a nivel micro que permita la construcción de redes de atención efectivas. Luego, dependiendo de cómo se pueda avanzar con las otras dimensiones de la reforma, deberá evaluarse la posibilidad de incrementos adicionales para lograr equiparar la cobertura de los que tienen seguros obligatorios y los que dependan del aseguramiento estatal.

En materia de obras sociales, sin duda el subsector más complejo a la hora de pensar reformas, la necesidad de redefinir su papel en el sistema de salud es imprescindible si se quiere construir un sistema equitativo y transparente. Más allá de los avances que a lo largo de décadas pasadas se pudo lograr en la cobertura de los hogares de trabajadores formales mediante este subsector, su consolidación como fragmento que brinda cobertura mayor a un grupo de la población por sobre el resto (mediante el aporte compulsivo establecido por ley) y con serias y crecientes diferencias hacia su interior obligan a pensar reformas difi-

ciles de instrumentar. Teniendo en cuenta que se quiere construir un sistema de seguro social que, como en la mayor parte de los países, brinde cobertura que no discrimine por ingresos, la apropiación del aporte como parte de pago de un seguro privado o la elección de planes diferenciales de salud aún dentro de la seguridad social obliga a retrotraer ciertos derechos que en años recientes fueron cedidos a los sectores más beneficiados dentro de los trabajadores formales. Al igual que cuando se devuelve un impuesto, en este caso, al ser reapropiada por los trabajadores una parte sustancial de la carga que pagaban para el sistema de salud, resulta políticamente muy complejo volver a cobrarla. En este sentido, una alternativa sería dejar como obligatoria una porción de los aportes y contribuciones que sea necesaria para brindar un nivel único de cobertura homogénea y suficiente a la totalidad de la población beneficiaria (por ejemplo 5 puntos de aportes y contribuciones en lugar de los 9 puntos actuales)<sup>5</sup>. Con esos recursos, la Superintendencia de Servicios de Salud estaría a cargo de la definición de las capitas ajustadas por riesgo que serían percibidas por las instituciones en función de su padrón de población. Definiendo una reducción de los aportes y contribuciones obligatorios a este fondo solidario, quienes quieran comprar un seguro privado podrán asignar la parte de los aportes y contribuciones que fueron eliminados, pero no debieran usar los obligatorios como parte de pago de su seguro voluntario

Otro aspecto conflictivo se vincula con el PAMI. En este caso, existen diferentes posibilidades a ser consideradas. Por un lado, existen razones para mantener una institución especializada en los problemas de la

---

5. Cuando decimos nivel único nos referimos, una vez más, a evitar las diferencias por ingresos, pero reforzando las diferencias por riesgo.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

tercera edad. Por otro lado, la separación de esta cobertura de las instituciones que dan cobertura durante la etapa activa genera pocos incentivos a desarrollar políticas de prevención, lo que llamaría a la paulatina absorción de la población adulta mayor por otras instituciones. Estas pueden ser las propias de la seguridad social que le dieron cobertura durante su actividad o los seguros públicos en manos de las provincias y municipalidades. En cualquiera de los casos, se debe traspasar a cada institución la totalidad del financiamiento proveniente de los recursos que hoy son específicos del PAMI y no una cápita ficticia como ocurre en la actualidad, que termina generando incentivos a expulsar a los mayores hacia el PAMI.

Queda aún otro segmento sobre el que no existe razón para que siga desregulado: el de los institutos provinciales. Allí habrá que evaluar la posibilidad o bien de integrarlos en futuros y eventuales seguros públicos provinciales o en el universo de la seguridad social regulada por la Superintendencia de Servicios de Salud, bajo condiciones similares a las del resto de obras sociales.

Por último, una vez avanzada la reforma necesaria en cada segmento del sistema, queda por delante un trabajo de equiparación de coberturas entre segmentos. Ello demandará políticas con mayores recursos fiscales (que se espera reemplacen el exceso de gasto de bolsillo actual) y una renovada institucionalidad que incluya el fortalecimiento del futuro Ministerio de Salud de la Nación como organismo rector de la totalidad del sistema.

### **A modo de cierre provisorio**

Se ha intentado aquí abordar una de las reformas más controvertidas en materia de políticas públicas tratando de superar las instancias de mero

diagnóstico. Es claro que el abordaje de la reforma del sistema de salud aquí presentado resulta sumamente parcial y enfocado exclusivamente en los problemas financieros que definen la segmentación institucional del sector y una injustificada fragmentación de derechos. Se trató de presentar ideas muy preliminares sobre un posible sendero de reformas en cada uno de los segmentos del sistema con el objeto de posibilitar e incitar al debate.

---

*Nota publicada originalmente en Alquimias Económicas  
el 10 de Diciembre del 2018.*

*<https://alquimiaseconomicas.com/2018/12/10/algunas-ideas-sobre-un-sendero-de-reformas-para-el-sector-de-la-salud/>*



### **Hábitos poco saludables: más vale prevenir que curar**

**Por Walter Rosales** (FCE-UNLP)

Acaban de publicarse los resultados de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENFR, 2019) cuyo alcance comprende a todo el territorio nacional. Los resultados son preocupantes en términos de salud pública, marcando en muchos casos un incremento de la población con hábitos poco saludables, que pueden desencadenar en enfermedades crónicas, muertes prematuras o en pérdida de años de vida saludables. Surge la necesidad de revisar la agenda en materia de políticas públicas sanitarias.

#### **Principales resultados de la ENFR (2019)**

Se trata de la cuarta encuesta de carácter nacional que permite, entre otras cosas, monitorear la evolución de los principales factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles y evaluar el impacto de políticas de prevención y control realizadas.

Entre los resultados se destacan:

- El 65% de la población es sedentaria, incrementándose esta participación en casi 20% entre 2013 y 2018.
- Un 62% de la población con exceso de peso (incluyendo sobrepeso y obesidad), mostrando además un incremento del 25% respecto de 2005.
- Presión arterial elevada en el 35% de la población, sin señales de reducción de este indicador en el tiempo.

- Colesterol elevado en el 29% de la población.
- Glucemia elevada en el 13% de la población, un 50% más que en 2005.
- Bajo consumo de frutas y verduras, tal que solo un 6% de la población consume al menos 5 porciones de estos alimentos al día.
- Aunque decreciente, sigue siendo alto el porcentaje de población con consumo excesivo de sal (que la añade después de la cocción), alcanzando un 16%.
- Un 22% de la población fumadora y un 25% población expuesta al humo de tabaco en el hogar (y 21% en lugares públicos). Cabe desatar la marcada reducción de la exposición al humo en los últimos años (en torno al 50%).
- Más del 25% de la población que no utiliza el cinturón de seguridad en automóviles y 35% que no utiliza casco en motos. Adicionalmente, un 15% de los automovilistas manejó habiendo bebido alcohol.

A su vez, se destaca el desconocimiento de la población respecto de su salud. Por ejemplo, un 30% de los que presentaron hipertensión no se declararon como tales. Algo similar se observó con el colesterol elevado, y en menor medida con la glucemia elevada.

### **De los factores de riesgo a los problemas de salud**

Es fácil intuir que estos factores de riesgo tienen consecuencias directas en la salud de la población. Pero para ser más precisos, puede recurrirse al primer (y único) estudio realizado en Argentina de carga de muerte y enfermedad en el país (2010). Este estudio ratifica algunas tendencias observadas en el mundo, como pueden ser el aumento en la prevalencia

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

de las enfermedades crónicas no transmisibles. Sucintamente, de este estudio se destaca lo siguiente:

- Las enfermedades cardiovasculares, las neoplasias malignas (distintas formas de cáncer) y las lesiones no intencionales (principalmente accidentes viales) explican más del 60% de los años de vida perdidos por muertes prematuras, tanto en hombres como en mujeres.
- La pérdida de años de vida saludables por discapacidad en hombres es explicada principalmente por cardiopatías isquémicas y otras afecciones cardiovasculares, accidentes cerebro-vasculares (ACV), accidentes viales, asfixia perinatal, afecciones respiratorias, diabetes, EPOC, entre otras. En mujeres hay que agregar entre las principales causas al cáncer de mama y enfermedades neuropsiquiátricas (depresión y demencia).

La conexión entre la carga de la enfermedad y los factores de riesgo es directa. Al respecto el estudio del Ministerio de Salud (2010) señala: "*En un análisis simplista, observando las primeras afecciones que en hombres y mujeres producen alta carga de enfermedad, es fácil interpretar que existen factores de riesgo compartidos, y si bien algunos de ellos ya tienen una plataforma de control, debieran aun ser más intensamente modificados. Los conocidos factores de riesgo para las enfermedades cardiovasculares, basados en los viejos conceptos del estudio Framingham, siguen teniendo vigencia y requieren de políticas de Estado para su control, y no que solamente abarquen sectores parciales.*"

### **Delineando políticas públicas**

Se reconoce un espacio donde el estado puede actuar sobre el problema descrito. Muchas de las acciones de prevención (acciones

directas sobre la salud) tienen características de bien público, y por lo tanto competen casi exclusivamente al estado su provisión. Así pueden encontrarse campañas de concientización sobre la alimentación y hábitos saludables, educación para la salud (PAHO, 2017) y el suministro de información sobre los riesgos de salud asociados al consumo de alcohol, tabaco, elección de la dieta o la inactividad física (Adeyi y otros, 2007). En esta línea de políticas, un caso para citar es el de Finlandia, que resolvió los problemas cardiovasculares de su población con estrategias conocidas como "community-based interventions" para cambiar los hábitos alimenticios y de estilo de vida.

El estado nacional en su rol de rectoría de los sistemas provinciales de salud, podría analizar el diseño de impuestos para cambiar algunos hábitos alimenticios. La racionalidad económica de este tipo de políticas radica en que las dietas no saludables de la población generan externalidades (negativas). De manera tal que los individuos que deciden sobre su dieta no lo hace percibiendo todos los costos que esto supone (gastos asociados al tratamiento de enfermedades generadas por malos hábitos).

Los alimentos con altos contenidos de grasas, sal y azúcar podrían ser gravados con el objeto de reducir el consumo de estos bienes específicamente. Pero debe atenderse a su diseño para lograr resultados deseados. Por ejemplo, pueden ser focalizados sobre un alimento en particular, un grupo de ellos, o bien un ingrediente o nutriente. Este último caso podría ser aplicado a la sal o azúcar para reducir la utilización de los mismos en todos los alimentos.

Diversos trabajos señalan que la reducción del consumo suelen no ser muy significativos, o bien se observa un efecto sustitución hacia bienes

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

igualmente poco saludables. Por ejemplo, habría evidencia de que gravar el consumo de grasas se asociaría con un mayor consumo de azúcar. De ahí que una combinación de impuestos-subsidios focalizados podría presentar una mayor efectividad en orientar el consumo hacia una dieta más saludable, por ejemplo para incentivar el consumo de frutas y verduras. En el Reino Unido se aplica un programa de vouchers para el consumo de frutas, vegetales y leche a ciertos grupos poblacionales (Hawkes y Sassi, 2015).

Por otro lado, las políticas regulatorias han sido eficaces por ejemplo en reducir las externalidades asociadas al consumo de tabaco o en la utilización de aceite vegetal hidrogenado (grasas trans) en forma masiva en la industria alimenticia.

En todo caso, la política pública tiene que ser integral. Los intentos de gravar las bebidas azucaradas en 2017 fueron estériles, en parte por la presión de las provincias productoras de azúcar. Por otro lado, la política de estabilización de precios de alimentos (precios cuidados) contempla una canasta de bienes cuyo consumo en exceso podría ser perjudicial para la salud.

### **En síntesis**

La ENFR (2019) alerta sobre aspectos que inciden directamente sobre la salud de la población, explicando buena parte de la carga de enfermedad. Estos factores suelen tener una raíz profunda en hábitos y conducta difícilmente modificables en el corto plazo. Las iniciativas que se llevan a cabo desde las políticas de salud deben ser complementadas con otras acciones (impuestos, regulaciones, entre otras) de forma coordinada y con cierta sostenibilidad en el tiempo.

Después de todo, tal como lo ilustra Adeyi y otros (2007), estas acciones

pueden ser más costo-efectivas que intentar resolver el problema cuando es tarde: *"No todas las intervenciones implican el mismo valor por dinero en términos de mejoras en salud por unidad de gasto. Por ejemplo, el presupuesto de salud de un gobierno de un tamaño dado se traduce en menores beneficios en salud para la población si se gasta exclusivamente en cirugías de marcapasos en lugar de en aspirina para reducir la probabilidad de un ataque al corazón. Así, siendo igual todo lo demás, una evidencia fuerte sobre efectividad en costo puede ser un aporte útil para las decisiones de asignación de presupuesto."*

## Referencias

- Adeyi, O., O. Smith y S. Robles (2007): Las políticas públicas y el reto de las enfermedades crónicas no transmisibles. Banco Mundial.
- Hawkes, C. y F. Sassi (2015): Improving the quality of nutrition. En "Promoting health, preventing disease. The economic case". OECD and WHO.
- Ministerio de Salud de la Nación (2010): Estudio de carga de Enfermedad en Argentina.
- Organización Panamericana de la Salud (PAHO, 2017): educación para la salud con enfoque integral. Documento conceptual.
- Secretaría de Salud de la Nación (2018): Análisis de situación de salud. República Argentina.
- Secretaría de Salud de la Nación (2019): Cuarta encuesta nacional de factores de riesgo.

### **Un problema desatendido: las cajas previsionales provinciales**

**Por Walter Rosales (FCE-UNLP)**

Para la opinión pública el problema previsional argentino se circunscribe a la esfera del régimen previsional administrado por ANSES. Sin embargo, además del mencionado, existe en la esfera del gobierno nacional 2 regímenes de retiro (fuerzas armadas y Policía Federal) y 4 regímenes propios (Gendarmería, Prefectura, Servicio Penitenciario y Guardaparques). Además, existen 13 cajas previsionales provinciales, 2 cajas de bancos, 24 cajas municipales y 77 cajas profesionales. En un contexto de una gran fragmentación del sistema previsional argentino, aparece como relevante el creciente problema de la sustentabilidad de las cajas previsionales provinciales. Representan más de 2 puntos del PIB y más del 17% del gasto de las provincias correspondientes.

#### **¿Cómo funcionan los regímenes previsionales provinciales?**

Para analizar la sustentabilidad de las cajas es necesario detenerse en un conjunto de parámetros que rigen su funcionamiento. En general, las cajas previsionales presentan parámetros previsionales más benevolentes que los vigentes en el sistema nacional. Notar que los requisitos para la jubilación en el SIPA es de 65 años para hombres, 60 para mujeres, con un haber que se determina en base a los salarios promedios de los últimos 120 meses, y calculado como el 1,5 % de las remuneraciones promedio por cada año de servicio más la prestación básica universal.

Del análisis pormenorizado, se destaca:

- Respectos de las provincias grandes, Santa Fe y Córdoba ya hicieron las reformas paramétricas, tal que las edades de retiro convergen a los parámetros SIPA. En el caso de Córdoba, la tasa de sustitución sigue siendo elevada (82%). Si bien se aumentaron las edades de retiro conforme el régimen nacional, se garantizó poder acceder al 82% de la remuneración promedio de los últimos 10 años. Esto supone mayores erogaciones que deberán ser soportadas por la provincia.
- Buenos Aires es la principal provincia que aún posee un régimen muy benevolente, con edades de retiro de 60 años y con tasas de sustitución mayor al 70%, tomando como base la mejor remuneración obtenida durante 3 años seguidos o 5 discontinuos. Tal es así que en promedio el haber de un jubilado ordinario es superior a la remuneración promedio de un activo.
- Tierra del Fuego y Santa Cruz presentan parámetros exageradamente benevolentes. En Santa Cruz, las edades de retiro van entre los 50 y 55 años con haberes del 82% del promedio en ese periodo. En Tierra del Fuego, también presenta el 82% con edades de retiro de 60 años para hombres y mujeres.
- Las cajas de las provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Neuquén y La Pampa determinan los haberes en base al 82% del promedio de las remuneraciones de los últimos 10 años (con algunas particularidades en cada caja) y 30 años de servicios. Misiones por su parte, presenta una tasa de sustitución del 75%. En Chubut, si bien tiene una tasa de sustitución del 72%, los años de aportes requeridos es de solo 25 años.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

### Las cajas previsionales en números

En el agregado del sistema previsional argentino, el conjunto de las cajas provinciales tienen una participación significativa en cuanto a afiliados, beneficiarios, ingresos y gastos.

Para el agregado, habría 1,9 millones de activos involucrados (empleados públicos provinciales y municipales) y alrededor de 700 mil pasivos. Esto arroja una relación de menos de 3 activos por cada pasivo. Dado el cálculo de los haberes vigentes, es una relación relativamente baja, que compromete la sostenibilidad de los sistemas, dado el resto de los parámetros antes presentados.

### Activos y pasivos de las cajas previsionales provinciales

Valores expresados en miles

Provincia	Activos (A)	Cantidad de Pasivos (P)	A/P
Buenos Aires	962	289	3.3
Chaco	103	34	3.0
Chubut	53	15	3.5
Córdoba	196	103	1.9
Corrientes	66	30	2.2
Entre Ríos	103	52	2.0
Formosa	50	23	2.2
La Pampa	25	13	2.0
Misiones	61	19	3.2
Neuquén	65	22	3.0
Santa Cruz	51	19	2.8
Santa Fe	187	62	3.0
Tierra del Fuego	18	7	2.8
<b>Total</b>	<b>1941</b>	<b>686</b>	<b>2.8</b>

Por otra parte, el resultado contributivo en porcentaje del gasto en prestaciones ha reflejado una reducción del déficit hasta el año 2009, producto de las altas tasas de crecimiento de activos. Sin embargo, luego se revierte la dinámica, profundizándose el déficit contributivo en los últimos años hasta alcanzar un nivel del 13,5% de los gastos en prestaciones.

### **Evolución de ingresos y gastos contributivos de las cajas previsionales provinciales**

Valores expresados en millones de pesos corrientes

Año	Aportes y Contribuciones (1)	Prestaciones a la Seguridad Social (2)	Resultado (1)-(2)	Resultado contributivo en % del gasto en prestaciones
2005	6,658.1	7,630.5	-972.5	-12.7%
2006	8,654.3	9,625.3	-971.0	-10.1%
2007	10,869.3	12,116.3	-1,246.9	-10.3%
2008	16,552.8	17,589.5	-1,036.7	-5.9%
2009	19,977.1	21,550.5	-1,573.4	-7.3%
2010	24,343.9	26,608.6	-2,264.7	-8.5%
2011	34,121.5	37,386.0	-3,264.5	-8.7%
2012	45,136.4	50,619.9	-5,483.5	-10.8%
2013	57,906.5	64,908.7	-7,002.2	-10.8%
2014	77,404.7	87,433.9	-10,029.1	-11.5%
2015	110,067.5	121,916.8	-11,849.3	-9.7%
2016	151,505.0	171,126.9	-19,621.9	-11.5%
2017	197,301.6	228,127.2	-30,825.7	-13.5%

**Fuente:** Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, se deducen del pago las prestaciones no contributivas (pensiones sociales) que son financiadas con rentas generales.

En el detalle para cada provincia, se observa que salvo Misiones y Neuquén, todas las cajas presentan déficits, ascendiendo en el agregado a \$ 36 mil millones. En términos nominales los mayores déficits se

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

observan en Córdoba, Entre Ríos y Buenos Aires, y en términos relativos los déficits más profundos se observan en Santa Cruz (con un déficit del 52% del total de prestaciones y 13,5% del presupuesto total de la provincia) y Entre Ríos (con un déficit del 35% de las prestaciones pagadas y de casi 8% del presupuesto total provincial). Cabe señalar que estos resultados corresponden a los ingresos y egresos propios del sistema previsional, ya que suelen ser cubiertos con otros recursos (coparticipados nacionales, rentas de la propiedad, no tributarios, y el financiamiento proveniente del gobierno nacional).

### Ingresos y gastos contributivos desagregados por provincia (2017)

Valores expresados en millones de pesos corrientes

Concepto	Contribuciones a la Seguridad Social	Prestaciones a la Seguridad Social	Resultado contributivo	Resultado contrib. en % del gasto previsional	Gasto total provincial	Resultado contrib. en % del gasto total provincial
Buenos Aires	87,936.9	96,047.1	-8,110.2	-8.4	550,684.7	-1.5
Córdoba	26,263.8	33,667.8	-7,404.0	-22.0	170,614.1	-4.3
Corrientes	6,425.5	7,512.2	-1,086.7	-14.5	46,765.8	-2.3
Chaco	8,654.0	9,872.5	-1,218.5	-12.3	65,758.1	-1.9
Chubut	6,321.8	6,923.0	-601.3	-8.7	43,895.7	-1.4
Entre Ríos	10,077.5	15,443.4	-5,366.0	-34.7	71,611.7	-7.5
Formosa	4,714.4	6,238.2	-1,523.7	-24.4	38,955.5	-3.9
La Pampa	3,618.6	4,306.2	-687.7	-16.0	28,779.4	-2.4
Misiones	4,596.6	4,209.7	386.9	9.2	50,163.4	0.8
Neuquén	10,153.4	10,118.9	34.6	0.3	66,563.9	0.1
Santa Cruz	4,278.5	9,000.7	-4,722.1	-52.5	34,987.6	-13.5
Santa Fe	20,541.0	25,794.8	-5,253.9	-20.4	150,813.6	-3.5
T. del Fuego*	2,810.4	3,279.5	-469.1	-14.3	18,029.5	-2.6
<b>Total</b>	<b>196,392.3</b>	<b>232,414.0</b>	<b>-36,021.6</b>	<b>-15.5</b>	<b>1,337,623.0</b>	<b>-2.7</b>

\* Corresponde al año 2016.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, se deducen del pago las prestaciones no contributivas (pensiones sociales) que son financiadas con rentas generales.

La situación financiera descrita previamente da cuenta de un desequilibrio, atenuado en parte por las sostenidas tasas de crecimiento de la planta de agentes públicos de los últimos 10 años. Sin embargo, este crecimiento representa pasivos a los que las cajas deberán hacer frente en el futuro.

### **Un ejercicio de proyección**

Con el objeto de proyectar la sustentabilidad financiera de los regímenes provinciales, se realizó un ejercicio de proyección. Reconstruyendo la información necesaria y con distribuciones poblacionales obtenidas de algunas cajas, se simularon distintos escenarios:

- Como escenario base se asume para los años futuros un crecimiento de la planta promedio de los 3 últimos años, el cual se encuentra en torno al 2%.
- Como escenario alternativo, se asume un crecimiento de la planta igual al crecimiento de la población (según proyecciones poblacionales de INDEC). Este escenario sería consistente con el previsto en la Ley de Responsabilidad Fiscal modificada en 2017 y el Compromiso fiscal del mismo año.
- A su vez, sobre la base del escenario anterior, se plantea una reforma consistente en equiparar los parámetros (básicamente edad de retiro, determinación del haber y tasa de sustitución) conforme al régimen nacional (armonización). Se asume que la reforma se completa después de 3 años, reflejando la dificultad que supone este tipo de políticas.

Se presenta en el siguiente gráfico la situación financiera proyectada para las cajas. El escenario base implica un sendero de profundización del déficit explicado por un mayor crecimiento de los pasivos respecto

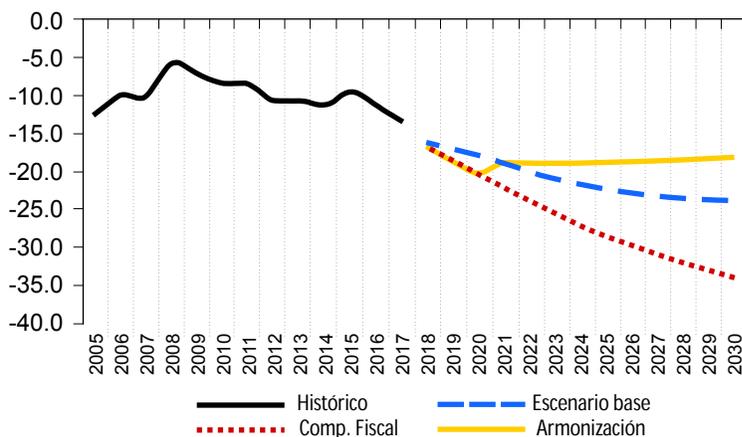
## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

del supuesto de crecimiento de activos (aun siendo éste relativamente alto).

Por su parte, un escenario donde la planta de personal crezca en la misma relación que la población, aceleraría el deterioro de las cajas respecto de aquel descrito en el párrafo precedente.

Finalmente, el escenario de armonización cambiaría esta tendencia, pero los resultados no serían inmediatos.

**Situación financiera proyectada de las cajas provinciales**  
Resultado contributivo en % del gasto en prestaciones



### Consideraciones finales

Los sistemas previsionales provinciales son estructuralmente deficitarios, basados en el otorgamiento de beneficios más laxos respecto del régimen nacional. La necesidad de una reforma surge a partir de la magnitud del déficit, que de forma proyectada sería más profundo. La armonización con el régimen nacional es necesaria, pero llevaría años con-

verger a una situación equilibrada. Cualquier ajuste que se realice implicará resultados que trascenderá a los ciclos políticos pero con alto costo en el presente. Si no se lleva a cabo alguna reforma, los desequilibrios proyectados podrían comprometer cada vez más a los presupuestos provinciales.



## Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales provinciales y del SIPA

Por Hugo Bertín

(Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP)

En esta nota se evalúa el rendimiento del ahorro previsional obligatorio para los afiliados a los regímenes previsionales provinciales y al SIPA. En la primera parte, se analizan las características de estos regímenes. A continuación, se describe la metodología y se calculan las tasas internas de retorno (TIR) para cada uno de ellos. Finalmente, se discute sobre la razonabilidad de mantener parámetros diferenciados entre los sistemas, desde la perspectiva de la naturaleza del trabajo objeto de la cobertura, la equidad y la eficiencia, considerando también la perspectiva institucional.

### Descripción de los sistemas previsionales provinciales en Argentina

El SIPA es el régimen previsional nacional para empleados en relación de dependencia y para trabajadores autónomos, la gestión está a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), sigue el modelo "Bismarkiano" (dado que ofrece una tasa de sustitución beneficio/salario importante a sus afiliados), tiene financiamiento mixto: contributivo y tributario<sup>1</sup>, las prestaciones previsionales son de tipo defi-

- 
1. En el año 2017, los aportes personales y las contribuciones patronales representaron 44% de los ingresos totales de ANSES, los impuestos de asignación específica 20%, los recursos de la denominada "pre-COPA" 28%, y las rentas de la propiedad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad 8%). ANSES: Informe de la Seguridad Social, primer semestre de 2017.

nidas (el haber es un porcentaje del salario), y son de tipo mixtas: contributivas (el acceso a la jubilación por vejez depende del cumplimiento de requisitos de edad y años de aporte mínimos) y no contributivas (pensión universal para adultos mayores). El SIPA funciona con el esquema de reparto (la recaudación previsional de los trabajadores en actividad financia el pago de los beneficios previsionales).

Los regímenes previsionales provinciales están dirigidos solo a los empleados del sector público: administración pública central, organismos descentralizados, empresas públicas, bancos oficiales, servicio penitenciario, policía, y administraciones municipales. Son de tipo contributivo, funcionan con el esquema de reparto, están administrados por los respectivos estados, se encuadran también en el modelo denominado "Bismarkiano", y tiene financiamiento mixto, aunque es predominantemente contributivo, reciben porcentajes de la recaudación del IVA y del impuesto a los bienes personales.

A partir del año 1991 se firmaron sucesivos acuerdos fiscales entre la Nación y las provincias, en la dimensión previsional persiguieron dos objetivos:

1. asistir al financiamiento del régimen público, mediante la transferencia de la recaudación de diversos impuestos que integraban la coparticipación federal de impuestos (COPA);
2. homogeneizar las obligaciones y los derechos de los afiliados a los sistemas provinciales<sup>2</sup> en relación con al sistema nacional.

---

2. Los regímenes provinciales alcanzan a los empleados de la administración pública central, los organismos descentralizados, los docentes, las empresas públicas, los bancos oficiales, el Poder Judicial, en algunos casos al Poder Legislativo y al Poder Judicial, y a las administraciones municipales, excluidas las que tienen, a su vez, regímenes propios.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

Un avance importante en el segundo objetivo se alcanzó con la transferencia de once regímenes provinciales a la Nación: Capital Federal, Catamarca, Santiago del Estero, Salta, Mendoza, San Luis, San Juan, La Rioja, Jujuy, Río Negro y Tucumán, a partir de ese momento los afiliados que residen en estas provincias tiene que cumplir con los requisitos fijados en el SIPA para acceder prestaciones previsionales, o sea se produjo en estas jurisdicciones una reforma paramétrica (cambio en los requisitos de edades mínimas, años de aportes y determinación del haber inicial) automática.

Las trece provincias restantes: Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego mantienen sus sistemas previsionales; en algunos casos con reformas paramétricas realizadas a partir de la década del '90, y otras mantiene sus regímenes sin cambios.

### **Parámetros previsionales**

Los parámetros que definen los ingresos y egresos de los sistemas previsionales contributivos son: la tasa de contribución (aportes personales más contribuciones patronales), las edades y años de aportes mínimos para acceder a la jubilación, la forma de determinación del haber inicial (en función de un promedio del salario de los años previos al acceso al beneficio de jubilación), y la tasa de sustitución jubilación/salario (definida como el porcentaje establecido sobre el salario de referencia).

En el cuadro siguiente se exponen los parámetros para los sistemas provinciales y para el SIPA. La comparación se realizará entre los subsistemas generales provinciales (cubren a los empleados de la administración central y de los municipios, excluyendo los subsistemas para docentes) con el SIPA:

**Figura 1. Parámetros previsionales por jurisdicción.**

Jurisdicción	Contribuciones			Edad de Retiro		Años de serv.	Beneficio (tasa sustit.)	Determinación del haber inicial	Años de beneficio: muj/hom*	Reforma paramétrica**
	Personal	Patronal	Total	Muj.	Hom.					
Buenos Aires	14%	12%	26%	60		35	70% / 85% <sup>(1)</sup>	cargo al cese con 3 años seguidos o 5 alternados	23/18	no
Córdoba	18%	20%	38%	60	65	30	82%	promedio salarial de los últimos 2 años	23/15	si
Corrientes	19%	19%	38%	60	65	30	82%	promedio salarial de los últimos 10 años	23/15	si
Chaco	11%	16%	27%	60		30	82%	promedio de los mejores salarios de 10 años continuos o discontinuos	23/18	si
Chubút	14%	18%	32%	58	62	25	75% / 82%	promedio salarial de los últimos 10 años	25/17	no
Entre Ríos	16%	16%	32%	57	62	30	82%	promedio salarial de los últimos 5 años	26/17	no
Formosa	11%	16%	27%	60 <sup>(2)</sup>	65 <sup>(2)</sup>	30	82%	promedio salarial de los últimos 10 años	25/18	si
La Pampa	14%	16%	30%	60	65	30	82% <sup>(3)</sup>	promedio salarial de los últimos 10 años	23/15	si
Misiones	11%	16%	27%	60	65	30	75% / 82%	promedio salarial de los últimos 10 años	23/15	si
Neuquén	16%	16%	31%	55	60	30	80% / 85% <sup>(4)</sup>	promedio salarial de los últimos 3 a 5 años	27/19	no
Santa Cruz	14%	16%	30%	50	54	30 <sup>(5)</sup>	82%	promedio salarial de los últimos 60 meses antes del cese o 120 meses durante	32/23	no
Santa Fe	14,5%	17,2%	31,7%	60	65	30	72% / 82%	promedio salarial de los últimos 120 meses	23/15	si
Tierra del Fuego	14%	16%	30%	60		30	82%	promedio salarial de los últimos 120 meses	32/22	si
SIPA	11%	10,47% o 12,53% <sup>(6)</sup>	21,47% o 23,53% <sup>(6)</sup>	60	65	30	53% <sup>(7)</sup>	promedio salarial de los últimos 120 meses	23/15	si

\* Según esperanza de vida de la mujer / hombre al momento de jubilarse.

\*\* Modificación en algunos de los siguientes parámetros: edades mínimas, años de aportes exigibles, tasa de reemplazo (jubilación/salario).

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

- (1) Según edad de jubilación por encima de la edad mínima e historia previsional completa en la PBA o en otras jurisdicciones.
- (2) Las edades mínimas se modificaron en el año 2016, y entrarán en vigencia a razón de 1 año cada dos desde 2016 a 2024.
- (3) La tasa de reemplazo es 75%, y con un suplemento a cargo de rentas generales es 82%.
- (4) La tasa de sustitución es 80%, se incrementa a 83% si se retira con tres años de edad mayor a la mínima, y a 85% si se retira con cinco años más que la edad mínima.
- (5) Si todos los aportes fueron realizados al sistema previsional de Santa Cruz, los años exigidos son 28: mujeres y 30 hombres, sin el requisito de edades mínimas. Modifico las tasas contributivas.
- (6) Ley 27.430, art. 173; alícuota destinada SIPA es 10,47% o 12,53% sobre la base imponible, a la que se detrae \$7.004 hasta el 31/12/2018.
- (7) Para una remuneración de referencia de \$50.000 (PBU = \$4.080, 09/2018).

En general, todos los parámetros, excepto los años mínimos de aportes, tienen una importante dispersión. Las tasas de contribución varían desde 21,47% o 23,53% en el SIPA hasta 38% (+77%) en los regímenes de Córdoba y Corrientes. Las edades de retiro fluctúan desde 50 años para mujeres y 54 años para hombres en Santa Cruz hasta 60 años para mujeres y 65 años para hombre en el SIPA, Córdoba, Corrientes y Misiones. En Santa Cruz las mujeres perciben -en promedio- el beneficio de vejez por 32 años y los hombres por 23 años, mientras que en los otros cuatro regímenes citados las mujeres cobran la jubilación por 23 años y los hombres por 15 años. Las tasas de sustitución varían entre 53% para el SIPA<sup>3</sup> hasta 89% en Formosa (+68%).

- 
3. La prestación por vejez combina la PBU de suma fija (\$4.080) y la Prestación Compensatoria, que reconoce 1,5% con 30 años cotizados por el haber de referencia, que en el ejemplo fue \$50.000.

En consecuencia, como existen diferentes condiciones para acceder al beneficio de jubilación, resulta conveniente realizar el cómputo de la TIR de cada uno de los sistemas para comparar cuán rentable resulta para cada aportante, y cuán costoso resulta para los estados si deben financiar sus desequilibrios.

### **Tasa Interna de Retorno de los sistemas previsionales**

El ejercicio considera los parámetros definidos en el cuadro precedente, y supone un salario de \$50.000 en términos reales, constante, para simplificar la exposición y los resultados. Alternativamente, se podrían contemplar las trayectorias salariales reales de los aportantes a lo largo de sus vidas laborales activas, en función de la edad, sexo, ámbito de trabajo (sector público o privado), y distrito laboral, pero, dado que las mismas son diferentes, los resultados mostrarían la combinación de ambos efectos: parámetros y evolución salarial.

La suma de aportes en la vida activa es el producto de la tasa de contribución por el salario y por la cantidad de años de aportes mínimos para acceder a la jubilación en cada sistema<sup>4</sup>. La suma de los beneficios se calcula como el producto entre la tasa de sustitución por el salario de referencia (\$50.000) por la cantidad de años que percibiría el beneficio, que surge de la expectativa de vida al momento de la jubilación. Dado que ésta varía para mujeres y hombres, se calculan TIR por género para cada uno de los sistemas.

En la figura siguiente se la diferencia resultante entre la sumatoria de los flujos de beneficios percibidos (de acuerdo a la esperanza de vida al

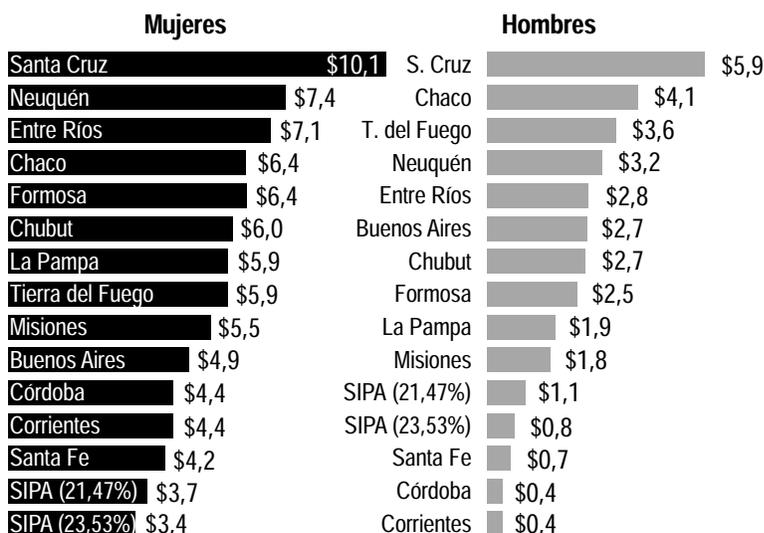
---

4. En la mayoría de los sistemas las tasas de sustitución pueden ser mayores si los afiliados se jubilan a edades mayores a la mínima o suman más años de aportes que el mínimo establecido por ley.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

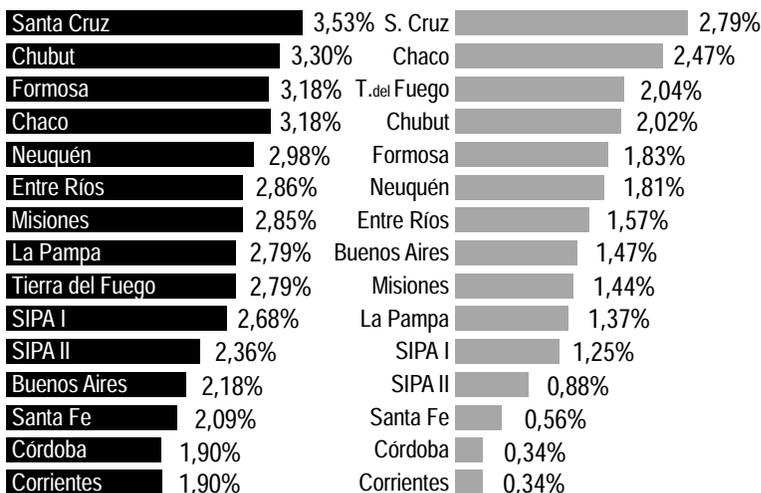
momento de retiro) menos el flujo de aportes personales y contribuciones patronales realizados en la vida activa (en función de los requisitos de años con contribuciones en cada régimen previsional provincial.

**Figura 2.  $\Sigma$  Beneficios percibidos -  $\Sigma$  aportes personales y contribuciones patronales.**



Cabe destacar que un análisis comparativo completo requeriría el estudio de una mayor cantidad de casos, teniendo en cuenta la edad a la que efectivamente se retira el trabajador y los años de aportes que éste haya realizado en el sistema, surgiendo múltiples combinaciones entre estas variables.

En la figura siguiente se exponen los resultados las tasas internas de retorno para cada régimen previsional, distinguiendo por género:

Figura 3. TIR, mujeres y hombres.<sup>5</sup>

Las TIR son positivas en todas las jurisdicciones: la suma de contribuciones previsionales (personales y patronales) es menor a la suma de beneficios percibidos, quedando a los estados respectivos financiar las diferencias con recursos tributarios.

En todos los casos, las TIR para mujeres son mayores que las calculadas para hombres porque se jubilan a edades iguales o menores (nunca mayores), tienen mayores expectativas de vida, y el esquema de financiamiento es de reparto<sup>6</sup>.

5. SIPA I: con contribución patronal de 10,47%, SIPA II: con contribución patronal de 12,53%.

6. Si el régimen fuese de capitalización individual y se utilizaran tablas actuariales por género, a igualdad de saldo acumulado en la cuenta de ahorro personal, la jubilación de la mujer debería ser inferior a la del hombre en el caso de percibiría bajo la modalidad de una renta vitalicia previsional, o podría agotar el saldo acumulado antes, si percibiese la prestación con el esquema de un retiro programado.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

Santa Cruz, Chubut, Chaco y Neuquén -aún no realizaron reformas previsionales<sup>7</sup>- tienen las TIR más altas debido a las menores edades mínimas para el acceso a la jubilación, y a las mayores tasas de sustitución.

Las TIR más bajas son las Corrientes, Córdoba y Santa Fe porque tienen las tasas contributivas más altas y realizaron reformas paramétricas tendientes al SIPA (igualaron la edad mínima: 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres, y los años de aportes: 30 años, aunque mantuvieron tasas de sustitución mayores).

El SIPA tiene los parámetros para el acceso a la jubilación por vejez más exigentes: edad y años de aportes mínimos, ofrece una tasa de sustitución menor, pero la contribución previsional (personal más patronal) es la más baja respecto al resto de las provincias<sup>8</sup>.

### Conclusiones

Así como hay provincias que avanzaron en el sendero de armonización de sus regímenes previsionales con el SIPA, otras aún no iniciaron el proceso de reforma previsional. Tal como se evidenció en la sección precedente, se observan diferencias paramétricas, en algunos casos significativas, entre las provincias y con respecto al SIPA, que generan diferentes tasas internas de retorno para los empleados públicos de una provincia y los afiliados al SIPA con residencia en la misma provincia.

- 
7. Santa Cruz aumentó la tasa contributiva total (personal + patronal) de 24% (12% + 12%) a 30% (14% + 16%).
  8. La reforma tributaria -Ley 27.430- estableció un cronograma de convergencia de las contribuciones destinadas a la seguridad social (PAMI, SIPA, AAFP, fondo de empleo) del 20,4% y 18% según actividad al 19,5% a partir del año 2022, con un mínimo no imponible, ajustado por inflación, que será aproximadamente el 50% del RIPE en el año 2022. El PEN establecerá la distribución de los recursos entre los cuatro subsistemas.

Tal como se expuso en la [nota precedente en este Blog](#)<sup>9</sup>, la pregunta que surge es: ¿los parámetros que definen la cobertura de vejez (también se podría extender a las coberturas de invalidez y muerte) deben ser únicos o diferenciados entre el Estado Nacional y las Provincias? La respuesta se puede ensayar desde, al menos, tres perspectivas: la equidad, la eficiencia y la institucionalidad.

Desde la perspectiva de la equidad en los sistemas previsionales (y para sus beneficiarios) no deberían diferenciarse sus parámetros porque el empleo público en las jurisdicciones provinciales no presenta riesgos diferenciados por la naturaleza de la actividad (insalubridad, agotamiento prematuro) respecto al empleo en el sector privado dentro de las mismas provincias; en realidad, gozan, en casi todos los distritos, de condiciones de estabilidad laboral que no existen para los trabajadores en relación de dependencia, ni para los trabajadores independientes.

Desde el ángulo de la eficiencia, dado que las diferencias de TIR evidenciadas están asociadas con desequilibrios financieros de las respectivas cajas previsionales: en el año 2016 solo en Neuquén y Misiones los ingresos contributivos eran mayores que los egresos por el pago de las prestaciones previsionales<sup>10</sup>. La convergencia paramétrica con el SIPA permitiría a las provincias mejorar la relación entre sus gastos corrientes y de capital, entre sus ingresos y gastos (déficit), disminuir la carga tributaria (una parte de la cual se apoya sobre tributos distorsivos, *v.gr.* ingresos brutos) y, en consecuencia, fortalecer la productividad de sus economías.

---

9. Bertin (2017): "[Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales nacionales especiales y del SIPA](#)". Blog Economía del Sector Público, 8 de junio.

10. Rosales, W. (2019): "[Un problema desatendido: las cajas previsionales provinciales](#)". Blog Economía del Sector Público, 11 de febrero.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

En el lado institucional, si bien las provincias mantienen la potestad para diseñar sus regímenes previsionales: la Constitución Nacional, artículo 125, establece que: *"Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales..."*; sin embargo, en el año 1991, con la sanción de la Ley 25.235, y los sucesivos pactos fiscales firmados por la Nación y las provincias<sup>11</sup>, se estableció la armonización de los sistemas previsionales provinciales no transferidos con el sistema nacional, *"... en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos para acceder a beneficios en el futuro"*. En el mismo punto décimo segundo del Compromiso Federal se afirmaba que: *"Sin perjuicio de ello las provincias podrán constituir fondos compensadores para determinadas situaciones especiales asignándoles recursos específicos, por vía legal y con administración a cargo de la respectiva caja. El Estado Nacional financiará los déficits en forma escalonada y acumulativa... del déficit anual del sistema previsional de cada provincia"*.

En conclusión, no se advierten argumentos que justifiquen el mantenimiento de la cobertura más benevolente para los empleados públicos provinciales respecto a la que reciben el resto de los trabajadores que están afiliados al SIPA que, como se señaló, también residen en las mismas provincias. La convergencia paramétrica de los regímenes previsionales provinciales con el SIPA debería estar incluida en la agenda del diseño de la próxima política previsional, y federal.



---

11. Ratificado el 26 de mayo de 2016, a través de la sanción de Ley 27.260, art. 14°.

## **Algunas enseñanzas de la historia de la previsión social nacional de la Argentina**

**Por Hugo Bertín**

(Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP)

El legado que emerge del análisis de la historia previsional de la Argentina se puede sintetizar en las tendencias que se fueron señalando a lo largo del desarrollo histórico del sistema esbozado en [este trabajo](#), y que se recapitulan a continuación.

Entre las cuestiones que atraviesan la evolución de la previsión social en nuestro país merecen citarse las siguientes: permanece abierta la controversia entre tener un sistema previsional único (con iguales obligaciones y derechos para todos los trabajadores) vs. mantener regímenes especiales. Los intentos por suprimir las inequidades generadas por esta coexistencia tuvieron éxitos en algunos casos, pero fracasaron en otros. Persisten, por tanto, resistencias al cambio y derechos previsionales diferenciados entre los trabajadores y los jubilados que no derivan de los riesgos en las respectivas actividades laborales (penosas, riesgosas e insalubres), sino que se consolidaron por la diferencial capacidad de influenciar sobre las regulaciones, con efectos adversos sobre la eficiencia y la equidad.

La descapitalización de la seguridad social ha sido otra de las constantes desde la década de 1940 hasta nuestros días, sea por el tamaño reducido del mercado laboral formal, sea por el uso no previsional de los recursos del sistema, sea por las gestiones deficientes, sea por la licua-

ción de los beneficios previsionales y de los fondos de reservas en contextos de inflaciones moderadas y altas, sea por la evasión previsional. Una de las consecuencias es el déficit previsional crónico y la necesidad de recurrir a la asistencia tributaria permanente.

Las soluciones de compromiso frente a las restricciones fiscales a lo largo de estos años, bajo la forma de "emergencias previsionales", provocaron, al menos, tres tipos de efectos negativos: afectaron sistemáticamente los derechos de los jubilados y pensionados, en lugar de corregir los problemas los trasladaron a las generaciones futuras, y provocaron la reacción del Poder Judicial, que "cerró filas", en sus distintas instancias, declarando la ilegalidad de estas medidas y mostrando, así, el funcionamiento de la división de poderes en el ámbito de la previsión social.

En el largo plazo de la historia del régimen previsional nacional, que suma 114 años desde 1904 a 2018, la República Argentina tuvo gobiernos electos sin restricciones en 73 años (64% del total del período), 23 años con gobiernos de facto (20%), y 18 años con gobernantes electos con restricciones (16%). Confrontando estos períodos con los hechos más significativos expuestos en la línea de tiempo presentada en "Bertín (2019, Anexo I)", se advierte que hay mayor densidad de avances en la expansión de la previsión social durante los gobiernos democráticos, especialmente en las dos últimas décadas.

En este sentido, la cobertura previsional se extendió a una proporción importante de los adultos mayores a partir del año 2005, así como la movilidad de las jubilaciones y pensiones, y el Programa Nacional de Reparación Histórica, sancionados por el Congreso de la Nación.

La transición desde la seguridad social hacia la protección social signi-

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

ficó una mejora en la equidad. En la rama de la previsión social, a las jubilaciones y pensiones contributivas se sumaron las transferencias (no contributivas) de ingresos destinadas a aliviar la pobreza en los adultos mayores, como la PUAM. Estas compensan, entonces, a quienes han tenido aportes esporádicos o nulos, y pagaron impuestos indirectos mientras rigió el seguro social contributivo. El punto débil (y oneroso) de esta trayectoria es que esta ampliación se hizo sobre la base de regulaciones (moratorias y PUAM) que se introdujeron al sistema, en lugar de resultar de un mercado laboral con mayores niveles de formalidad.

Sin embargo, deshacer este recorrido no parece ser una estrategia prudente, aun cuando reducir el gasto (y el déficit) en el corto plazo resulte tentador. La protección social -y en general, la extensión de derechos- contribuye a la estabilidad política, como uno de los antídotos para evitar la instigación a suplantarse la democracia republicana por una democracia iliberal que puede ser convocante para aquellos que están en situación desesperante y no perciben ingresos cotidianos para la subsistencia. La protección social contribuye, así, a la estabilidad política (Mounk, 2018). La definición de estas prestaciones de la protección social por el Congreso de la Nación, implementadas con el débito automático de los fondos periódicos en las cuentas de los ciudadanos, significaron, también, dejar atrás décadas de clientelismo, y deberían entenderse como el “piso” de derechos sociales necesarios para poder ejercer los derechos civiles y los derechos políticos (Bobbio, 2009 y Bauman, 2008).

Cabe enfatizar que la reforma -externa al sistema y a sus regulaciones- que continúa pendiente, es la extensión de la formalidad del mercado laboral, que es la fuente más robusta y legítima para el financiamiento de la seguridad social. El número de trabajadores formalizados no

creció en las últimas décadas, y no se observa cómo podría expandirse en los próximos años para disminuir la informalidad en el mercado de trabajo e inyectar recursos genuinos al sistema de protección social.

La Argentina disfrutará del "bono demográfico" hasta fines de la década de 2030, aunque hasta el presente no lo está aprovechando (Fanelli, 2018). ¿Cómo cambiar antes de que este efecto se agote? El desafío es diseñar políticas para explotar esta oportunidad mientras persiste: aumentar la productividad y la formalización de la economía pueden mejorar el ahorro y la posibilidad de financiar más inversiones, y permitirían la acumulación de capital y el crecimiento económico (Gragnotati, Rofman, Apella y Troiano, 2014). Al mismo tiempo, es imperativo reconocer que este último deberá portar, finalmente, el peso del gasto en protección social.

Hacia adelante, es prudente recordar que las reformas previsionales con una frágil "legitimidad de origen" no lograron consolidar las soluciones propuestas. Fue el caso de la reforma previsional de 1993, cuyo complejo trámite legislativo dejó abierta la controversia sobre la reforma misma, luego abonada por las inconsistencias que implicó su puesta en marcha, los costos de gestión, y el impacto fiscal negativo que resultó de su instrumentación. En definitiva, los cambios no lograron arraigar, y fueron cancelados años después, con la "contrarreforma" de 2008.

Vivir más años es una buena noticia, sin embargo, el envejecimiento poblacional planteará esfuerzos fiscales aún mayores, que entrarán en conflicto por la demanda de ingresos tributarios futuros con otras inversiones reales y en capital humano.

Surgen, así, distintos interrogantes de corto y de mediano plazo que

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

deberán ser abordados por la dirigencia política y por la propia sociedad.

El camino es el diálogo y la búsqueda de consensos para promover procesos de cambio que permitan congeniar crecimiento económico con protección social; advirtiendo que el punto de partida es la deslegitimación de la previsión social que existe entre los ciudadanos, que hoy no esperan poder “vivir de las jubilaciones”.

### Referencias

Bauman, Z. (2008): En busca de la política. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

Bertin, H. (2019): Hacia una historia de la previsión social en Argentina: 1904-2018. Ediciones Haber, CEFIP-FCE-UNLP.

Bobbio, N. (2009): “I diritti, la pace e la giustizia sociale”. En: Bovero, M. (a cura di): Teoria generale della politica. Einaudi. Torino.

Fanelli, J. M. (2018): “Desperdiciar el bono demográfico es imperdonable”. La Nación, 16 de agosto. Buenos Aires.

Gragnotati, M., Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (editores) (2014): Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. Banco Mundial. Washington DC.

Mouk, Y. (2018): El pueblo contra la democracia. Paidós Ibérica, Buenos Aires.



### Un aporte para pensar la reforma previsional

Por Oscar Cetrángolo (FCE-UBA)

Son reiteradas las menciones a la necesidad de ciertas reformas estructurales que se requieren para que nuestro país despegue definitivamente. Hay algún consenso sobre un grupo de reformas necesarias, pero ese consenso no pasa del título. Existe poco debate sobre los contenidos que, seguramente, requerirían de un debate profundo y difícil. Uno de esos títulos corresponde a la reforma previsional.

En este caso, no deja de llamar la atención que se trate de una política que fue objeto de importantes replanteos durante las últimas décadas y que, adicionalmente, varios "parches" de emergencia hayan sido percibidos o presentados como reformas, lo que hace mucho más complejo el debate necesario. El objeto de esta nota es presentar alguna información introductoria y un grupo de lineamientos que creemos debiera orientar la futura reforma. No se intenta abordar la problemática en profundidad (sería imposible en este espacio) pero al menos incentivar y ayudar al debate siguiendo lo presentado en una [reciente publicación de la OIT](#) donde, junto con Fabio Bertranou y Pablo Casalí abordamos esta problemática con mayor exhaustividad<sup>1</sup>.

#### La fragmentación de un sistema de cobertura amplia

A pesar de haberse decidido hace algo más de una década la vuelta al sis-

- 
1. Bertranou, F., Casalí, P. y Cetrángolo, O. "[¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino](#)", Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para el Cono Sur de América (Informe Técnico 9), 2019.

tema público de reparto y, más recientemente la introducción de una Pensión Universal para los Adultos Mayores (PUAM) que no logren cumplir con los requisitos establecidos por la normativa para alcanzar una prestación por vejez a la edad legal de retiro (60 años para mujeres, 65 años para hombres), el sistema continúa mostrando un importante grado de fragmentación y estratificación.

En primer lugar, porque más de la mitad del total de beneficios que brinda el sistema previsional nacional corresponde a las moratorias previsionales, mostrando que un sistema diseñado en décadas anteriores como de naturaleza contributiva (à la Bismark) se transformó parcialmente en un sistema de prestaciones mínimas de seguridad social (à la Beveridge). Es así que el aumento de la cobertura previsional tuvo implicancias en el nivel del gasto previsional y en su composición.

En segundo término, la protección social de la población adulta mayor en Argentina puede ser calificada como muy amplia y fragmentada. En el primero de los sentidos, como consecuencia de la elevada cobertura, de acuerdo con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del segundo semestre de 2017 solo el 6,3% de la población que tiene 65 años o más estaba en situación de pobreza y menos del 1% era pobre indigente, mientras que los porcentajes correspondientes al total de la población eran 25.7 y 4.8 por ciento respectivamente<sup>2</sup>. En relación con la fragmentación, el denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) coexiste con otros regímenes contributivos que en la mayoría de los casos contemplan prestaciones similares pero donde, en contraste, varían algunos de los requisitos para acceder a los beneficios

---

2. INDEC (2018). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2017, Informes Técnicos, vol. 2, N° 63, Buenos Aires

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

como la edad y los años de contribución. Entre ellos pueden mencionarse las distintas cajas provinciales para empleados públicos, las más de 77 cajas de previsión y seguridad social para profesionales y los regímenes especiales y complementarios de previsión social. El plan de inclusión previsional o moratoria, que puede considerarse como "semi-contributivo", constituye una herramienta de carácter transitorio para quienes tienen la edad para jubilarse pero no cumplen con los años de aportes requeridos para tramitar el beneficio previsional. En este caso, los períodos de aportes impagos pueden cancelarse al contado o en un plan de facilidades de pagos de hasta 60 cuotas. Por último existen dos esquemas no contributivos, las pensiones no contributivas tradicionales, de corte asistencial y condicionadas a una prueba de recursos y por otro lado, la recientemente instituida PUAM, de corte universal y que busca garantizar la seguridad de los ingresos a partir de los 65 años para todos aquellos que no tengan otro ingreso previsional.

Con el objeto de brindar una aproximación cuantitativa a la importancia de cada grupo, puede decirse que, a partir de información de diciembre de 2017, es posible distinguir tres grandes grupos de beneficios: 3,23 millones de beneficios contributivos del SIPA (1,85 millones de jubilaciones y 1,38 millones de pensiones); 3,6 millones de beneficios por moratoria (casi 95% jubilaciones), y 1,5 millones de Prestaciones No Contributivas. El valor medio de las jubilaciones que no corresponden a moratorias era del equivalente al 67% del salario promedio de los trabajadores formales, según el RIPTÉ<sup>3</sup>. En el caso de los beneficios correspondientes a las moratorias, los valores medios eran del 30% del RIPTÉ y el de las prestaciones no contributivas cercanos al 23%.

---

3. Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables, relevada por la Secretaría de Seguridad Social.

## Gasto y financiamiento de la Protección Social para Adultos Mayores

Ese mismo año (2017), el gasto del sistema nacional (SIPA) era equivalente a 7,61% del PIB. Si a ese nivel se le suman los gastos destinados a otros tipos de pensiones contributivas y no contributivas a cargo del ANSES y otros organismos nacionales, y los correspondientes a las cajas provinciales (tanto transferidas en los años noventa como las no transferidas), el gasto en pensiones sumó, en el año 2017, poco menos de 11% del PIB.

### Gasto público en los diferentes fragmentos de la protección social para la población adulta mayor. Año 2017. En porcentaje del PBI

Prestaciones	% PBI
Jubilaciones y Pensiones SIPA.	7.61
Contributivas.	4.64
Semi contributivas (Moratoria).	2.97
Otras pensiones del gobierno nacional.	0.56
Justicia.	0.07
Caja Policía Federal.	0.21
IAF Militares.	0.29
Pensiones no contributivas nacionales.	0.18
PUAM.	0.03
PNC.	0.09
Ex-Combatientes y régimen preparatorio.	0.06
Empleados provinciales.	2.52
Ex-Cajas Provinciales transferidas.	0.31
Cajas Provinciales no transferidas.	2.21
<b>SUBTOTAL JUBILACIONES Y PENSIONES</b>	<b>10.87</b>
Otros gastos protección social para adultos.	1.21
INSSJyP (PAMI).	1.10
Asignaciones familiares pasivos.	0.11
<b>TOTAL</b>	<b>12.08</b>

**Fuente:** elaborado en base a datos del Ministerio de Hacienda (2018) y Subsecretaría de Relaciones con las Provincias del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

El mismo cuadro también consigna otras erogaciones a componentes de la protección social para la población adulta mayor, en especial el PAMI. Con esos agregados, el gasto total con ese destino superó el 12% del PIB.

El gasto del SIPA (siendo superior a la suma de aportes y contribuciones sobre los salarios) se financiaba con recursos de rentas generales en una proporción que resultaba cercana a la tercera parte del total hasta 2017, a pesar de sufrir la pérdida derivada del fallo de la Corte Suprema de Justicia que establece la devolución de la asignación del 15% de recursos coparticipados que había sido acordada a través del Pacto Fiscal del año 1992. El financiamiento del sistema nacional se verá aún más comprometido en los próximos años si se considera que, a partir de la sanción de la reforma tributaria a fines del 2017 (Ley 27.430), se puso en marcha un ambicioso y gradual programa de reducción de contribuciones patronales que financian la seguridad social<sup>4</sup>. El total de aportes y contribuciones sobre los salarios para el SIPA era cercano a 5% del PIB en 2017 y se estima que esta medida podría significar una pérdida algo superior a 1% del PIB hacia el año 2022.

Al igual que lo que sucedió a principios de los años ochenta y nuevamente en los noventa se intenta con esta medida reducir el costo laboral pero, a diferencia de las experiencias previas, en este caso no se hace como medida defensiva frente al atraso del tipo de cambio real ante programas antiinflacionarios con anclaje cambiario sino que se hace con el objetivo de mejorar el empleo formal, a partir de la conjetura que la demanda de empleo es sensible a cambios en este componente del

---

4. Esta medida ya fue objeto de análisis en ALQUIMIAS ECONÓMICAS cuando fue sancionada.

costo salarial. La medida, en tanto, no beneficia exclusivamente al nuevo empleo (ni tampoco a regiones o sectores de actividad seleccionados, como en el pasado) sino la totalidad de la nómina de trabajadores formales, sea cual fuere su localización, tipo de actividad, antigüedad o nivel de ingresos.

### **Los desafíos y acuerdos necesarios**

El documento citado se cierra con una serie de desafíos futuros y orientaciones para posibles reformas. Allí se señala la necesidad de consolidar un sistema sostenible de protección social para la población adulta mayor en Argentina, que logre cobertura universal con adecuada proporcionalidad para los que acceden a beneficios contributivos y suficiencia para los que no logran cumplir los requisitos del beneficio contributivo. De manera específica, deben considerarse los siguientes criterios y acciones.

En primer lugar, desde un punto de vista general (y aunque suene redundante), es necesario que el sistema previsional sea previsible. Por lo tanto, un nuevo sistema debe construirse sobre la base de consensos básicos que permitan construir un esquema que logre perdurar en el tiempo evitando la historia de las últimas décadas en las que ha habido cambios recurrentes y hasta de carácter pendular, muchas veces definidos en la emergencia.

En segundo lugar, en relación con los beneficios prometidos, se debe considerar una variedad de instrumentos para tratar los diversos objetivos del sistema de protección social para la población adulta mayor. Eso incluye:

- la existencia de una prestación universal sin requisitos para su obtención que ofrezca beneficios suficientes a la población que no

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

acceda a los beneficios contributivos, consolidando la reciente PUAM. Deberá financiarse con recursos de rentas generales;

- beneficios contributivos que guarden proporcionalidad con los aportes y contribuciones, y sean adecuados para mantener los incentivos a formalizarse, consistentes actuarialmente y sustentables en el largo plazo;
- componentes semi-contributivos para quienes hayan cumplido solo parcialmente con los requisitos para acceder a los beneficios contributivos,
- si bien excede el tema previsional, debe redefinirse la situación de los monotributistas, definiendo casos donde se los debe asimilar a los esquemas contributivos, semi-contributivos o no contributivos, y, por último,
- se debe reorganizar el sistema de prestaciones no contributivas con el objeto de evitar superposiciones, construyendo un esquema simple y explícito de beneficios no contributivos.

Simultáneamente, se debiera poder reducir (hasta eliminar) la fragmentación territorial derivada de la existencia de cajas de empleados públicos provinciales no transferidas a la Nación, así como revisar la conveniencia y alcance de los diferentes regímenes especiales y cajas complementarias, asegurando la permanencia de aquellos que tengan claros argumentos en favor de su existencia y, adicionalmente, asegurar su sostenibilidad de largo plazo. En los casos en que se requieran fondos adicionales para su financiamiento, hacerlo de manera explícita, evitando subsidios cruzados de carácter regresivo.

En tercer lugar, desde el punto de vista de la sostenibilidad de mediano plazo, resulta indispensable definir claramente el financiamiento de

cada grupo de prestaciones. En ese sentido, dado que las contributivas deben ser financiadas por cargas sobre los salarios, se deben mantener niveles de aportes y contribuciones que permitan financiar niveles de prestaciones aceptables por la población en el mediano y largo plazo. Asimismo, deben acordarse la necesidad y oportunidad de incorporar algunos cambios paramétricos, así como la conveniencia de mantener el Fondo de Sustentabilidad.

Por último, resulta indispensable considerar que sea cual sea el esquema que se logre consensuar, debe tenerse especial cuidado en considerar los costos de transición al esquema deseado.

*El autor de la presente nota es Director de la Licenciatura en Economía de la FCE-UBA, profesor titular regular de Finanzas Públicas en la FCE-UBA; Docente de la Maestría en Economía de la misma facultad e Investigador del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-Baires).*

---

*Nota publicada originalmente en ALQUIMIAS ECONÓMICAS el día 1 de julio de 2019.*



### Los tributos y el cambio climático

Por **Alieto Guadagni** (Academia Argentina de Ciencias del Ambiente)

Ya pasaron más de dos siglos desde la Revolución Industrial, cuyo avance impulsó fuertemente el aumento en el consumo de carbón, petróleo y gas. Son varios los factores que impulsaron este considerable crecimiento del consumo de combustibles fósiles y de la contaminación por emisiones. Se destaca el acelerado incremento de la producción mundial de bienes y servicios, que en el siglo XX se multiplicó nada menos que 19 veces. El aumento en la población mundial también es considerable, ya en la actualidad habitan nuestra Tierra casi 7000 millones más de seres humanos que a inicios de la Revolución Industrial, a su vez asociada con una rápida urbanización en todos los países.

Por estas razones, es no solo previsible, sino también preocupante la permanente aceleración en las emisiones contaminantes. Entre los años 1751 y 1967, es decir en nada menos que 217 años se emitió la misma cantidad de gases contaminantes que en los últimos 11 años (2007-2018). En la actualidad apenas seis países (China, USA, India, Rusia, Japón y Alemania) representan nada menos que casi el 60 por ciento de las actuales emisiones anuales de gases contaminantes. Son notables las diferencias en la cantidad de emisiones por habitante entre las naciones por el diverso grado de desarrollo económico. Todos los estudios científicos alertan expresando que es necesario comenzar sin demoras la reducción global de estas emisiones, pero el sendero a recorrer no será fácil si tenemos en cuenta las grandes disparidades en lo que hace a las emisiones por habitantes de cada país, por ejemplo, un

norteamericano contamina 150 veces más que un etíope, un canadiense 16 veces más que un guatemalteco y un australiano 32 veces más que un congolés.

### **La más importante externalidad negativa que enfrenta toda la humanidad**

El cambio climático impulsado por el consumo de combustibles fósiles es la principal externalidad económica de alcance global que enfrentamos en este siglo XXI, la magnitud de esta externalidad económica no reflejada en el sistema de precios, es tan considerable que está poniendo en evidencia las serias limitaciones asociadas con mercados nacionales incapaces de lograr una eficiente asignación de los recursos. Por esta razón no se registran importantes avances a escala planetaria para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> y otros gases contaminantes.

La Agencia Internacional de Energía alerta informando que la actual transición hacia una nueva realidad energética no tiene el ritmo requerido para abatir las emisiones globales. Las emisiones globales aumentaron 1,7 por ciento durante el año 2018. Es cierto que comenzaron a implementarse muchas iniciativas de carácter tecnológico, pero aún no tienen el ritmo requerido para reducir las emisiones.

El cambio climático es una externalidad negativa con la característica de ser de carácter global, es decir su impacto negativo cruza las fronteras políticas entre todas las naciones, por esta razón la solución global podrá ser únicamente alcanzada con un acuerdo global entre las naciones. Según el actual ordenamiento jurídico internacional no existe ninguna posibilidad legal de exigir a ningún país que implemente políticas efectivas para reducir las emisiones. Estamos en presencia de una gran limitación a cualquier política mundial para preservar el planeta, ya

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

que los beneficios propios de un país que reduce las emisiones son menores a los costos que debería afrontar para reducir sus propias emisiones. La mayor parte de los beneficios son de alcance global impactando favorablemente sobre las condiciones de vida de todos los países. Sin la posibilidad de hacer efectivo los acuerdos internacionales para reducir las emisiones será prácticamente imposible evitar que las emisiones sigan creciendo como hasta ahora, impulsando aún más el aumento de la temperatura que se registra desde hace varias décadas.

### **El creciente papel de la política tributaria**

El clima actual es ya muy dependiente de las actividades humanas que estimulan el consumo de combustibles fósiles. En los años de la Revolución Industrial la concentración de gases contaminantes era de 280 partes por millón (ppm), mientras que en la actualidad ha llegado a 415 ppm. Según sostiene el Premio Nobel William Nordhaus si no se adoptan políticas tributarias globalmente implementadas la acumulación de gases superaría los 700 ppm a fines de este siglo, originando un aumento en la temperatura entre 3 y 5 °C. Un serio problema es la tendencia natural de los países a convertirse en "free-riders", apoyando la imposición de tributos a las emisiones por las naciones, captando así los beneficios globales de la preservación del clima, pero sin tener que aplicarlos eficazmente en su propio país, evitando de esa manera los mayores costos de producción que impactarían en su territorio. Estamos en presencia de un caso clásico del "dilema del prisionero", en el cual cada país individualmente considerado tiene ventajas competitivas por no gravar las emisiones, si bien si todos cooperativamente cumplen con el abatimiento de las emisiones se maximiza la utilidad global del conjunto de naciones. Trump es un ejemplo de este comportamiento, ya que espera que los demás países hagan los esfuerzos

requeridos para abatir las emisiones mientras su gobierno niega la existencia del cambio climático y por lo tanto actúa defendiendo lo que afirma “es el interés nacional de los Estados Unidos”, ignorando así cualquier compromiso internacional para abatir las emisiones. Por esta razón, si no se implementan nuevas políticas a escala internacional, que apunten mediante serios y exigibles compromisos a abatir las emisiones, seguiremos acumulando gases en nuestra atmósfera, fenómeno que aumenta la temperatura.

### **Aumentan las naciones que gravan impositivamente las emisiones**

En las últimas décadas viene aumentando la cantidad de países que aplican tributos a los combustibles fósiles que impactan negativamente sobre el clima. En la actualidad son más de 40 las naciones que han adoptado alguna forma de impuestos a las emisiones. En el Reino Unido disminuyó la utilización del carbón debido a la imposición de tributos en el año 2013. En los Estados Unidos ya hay 9 estados que requieren a empresas de generación eléctrica comprar permisos para utilizar combustibles fósiles. California tiene vigente un sistema de “cap-and-trade” que se aplica no solamente a generadores de energía eléctrica, sino también industrias, refinerías y otros contaminadores. En Canadá el gobierno de Trudeau impuso un impuesto federal al carbón, petróleo y gas que en la actualidad llega a 15 dólares por tonelada de CO<sub>2</sub>, apuntando a un valor de 38 dólares hacia el año 2022, gran parte de lo aportado al fisco por estos impuestos da lugar a la reducción de otros tributos. Señalemos que ya existían tributos al CO<sub>2</sub> en British Columbia (30 dólares por Tn de CO<sub>2</sub>), mientras que en Quebec existen los permisos y cuotas para emisiones. En China los tributos están afectando alrededor del 30 por ciento de las emisiones, existen planes para expandir los programas de “cap-and-trade” y también aumentar la cobertura de los

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

tributos a las emisiones; este país es muy importante ya que es el primer contaminador mundial (28 por ciento de las emisiones mundiales).

Los impuestos a las emisiones conjuntamente con las regulaciones cuantitativas que comenzaron a aplicarse en varios países ya cubren más del 20 por ciento de las emisiones globales. Los impuestos comenzaron a aplicarse a inicios de la pasada década del 90, mientras que las regulaciones cuantitativas, que comenzaron a aplicarse unos años después, han ganado en importancia, ya que cubren más emisiones y también más naciones. Ambas medidas han podido morigerar el aumento de las emisiones, por esta razón es conveniente prestar atención a estas experiencias apuntando a su aplicación generalizada por todas las naciones, teniendo en cuenta que las tasas impositivas deben ser ajustadas periódicamente porque los costos ambientales crecerán a medida que aumente la acumulación de CO<sub>2</sub> en nuestra atmósfera.

En los últimos años se han hecho muchas propuestas para morigerar las emisiones globalmente contaminantes, como por ejemplo, la declaración de los "economistas sobre los dividendos del carbono". Esta declaración fue firmada por 3333 economistas norteamericanos, incluyendo a cuatro ex-Presidentes de la Reserva Federal, 27 ganadores de Premios Nobel, y dos ex Secretarios del Tesoro. Esta propuesta se centra en la implantación de un impuesto al CO<sub>2</sub> que aumenta gradualmente, comenzando por los 40 dólares por tonelada. Para evitar un aumento de la presión fiscal tributaria, se propone también un dividendo periódico que se devuelve igualitariamente a todos los habitantes, con liquidaciones trimestrales. La propuesta apunta a universalizar este tributo ambiental. Joe Biden, aspirante demócrata a la presidencia de los Estados Unidos, ha presentado un programa que apunta a reducir hacia el 2050 totalmente las actuales emisiones, una de las medidas

propuestas es la imposición de gravámenes a las emisiones contaminantes.

### **La responsabilidad de los inversores**

Los grandes inversores que tienen en cuenta el peligro del cambio climático han formado una coalición de titulares de importantes fondos de inversión que ha recibido el nombre de Climate Action 100+. Estos inversores han ya exigido a Royal Dutch Shell el cumplimiento de metas de reducción de emisiones. En el pasado mes de mayo los accionistas de BP votaron requerir de esta gran empresa de hidrocarburos, que explique qué medidas adoptará para contribuir al cumplimiento de los compromisos asumidos en la reunión de Naciones Unidas celebrada en París en el año 2015. Equinor, la empresa petrolera estatal de Noruega, ya decidió ofrecer esta información y además incrementar sus compromisos ambientales. También han actuado en los últimos años importantes fondos inversores de alcance global requiriendo, por ejemplo, explicaciones a empresas como ExxonMobil acerca del impacto de los impuestos a las emisiones. La Iglesia de Inglaterra ya ha expresado que dejara de invertir sus fondos en empresas energéticas, si es que estas empresas no actúan para reducir sus emisiones. En junio de este año Michael Bloomberg, expreso que dedicará 500 millones de dólares para ayudar a reducir la dependencia de los combustibles fósiles y combatir el calentamiento global. El dinero se utilizará para cerrar unas 250 centrales de carbón para el año 2030 y "frenar la carrera por construir nuevas centrales eléctricas de gas", dijo el ex alcalde de Nueva York (2002-2013) en un comunicado. "Estamos en una carrera contrarreloj con el calentamiento global, y aún no hay ninguna esperanza de una acción federal fuerte", dijo Bloomberg, en referencia al mandato del presidente Trump.

### **No todos ayudan a cuidar la tierra**

El actual gobierno de los Estados Unidos, que es el segundo contaminador global, no solo no piensa cumplir los compromisos adoptados en el Acuerdo de París (2015), sino que además viene eliminando diversas regulaciones de carácter administrativo que tenían como propósito abatir las emisiones. Según informa el New York Times, el gobierno de los Estados Unidos ha indicado a los científicos responsables de elaborar el próximo informe oficial sobre cambio climático (NCA), no presentar información sobre todos los posibles futuros escenarios energéticos. Las noticias que vienen de Brasil no son alentadoras, ya que con la actual administración se ha incrementado la deforestación en la extensa área amazónica, ya que actualmente la deforestación se ha duplicado con respecto a los niveles de hace dos años. Además, el gobierno recortó no solo los fondos de Ibama, que es en Brasil la principal agencia pública de protección ambiental, sino también sus facultades que fueron transferidas al Ministerio de Agricultura, dirigido por aliados de la explotación forestal. Hay algo en común entre Trump y Bolsonaro, ambos no prestan atención e incluso niegan la existencia de impactos negativos del cambio climático.

### **Sin un serio compromiso internacional no se reducirán las emisiones**

El escenario que enfrentamos nos dice que las soluciones no son fáciles, ya que se complican cuando se observa que las emisiones contaminantes tienen un alcance global, es decir sus efectos trascienden las fronteras nacionales de quienes la generan; por esta razón las políticas nacionales si son aisladas no están en condiciones de generar importantes resultados, si es que no están coordinadas por acciones multilaterales que regulen las emisiones a escala global. Según el FMI los

precios vigentes en los mercados internacionales de los combustibles fósiles no tienen incorporado el impacto negativo de su utilización, se trata de una magnitud realmente significativa ya que llega a nada menos que 6,5 por ciento del PBI mundial. Los mayores subsidios ambientales se encuentran en China, seguido por Estados Unidos, la Unión Europea y la India. El impacto contaminante del carbón es tan alto que este combustible fósil representa nada menos que el 46 por ciento de la totalidad de estos subsidios implícitos, seguido por el petróleo con un 43 por ciento y gas con apenas 11 por ciento. Se estima que, si no existieran estos subsidios implícitos a la contaminación de fósiles, las emisiones anuales de CO<sub>2</sub> serían 28 por ciento inferiores a las actuales y las muertes por contaminación del aire serían 46 por ciento menores. La eliminación de estos subsidios permitiría cumplir los objetivos del Acuerdo Climático de París del año 2015. Preservar las condiciones de vida en nuestro planeta exige:

- Implementar a la brevedad un acuerdo internacional imponiendo tributos a las emisiones contaminantes.
- Este acuerdo internacional debe comprender a la mayor cantidad de naciones, particularmente las más contaminantes.
- Desalentar a los "colados" (free-riders).
- Los tributos deben avanzar gradualmente hacia sus metas, a fin de estimular una transición ordenada en un proceso de cambio sustancial de la matriz energética, tanto por el lado de la producción como también de la eficiencia en su consumo.

Pero tengamos en cuenta que las restricciones políticas que enfrentan muchos gobiernos para gravar tributariamente las emisiones, nos dicen que no será fácil reducir las emisiones por la vía fiscal, como se acaba de

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

ver en las grandes protestas callejeras en París. Esto exigirá reducir las emisiones también por otros mecanismos que no dependan únicamente de los impuestos y precios de los combustibles fósiles, sino que también procuren disminuir las emisiones mediante nuevas normas regulatorias.



### **Siguen las reuniones internacionales pero aumentan las emisiones contaminantes**

**Por Alieto Aldo Guadagni**

(Academia Argentina de Ciencias del Ambiente)

Hace ya más de una década que el Informe Stern nos alertaba sobre el creciente riesgo del cambio climático. En el 2006 Stern sostenía que las evidencias científicas apuntaban a la existencia de un riesgo cada vez mayor si continuaba la actitud de "Business as usual" (BAU), ya que las consecuencias serían no solo graves sino también irreversibles. Doce años después de este Informe la evolución climática en todo el planeta confirmaba este alerta, sintetizado en la afirmación de Stern "El cambio climático representa un reto único para la economía, pudiendo afirmarse que es el mayor y más generalizado fracaso del mercado jamás visto en el mundo". Esta aseveración, referida a esta gran externalidad negativa de alcance global, es pertinente cuando se presta atención a que 197 naciones, con 14.000 delegados, se reunieron en Katowice (Polonia), convocados por Naciones Unidas en diciembre del año pasado en la reunión denominada COP-24.

Días antes de la COP-24, el grupo de científicos y expertos (IPCC), convocados por Naciones Unidas, había encendido la alarma suministrando información para ser tomada en cuenta en esta reunión de casi todas las naciones. Recordemos que el IPCC es el órgano internacional encargado de evaluar los conocimientos científicos relativos al cambio climático, sus impactos y sus riesgos, así como las posibles opciones de mitigación de las emisiones. En este informe del IPCC se señala que para limitar el

calentamiento global a 1.5°C se necesitarían transiciones “rápidas y de gran alcance” en la tierra, la energía, la industria, los edificios, el transporte y las ciudades. Según el IPCC, preservar nuestro clima requiere que las emisiones globales de CO<sub>2</sub> disminuyan hacia 2030 alrededor de 45 por ciento respecto de los niveles del 2010. Esto significa que se necesitaría compensar cualquier emisión excedente por medio de la remoción del CO<sub>2</sub> de la atmósfera, ya que si se permite que la temperatura global aumente más de 1.5°C será necesario depender en el futuro de nuevas técnicas que absorban CO<sub>2</sub> de la atmósfera, pero la efectividad de estas técnicas no está probada. Estas advertencias a todas las naciones vienen también siendo desde hace tiempo planteadas por la Organización Meteorológica Mundial, que reiteradas veces ha insistido que, más allá de las dudas del pasado, las emisiones son ya el principal causante de los desastres ambientales que vienen aumentando en todo el planeta.

Cuando deliberaban las 197 naciones en Polonia ya se conocían las últimas proyecciones energéticas que indicaban que dentro de 20 años estaríamos emitiendo más y no menos gases contaminantes que hoy y, que al actual ritmo de aumento en las emisiones cruzaríamos entonces la barrera crítica de 450 ppm dentro de dos décadas. Para hacernos una idea de lo que está ocurriendo tengamos en cuenta que, las emisiones anuales son hoy un 130 por ciento mayores a las de 1971. Las naciones reunidas en esta COP-24 ya conocían los grandes desastres ambientales registrados a lo largo del 2018. La lista comprende a los 10 más importantes hechos, a saber: Huracanes Florence y Michael en Estados Unidos, incendios en California, sequías en Europa, inundaciones en Japón, sequía en Argentina, inundaciones en China, sequía en Australia, inundaciones en la India, sequía en Sudáfrica y el tifón Mangikhut en Fili-

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

pinas y China. Las estimaciones del costo económico de estos desastres llegan a casi 100.000 millones de dólares.

La COP-24 no empezó bien, ya que en el discurso de apertura el Presidente de Polonia, Andrzej Duda, expresó que su país no podía renunciar a sus reservas de carbón por más de 200 años. Mientras tanto en Francia miles de manifestaban su enérgico rechazo a pagar mayores precios por los combustibles por la aplicación de impuestos a la contaminación de los fósiles. Cuando el Secretario General de Naciones Unidas inauguró las deliberaciones de esta COP expresó que "somos la última generación que puede frenar el cambio climático". Esto exige abatir sin demoras las emisiones causadas por los combustibles fósiles, expandiendo la participación en la matriz energética de las nuevas energías limpias. Para avanzar en una nueva política ambiental la cooperación multilateral es esencial, ya que ayuda a los países a tener en cuenta el bienestar de los pueblos más allá de sus fronteras.

Ese ánimo es el que motivó la COP-21 en 2015 que concretó el Acuerdo de París, cuando los países se comprometieron a contener el aumento de las temperaturas mundiales por encima de los niveles preindustriales por debajo de 2 grados centígrados, meta que exige avanzar hacia una economía con cero emisiones de carbono en las próximas décadas. Es preocupante la negativa actitud de los Estados Unidos, recordemos que cuando asumió Bush la presidencia en el año 2001, inmediatamente negó la ratificación del Protocolo de Kioto, lo mismo ocurre ahora con Trump, quien decidió el retiro de los compromisos de París y además anular importantes medidas adoptadas por Obama; tener en cuenta que Estados Unidos es el segundo contaminador mundial, superado únicamente por China. Lo grave es que no hay más tiempo para perder ya que, como dijo Obama, "Somos la última genera-

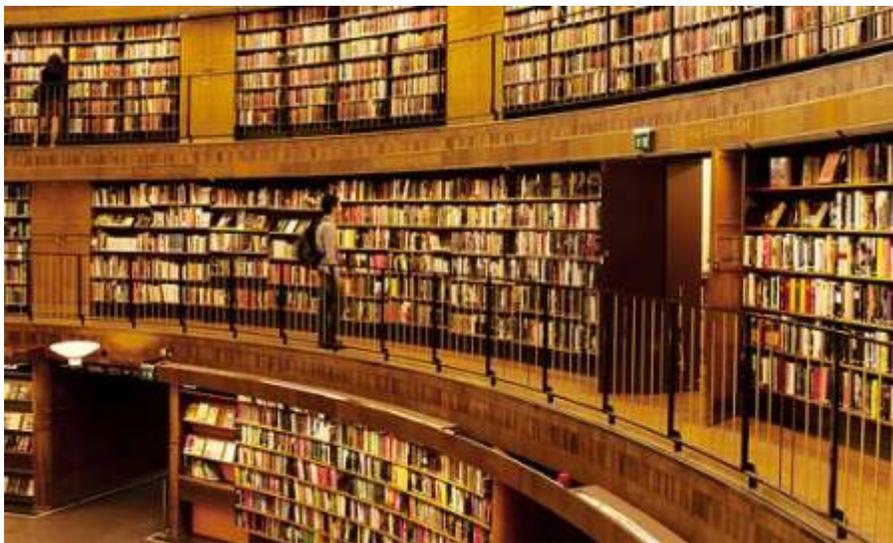
ción que puede hacer algo por el cambio climático”. El nuevo Premio Nobel de Economía, William Nordhaus, fue claro cuando expresó que “el cambio climático es como la ruleta y en el casino siempre se pierde”. Las evidencias vienen confirmando esta afirmación, ya que las emisiones de gases de efecto invernadero continúan aumentando, por eso los aspectos críticos del clima ya son preocupantes; por ejemplo, sequías, temporales, inundaciones, los bosques están disminuyendo, ambos polos pierden superficie, se calientan los océanos y aumenta el nivel del mar, además a medida que estos se acidifican, desaparecen los arrecifes de coral. Esta era la situación del cambio climático en momentos que deliberaban 197 naciones, en la cumbre ambiental en Katowice.

Los avances de esta COP-24, aprobados después de arduas negociaciones, son insuficientes para reducir las emisiones al ritmo requerido por las abrumadoras evidencias científicas. Lamentablemente esta reunión no aportó pasos importantes para reducir sin demoras las emisiones y cumplir así los compromisos del Acuerdo de París. Enfrentar eficazmente la amenaza de esta enorme externalidad global exige una solución global. También es evidente que el creciente riesgo causado por más emisiones globales plantea la urgente necesidad de una autoridad global, ya que está comprometido un importante bien común global. Por esta razón es necesario que las negociaciones internacionales acuerden la creación de una autoridad global, que tenga un poder efectivo y cuya legitimidad sea reconocida por todas las naciones.

## CAPÍTULO V.

---

### OTROS TÓPICOS



### **Progresos en “Public Economics”**

**Por Marcelo Garriga (FCE-UNLP) y Darío Tortarolo (UC Berkeley)**

El objeto de esta nota es indagar sobre los avances del estudio de la Economía del Sector Público. El análisis de los impuestos, su impacto sobre la eficiencia, la equidad, los costos para el contribuyente y la administración tributaria; el gasto público, su composición, eficiencia, alcance; el déficit fiscal, son todos temas que han estado en el centro del debate académico y político.

En una reciente reedición del libro “Lectures on Public Economics” (2015), un clásico en la literatura sobre la materia, A. Atkinson y J. Stiglitz (A y S), destacan 6 temas que han tenido un progreso significativo en las últimas tres décadas. Por su parte, H. Kleven en su trabajo “Language Trends in Public Economics”, de julio de 2018, analiza hacia dónde va dirigida la investigación en base a las palabras más utilizadas en más de 4500 documentos de trabajo de la NBER. En las siguientes secciones se tratan brevemente estas tendencias.

#### **La Globalización de las Finanzas Públicas**

La política fiscal no puede ser analizada en el contexto de una nación en economía cerrada. Es evidente que hay problemas globales que requieren soluciones globales. Por ejemplo, el medio ambiente, el conocimiento, los desequilibrios comerciales, la estabilidad macroeconómica, la seguridad internacional, entre otras. El diseño de la política fiscal no puede pensarse aislada de la competencia y cooperación internacional.

Los bienes públicos nacionales a la Samuelson, el caso típico de la Defensa, derivaron rápidamente en el análisis de los bienes públicos locales (gobiernos subnacionales y federalismo fiscal). Pero luego apareció el gran desafío de los bienes públicos globales como es el caso del calentamiento global que afecta el bienestar de toda la población mundial. ¿Quién es la autoridad de aplicación de estas políticas? ¿Hay que crear nuevas instituciones? ¿Los intentos de cooperación para reducir los gases contaminantes que afectan el calentamiento global han fracasado? El desafío está pendiente<sup>1</sup>.

Algo similar ocurre con el debate acerca del federalismo fiscal y la descentralización, que son aspectos clave en el debate político actual. ¿Son los niveles inferiores de gobierno quienes mejor responden a las preferencias de los ciudadanos? ¿Cuánto afectan las decisiones de un nivel de gobierno sobre los otros? ¿Cuánto impacta el grado de apertura de la economía sobre las finanzas locales?<sup>2</sup>

### **La Economía del Comportamiento y las Políticas Públicas**

Otras ciencias como la psicología, sociología, neurociencia y los modelos de economía del comportamiento pueden ayudar a entender las respuestas de las familias y las empresas ante determinadas políticas. Esto se vuelve más relevante en modelos con incertidumbre.

Aún en los casos en que la conducta individual parezca irracional (desde la perspectiva estándar del modelo de maximización de la utilidad), está

- 
1. En una reciente petición, firmada por más de 3000 economistas incluyendo 27 premios Nobel, se logró un consenso que incluye 5 recomendaciones de política para combatir el cambio climático, todas basadas en la instauración de un impuesto a las emisiones de CO<sub>2</sub>: <https://www.clcouncil.org/economists-statement/>
  2. Ver Courchene (1993) y Porto et al (2014).

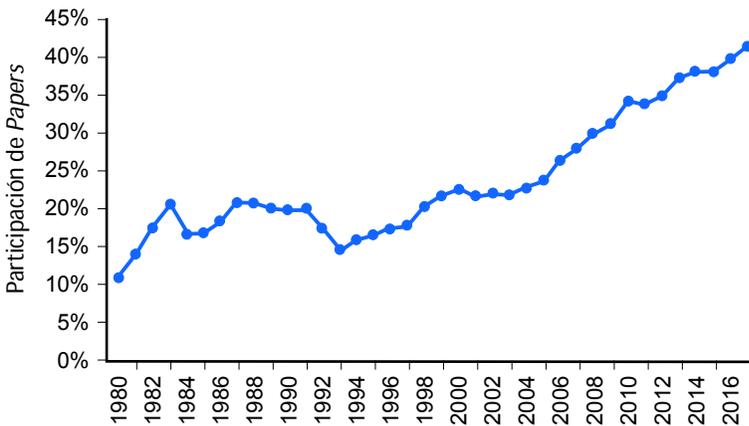
## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

irracionalidad podría predecirse o modelarse. Debido a que hay respuestas o comportamiento sistemáticos, los gobiernos deberían considerarlos en el diseño de sus políticas. Así por ejemplo, la teoría clásica supone que no hay efectos sobre el consumo de los individuos si el gobierno baja los impuestos y al mismo tiempo reduce los gastos en la misma magnitud. Pero la economía del comportamiento sugiere que si los individuos ven más dinero en su banco producto de la rebaja de impuestos, gastarán más.

Como señala el premio Nobel de Economía, Richard Thaler, "no es que la gente sea idiota sino que el mundo es complicado" y predecir el comportamiento de los individuos no es fácil.

En la Figura 1 puede observarse el incremento de los estudios en los cuales la economía del comportamiento constituye un aspecto central.

**Figura 1. Economía del comportamiento (Kleven, 2018)**

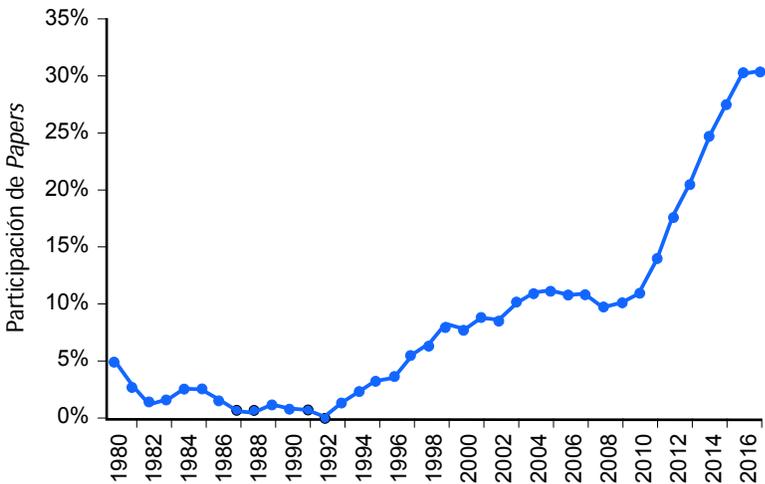


**Nota:** El gráfico muestra la participación de *papers* que mencionan sin ambigüedades palabras relacionadas a la temática de "Economía del comportamiento". El gráfico contempla una media móvil de cinco años.

## Evidencia Empírica

Las investigaciones sustentadas en la evidencia empírica han aumentado significativamente. Tres cuestiones pueden explicar este comportamiento: i) la disponibilidad de información proveniente de las encuestas de hogares y datos administrativos; ii) el desarrollo de técnicas econométricas más sofisticadas para el manejo de los datos; iii) el renovado interés de los economistas por estudiar la evidencia empírica, ya sea en experimentos de laboratorio como en trabajos de campo. En la Figura 2, por ejemplo, se puede apreciar la explosión de trabajos empíricos que utilizan registros administrativos para responder a la pregunta de interés.

**Figura 2. El aumento de los datos administrativos (Kleven, 2018)**



**Nota:** El gráfico muestra la participación de *papers* que mencionan el término "datos administrativos" o sinónimos del mismo. El gráfico contempla una media móvil de tres años.

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

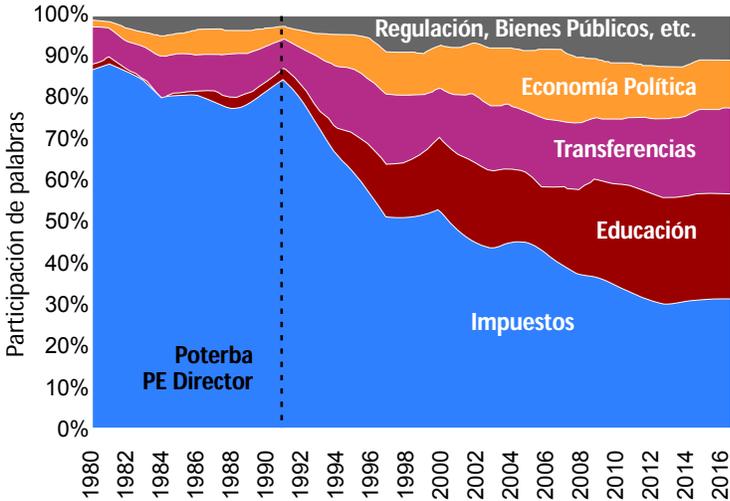
No solo las investigaciones empíricas han puesto énfasis en el comportamiento de las familias sino también en las decisiones de las firmas, que pueden verse afectadas por las políticas públicas.

Con los cruces de información y el acceso a “big data” se están realizando avances importantes en temas de administración tributaria, evasión y elusión fiscal en un esfuerzo conjunto entre académicos y agencias tributarias (ej. Pomeranz, 2015; Alstadsæter, Johannesen, Zucman, 2018). Se han llevado a cabo intervenciones que aprovechan la disponibilidad de información de fuentes de terceros para mejorar el cumplimiento de tributos como el IVA y el Impuesto a la Renta (Naritomi, 2018; Brockmeyer et al, 2019). Relacionado a esta temática, y con la filtración informativa de los Panama Papers, ha cobrado especial atención una rama de las finanzas públicas que analiza la relocalización de beneficios hacia paraísos fiscales como estrategia para eludir impuestos (Zucman, 2014).

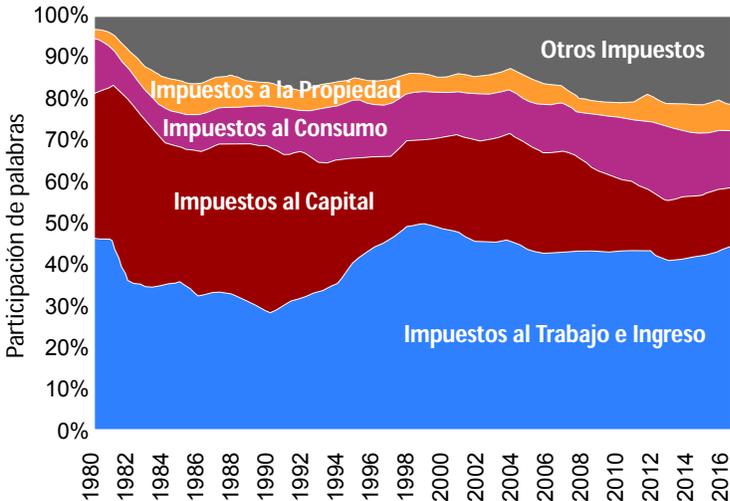
¿Cómo ha evolucionado la investigación en los distintos temas de las finanzas públicas? En la Figura 3 vemos que los impuestos han ido perdiendo importancia relativa y aparecen otros temas que adquieren relevancia como la educación, las transferencias, la economía política, entre otros.

Dentro de los impuestos, los que gravan al capital han relativizado su importancia en las investigaciones en favor de otras formas de imposición como los tributos al trabajo, al ingreso y otras fuentes de imposición (Figura 4).

**Figura 3. Hablamos menos sobre impuestos de lo que solíamos hacer (Kleven, 2018)**



**Figura 4. Cuando hablamos de impuestos, ¿De qué impuestos hablamos? (Kleven, 2018)**



## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

Sin embargo, se observa recientemente un renovado interés por el rol de los impuestos corporativos sobre el comportamiento de las empresas. Por ejemplo, cómo afectan las decisiones de inversión (Yagan, 2015; Ohrn, 2018), la relocalización de las empresas (Giroud y Rauh, 2019) y quién soporta la incidencia final del impuesto, es decir, en qué medida la carga fiscal termina recayendo sobre los empresarios, los trabajadores, o los consumidores (Suarez Serrato y Zidar, 2016; Fuest, Peichl y Siegloch, 2018).

También la evidencia empírica ha permitido comprender mejor el efecto que generan ciertos impuestos específicos que buscan desalentar actividades con externalidades negativas. El caso más reconocido en la literatura es el del impuesto a la emisión de CO<sub>2</sub> para combatir el cambio climático (ej. Marron y Todder, 2014). Otro caso menos tradicional es el del impuesto a las bebidas azucaradas como medida para combatir la obesidad (Cawley, Frisvold, Hill, Jones, 2018).

Por otra parte, el acceso a registros administrativos de larga data y el cruce con otras fuentes de información han permitido avanzar en temas de interés mundial como, por ejemplo, el análisis de los factores que explican la movilidad intergeneracional en la distribución del ingreso (Chetty, Hendren, Kline, Saez, 2014).

### **Política Económica**

El abandono del estado benevolente y las diferencias entre la percepción de los votantes y la realidad han puesto en el centro del debate el diseño de la política económica. Información asimétrica, comportamientos estratégicos, grupos de interés, políticos y burócratas con objetivos distintos que los del conjunto de la sociedad son elementos clave al momento de implementar y evaluar una política pública.

En los años recientes un tópico que juega un rol central en la política económica es la corrupción. Los problemas de información en los mercados son centrales para entender la corrupción: si ésta pudiera observarse sin costo probablemente no ocurriría.

Las teorías de la segunda generación de federalismo fiscal (Oates, 2005 y Weingast, 2009) dejan atrás la idea del estado benevolente, haciendo hincapié en las posibles conductas oportunistas de los gobiernos locales financiados con transferencias del nivel central de gobierno.

Por otra parte, en el debate político se observan diferentes visiones sobre los efectos de las políticas públicas. A pesar del instrumental económico y empírico disponible, muchos resultados esperados son inciertos.

Atkinson y Stiglitz, destacan que la historia y la cultura jugarían un rol importante en el diseño de las políticas públicas comprometiendo seriamente la factibilidad de las mismas.

### **Abandonando el Equilibrio General Competitivo**

Información asimétrica, imperfección en los mercados, competencia monopolística, desempleo, racionamiento del crédito, externalidades, evasión, imposición distorsiva, entre otros problemas en los mercados, obligan a pensar en modelos que se alejan del equilibrio general competitivo. Las políticas públicas deben diseñarse en un entorno de segundo mejor y, en este contexto, las recomendaciones de política cambian sustancialmente.

Por ejemplo, el efecto total de un impuesto ambiental sobre el bienestar dependerá del impacto neto de: i) la corrección de la externalidad negativa en el mercado que se introduce el impuesto, ii) del doble dividendo

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

(efecto reciclaje de la recaudación que permite reducir impuestos en otros mercados) y iii) el efecto sobre el mercado de trabajo que genere la variación de precios producto del incremento en el precio del bien o del insumo en el que se corrige la externalidad ("interacción impositiva")<sup>3</sup>. Los modelos teóricos (así como también varias simulaciones numéricas) indican que en general el "efecto de la interacción impositiva" (negativo) es superior al "efecto reciclaje de la recaudación" (positivo), de modo que el resultado agregado es algo menor que las ganancias asociadas al análisis de primer mejor (donde sólo se contempla la "ganancia primaria de bienestar"). Es necesario destacar que esta conclusión no niega los beneficios de los impuestos ambientales, sino que relativiza su potencial como herramienta para aumentar el bienestar social.

Sea cual sea el caso, no quedan dudas de que el análisis bajo un esquema de segundo mejor de las políticas públicas, sugiere que éstas son necesariamente más costosas que lo que se las podría presumir a partir de un simple análisis de equilibrio parcial (el cual sólo contempla el mercado particular donde se actúa y no los efectos sobre otros).

### **Desigualdad y Redistribución**

Otro aspecto central a las políticas públicas, y en particular las fiscales, es el impacto distributivo de las mismas. Los modelos basados en el "agente representativo con iguales gustos y dotación de factores" dominó el *mainstream* de la academia. Sin embargo, la economía del sector público restringida al análisis de cuestiones de eficiencia, en un mundo de agentes idénticos, ha fallado al momento de analizar

---

3. Ver Parry y Oates (2000).

aspectos clave de las políticas públicas. Los problemas distributivos son centrales para el diseño de las mismas. En muchos casos la justicia distributiva hace a la sostenibilidad de las políticas.

Cuando se evalúa el impacto de una política pública es necesario mirar tanto el lado del gasto como de los impuestos, es decir evaluar el impacto distributivo neto. Por ejemplo no se concibe evaluar un programa de beneficios sociales, analizando los quintiles de la distribución del ingreso que se benefician del programa, si al mismo tiempo no se contesta la pregunta de quienes financian dicha política. Como señala Musgrave "... cualquier teoría y política de finanzas públicas significativa debe considerar las cuestiones que surgen de los dos lados del presupuesto"<sup>4</sup>.

También en materia impositiva y desigualdad, el acceso a registros administrativos, permite una mejor comprensión del rol que tiene el 1% más rico de un país en la evolución de la desigualdad (ver por ej. Smith, Yagan, Zidar, Zwick, 2018; Zucman, 2019). Asimismo, con el aumento de la desigualdad en Estados Unidos, han cobrado importancia en el debate político y académico la implementación de gravámenes menos tradicionales como el impuesto a la herencia y a la riqueza. Una serie de trabajos recientes analizan algunos de los efectos que tienen estos impuestos sobre la base imponible (Londono-Velez y Avila, 2019; Saez y Zucman, 2019).

### **Consideración Final**

La enseñanza y la investigación en temas de economía del sector público no pueden obviar esta agenda y estos tópicos tan desafiantes, además

---

4. Ver Porto (2018).

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

de los temas de género que han adquirido una enorme relevancia en la actualidad. Los avances producidos en los últimos 30 años constituyen una referencia obligada para Universidades y Centros de Investigación en la materia.

### **Bibliografía**

Alstadsæter A, N Johannesen, y G Zucman (2018). Tax Evasion and Tax Avoidance, UC Berkeley working paper.

Atkinson A y J Stiglitz (2015). Lectures on Public Economics. Princeton University Press.

Brockmeyer A, M Hernandez, S Kettle, S Smith (2019). Casting a Wider Tax Net: Experimental Evidence from Costa Rica. American Economic Journal: Economic Policy.

Cawley J, D Frisvold, A Hill, y D Jones (2018). The Impact of the Philadelphia Beverage Tax on Prices and Product Availability. NBER Working Paper N°. 24.990.

Chetty R, N Hendren, P Kline, y E Saez. (2014). Where is the Land of Opportunity: The Geography of Intergenerational Mobility in the United States. Quarterly Journal of Economics 129 (4).

Courchene, T. J. (1993). "Glocalization, Institutional evolution, and the Australian Federation".

Fuest C, A. Peichl, S. Siegloch (2018). Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany? American Economic Review.

Giroud X y J Rauh (2019). State Taxation and the Reallocation of Business Activity: Evidence from Establishment-Level Data. Journal of Political Economy

- Kleven H J (2018). Language Trends in Public Economics. Slides. Princeton University.
- Londono-Velez J y J Avila (2019). Can Wealth Taxation Work in Developing Countries? Quasi-Experimental Evidence from Colombia. UC Berkeley working paper.
- Marron D B y E J Toder (2014). Tax Policy Issues in Designing a Carbon Tax. *American Economic Review*, 104.
- Musgrave R. (1964). "Estimating the distribution of the tax burden", in Clark, C. and G. Stuvell (eds), *Income redistribution and the statistical foundations of economic policy, income and wealth*, Bowes and Bowes, Cambridge.
- Naritomi J (2018). Consumers as Tax Auditors. LSE working paper.
- Oates W (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*.
- Ohrn E (2018). The Effect of Corporate Taxation on Investment and Financial Policy: Evidence from the DPAD. *American Economic Journal: Economic Policy*.
- Pomeranz D (2015). No Taxation without Information: Deterrence and Self-Enforcement in the Value Added Tax. *American Economic Review*.
- Parry, I. y W., Oates (2000) Policy Analysis in the Presence of Distorting Taxes, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 19 (4), pp. 603-613.
- Porto A, N Porto, y D Tortarolo (2014) "Glocalization" and decentralization. The role of local governments in the new international context. *Urban Public Economics Review*, num. 20.

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

Porto A. (2018):

<http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2018/11/26/un-tema-de-economia-publica-importante-y-olvidado-quien-paga/>

Saez E y G Zucman (2019). How Would a Progressive Wealth Tax Work? Evidence from the Economics Literature. UC Berkeley working paper.

Smith M, D Yagan, O Zidar, E Zwick (2018). Capitalists in the Twenty-First Century. NBER Working Paper.

Suarez Serrato J C y O Zidar (2016). Who Benefits from State Corporate Tax Cuts? A Local Labor Markets Approach with Heterogeneous Firms. American Economic Review.

Thaler R. (2017): <https://www.lanacion.com.ar/2070631-richard-thaler-un-nobel-al-estudio-de-la-irracionalidad-humana>.

Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives. Journal of Urban Economics.

Yagan D (2015). Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut. American Economic Review.

Zucman G (2014). Taxing Across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits. Journal of Economic Perspectives.

Zucman G (2019). Global Wealth Inequality. NBER working paper 25.462.



### **Cambios en la geografía económica mundial**

**Por Alieto Aldo Guadagni**

Las disparidades en el crecimiento económico de las naciones no son novedad, ya que una característica de la historia mundial es que las naciones no crecen al mismo ritmo. La historia registra cambios en los liderazgos económicos, por ejemplo, hacia fines del siglo XVIII Inglaterra, gracias a su Revolución Industrial desplaza a los Países Bajos, entonces líderes mercantilistas, que previamente habían superado a China, entonces el país por muchos siglos líder. Lo mismo pasó después con Estados Unidos que desplaza a Inglaterra, luego de la Guerra de Secesión. Por eso no nos debe sorprender que el desigual avance de la producción de bienes y servicios venga cambiando año a año el mapa mundial de las actividades económicas, que está girando desde Europa y América del Norte hacia el Asia-Pacífico, por el acelerado crecimiento no solo de China sino también de India y otras naciones como Corea, Vietnam, Taiwán, Singapur, Malasia, Indonesia y Bangladesh. En el mismo sentido las últimas proyecciones del FMI señalan que el Asia-Pacífico seguirá creciendo.

Desde la finalización de la Segunda Guerra en el siglo pasado el mundo se ha encaminado por el sendero del crecimiento, con un sostenido aumento en la producción, pero con una diferencia entre las tradicionales economías avanzadas y las economías emergentes y en desarrollo. En las últimas décadas del siglo pasado las 39 economías avanzadas representaban casi las dos terceras partes del PBI mundial, mientras

que las 155 emergentes y en desarrollo apenas representaban algo más de la tercera parte. Hoy el mapa económico es diferente, ya que las economías emergentes y en desarrollo representan el 60 por ciento del PBI mundial, es decir mucho más que la parte correspondiente a las economías avanzadas. El siglo XX había sido el siglo con el mayor crecimiento económico, impulsado por importantes avances científicos y tecnológicos que expandieron la producción.

El ejemplo de los asiáticos es claro, si queremos disminuir la pobreza e indigencia, será necesario un sostenido crecimiento económico. Los asiáticos nos están enseñando que el motor del crecimiento económico es la inversión financiada por el propio ahorro, no como superficialmente sostienen algunos que afirman que el consumo interno es el impulsor del crecimiento. Es cierto, y este ha sido el aporte de Keynes, que el aumento del consumo en una fase cíclica recesiva puede ayudar a salir de una recesión, pero nunca a mantener un crecimiento sostenido. No hay crecimiento sostenido sin ahorro, inversión y aumento de las exportaciones.

Los países emergentes y en desarrollo crecen más rápido que las economías avanzadas porque vienen invirtiendo más que estos países (en la actualidad 33 por ciento del PBI anual versus 22 por ciento). La mayor parte de estas crecientes inversiones han sido generadas por altos niveles de ahorro interno, estimulados por reducidos niveles inflacionarios. Ningún país con alta inflación ha podido crecer de una manera prolongada. El avance de las nuevas economías en desarrollo, particularmente China e India, se afianza año a año, ahora se espera que China crezca casi el triple que los Estados Unidos (6,3 versus 2,3 por ciento). Por su parte, el FMI espera que la India siga creciendo este año mucho

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

más que la Unión Europea (7,3 versus 1,3 por ciento). Los altos niveles de ahorro en estos dos grandes países asiáticos financian altos niveles de inversión, es así como la participación de las inversiones en el PBI es en India un 50 por ciento mayor que en Estados Unidos, mientras que en China es el doble.

Hoy el PBI chino es 28 por ciento mayor al de los Estados Unidos, pero el nivel de vida de la gente sigue siendo mayor en los Estados Unidos; en 1980 el PBI per cápita era en Estados Unidos 40 veces mayor al chino, mientras que ahora sigue siendo mayor, pero con una diferencia más reducida (un poco más del triple). Es cierto que la producción total de bienes y servicios es ya en China mayor a la de los Estados Unidos, pero esta nación continúa manteniendo su liderazgo militar, además del científico y tecnológico que es la base de las mejoras en productividad. No olvidar que de las 10 mejores universidades del mundo, 8 están en Estados Unidos. Este es el gran activo de esta nación, que el FMI no mide con estas cifras.

El avance de las economías en desarrollo no es el mismo en todos los continentes, ya que desde hace años es más importante en Asia que en América Latina, región que ha venido perdiendo significación en las últimas décadas. Mientras en 1980 representaba 12,1 por ciento del PBI mundial en la actualidad esta magnitud apenas llega a 7,4 por ciento. Pero en América Latina no todos los países han retrocedido en el escenario internacional, la excepción notable es Chile que aumentó su participación en el PBI mundial ya que trepo del 0,29 por ciento al 0,35 en la actualidad. En 1980 nuestro PBI era casi cinco veces mayor al de Chile, en la actualidad es menos del doble. El mayor retroceso en la región y en el mundo le corresponde a Venezuela.

En Argentina hoy estamos viviendo un proceso recesivo, alta inflación, aumento del desempleo y la pobreza, penurias que han sido frecuentes en las últimas décadas. Paul Samuelson sostenía a fines del siglo pasado que había cuatro clases de países: los desarrollados, los subdesarrollados, Japón que no tenía recursos naturales y era difícil explicar cómo pudo crecer tanto en tan poco tiempo, y finalmente la Argentina, que tenía recursos naturales pero no pudo sostener su expansión económica y mejorar así el nivel de vida de la población. Durante la Segunda Guerra Mundial, la economía argentina era la mayor de América Latina, luego Brasil pasa al primer lugar, posteriormente México también nos supera. Nuestro retroceso también se manifiesta en la evolución del PBI por habitante. Hace décadas teníamos el nivel de vida más alto en la región, pero la situación es hoy distinta. En 1980 nuestro PBI por habitante era casi el doble que el de Chile, ahora el chileno es 32 por ciento mayor; era el doble que el de Uruguay, ahora el de este país es 18 por ciento mayor; era 9 por ciento mayor al de México, ahora el mexicano es 3 por ciento mayor; era 132 por ciento mayor al de Colombia, ahora esta diferencia se ha reducido a 31 por ciento; era el doble que el de Perú, ahora esta ventaja se ha reducido al 37 por ciento. Algo similar ocurre cuando la comparación se hace con otros países, por ejemplo, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Panamá, Ecuador y Paraguay.

Los países que en América Latina aumentan de una manera sostenida su producción y su empleo, lo hacen por el esfuerzo de su ahorro, orientado a financiar las inversiones destinadas a aumentar la oferta de bienes y servicios. Esto no significa que la inversión extranjera no sea importante como complementaria, pero nunca sustituto de la inversión financiada por el propio ahorro.

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

Hace años que Argentina dejó de avanzar por el sendero del crecimiento económico basamento esencial, aunque no suficiente, de la integración social de toda la población. Los periodos de nuestro crecimiento han sido cortos, como el último registrado entre el 2003 y el 2008; ya hace una década que nos abruma hechos negativos, entre los cuales destacamos un gran déficit fiscal, el estancamiento de las exportaciones, la ausencia de inversiones productivas, la prevalencia de empleos de baja calidad con pobre remuneración, el retroceso educativo, el aumento de la pobreza y la exclusión social y una de las mayores inflaciones del mundo moderno. Nuestro retroceso en el escenario internacional es notable, ya que hemos dejado de significar el 1,33 por ciento del PBI mundial en 1980, para disminuir a la mitad en 2019 (0,65 por ciento). La recesión prevista para este año reduce aún más nuestra participación global, asociada a un nivel inflacionario muy elevado.

El principal activo de nuestro país siguen siendo los recursos aportados por la naturaleza, claro que con esto solo no alcanza porque no hemos sabido ni expandir esta producción ni avanzar en la industrialización de estos bienes primarios. Pensar en "lluvia de inversiones externas" es una ingenuidad, no hay crecimiento sin inversión propia, y no hay inversión sin ahorro. Pero atención, aquí entra a jugar negativamente nuestro déficit fiscal, ya que este último es ahorro negativo, es decir, mientras mayor sea el déficit fiscal, menos será el ahorro y, por ende, menos serán las inversiones. Por lo tanto, con un gran déficit fiscal, motivado por un creciente gasto público, no puede haber crecimiento económico.

El desafío que enfrenta Argentina es como aumentar sus inversiones: sin un amplio acuerdo político, esto será difícil, como lo ha puesto en evi-

dencia nuestra historia. Es hora de amplios acuerdos políticos que nos permitan retomar el camino del crecimiento económico, no será nada fácil pero es el camino.



### **De economistas sabios y de aprendices de brujo**

**Por José Alberto Bekinschtein** (Lic. en Economía, UBA)

La teoría y la política económica argentina de las últimas décadas han oscilado entre la adoración irrestricta del mercado como asignador de recursos y motor de la inversión privada, y la exaltación del Estado como redistribuidor de ingresos y promotor del desarrollo. No es que ambas interpretaciones de la realidad y sus recomendaciones derivadas hayan resultado inocentes: ganancias extraordinarias se han obtenido en base a la concentración económica resultante de la primera visión, "neoliberal", como en la segunda o "nacional", montada en la inexorable - y a veces buscada - zoncera de un Estado al que se imagina líder, pero que termina siendo poco más que un distribuidor anárquico, valga la paradoja, de cuasi-rentas y privilegios sin contrapartida.

Quienes se suponían liberales, poco o nada se preocuparon por generar mercados competitivos: las leyes y sistemas de promoción de la competencia, cuando existen, son puramente nominales, como pueden dar fe los usuarios de servicios públicos, de la banca, de las comunicaciones, de los medios gráficos y audiovisuales, de la obra pública, del espacio urbano, entre otros. Es decir, los mercados "competitivos" son para "los otros", principio (anti)ético básico que, por si fuera poco, es refrendado por un aparato judicial poco accesible a los actores menores o poco "conectados". Por su parte, los "nacionales" no se preocuparon por fundar o reformar un Estado capaz de gestionar eficazmente -un calificativo que no debería ser pecaminoso aplicado también al sector

público - ni de la cuestión fiscal, desdeñada como parte de las artimañas del campo "neoliberal". Liberales sin mercado, "nacionales" sin Estado: lo peor de ambos mundos.

Respaldados en ambos casos en ideas del siglo XIX sin su elegancia original, uno de los fracasos más persistentes de tales esquemas es el de la inflación. Para unos, el fenómeno tiene un culpable: la monetización del déficit fiscal. Para los otros no es más que un *collateral damage* del robustecimiento del mercado interno vía demanda.

Un alto funcionario del FMI se sorprende cuando rígidas políticas monetarias y ajustes fiscales celebrados como "el camino correcto", resultan, al revés de lo que marcan los textos sacratísimos, en una inflación creciente. Se culpa entonces al bimonetarismo autóctono porque esos mandatos no funcionen en la realidad local, sin percibir que el tal apego a monedas foráneas no es otra cosa que el resultado de malos diagnósticos y peores ejecuciones y no sólo atribuible al denostado "populismo".

En los ahora famosos 70 años de fiesta hubo de todo: gobiernos y ministros "serios" o sea del "*mainstream*" (gestión militar o civil) y "populistas" de distinto cepaje, incluso con algunos años (pocos) bajo gestión militar. Curiosamente si de inflación hablamos, los resultados no fueron muy diversos: en 59 años, que excluyen los de transición de gobiernos y una guerra, hubo 28 de gestión "seria" y 31 de "la otra". Medidos por la evolución anual del IPC, un indicador usualmente tomado como medida de la inflación, los resultados son los que siguen. Resalta el periodo de convertibilidad, cuya paz resultó ser la tapa de una olla presión.

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

### 70 años de inflación: "Serios" y "Populistas"

	Medida por IPC	Promedio del periodo
1947	13,6	
1948	13,1	
1949	31	
1950	15,6	
1951	36,7	
1952	38,8	
1953	4	
1954	3,8	19,58
1956	13,4	
1957	27,7	
1958	22,5	21,20
1959	113,7	
1960	27,3	
1961	13,5	
1962	28,1	45,65
1964	22,2	
1965	28,6	25,4
1967	29,2	
1968	16,2	
1969	7,6	
1970	13,6	16,6
1971	34,7	34,7
1972	58,5	58,5
1974	24,2	
1975	182,8	103,5
1977	176,0	
1978	175,5	
1979	159,5	
1980	100,8	
1981	164,7	155,30
1984	688,0	
1985	385,4	
1986	81,9	
1987	174,8	
1988	387,7	343,56
1990	2314	2314,00
1991	84	
1992	17,5	
1993	7,4	
1994	3,9	
1995	1,6	
1996	0,1	
1997	0,3	
1998	0,7	14,44
2004	4,4	
2005	9,8	
2006	10,9	
2007	8,5	8,40
2008	23,80	
2009	16,40	
2010	25,90	
2011	22,89	
2012	25,69	
2013	28,38	
2014	38,54	25,94
2016	36,2	
2017	24,8	
2018	47,6	36,20

No se incluyen datos de transición de gobierno. No se incluye 1982 (guerra) ni 1999-2001 (crisis).

Resulta paradójico que se mantenga tanta interpretación unívoca de un fenómeno -el de la inflación es el más manifiesto de nuestra historia económica moderna- cuando a las ilusiones del "esta vez es diferente" suceden, fatalmente, los engaños. Particularmente notable dentro de tal contrasentido, resulta el desconocimiento de una interpretación particularmente lúcida del fenómeno inflacionario, elaborada por el más importante economista argentino de la segunda mitad del siglo XX. Allá por 1959, Julio H.G. Olivera desarrolló una de las explicaciones más convincentes y fundadas acerca del carácter multidimensional de la inflación en América latina, y especialmente, en la Argentina. En su artículo "La teoría no monetaria de la inflación", sostenía que para explicar el proceso inflacionario se debían también tomar en cuenta la importancia de los factores no monetarios o "reales", en especial los movimientos de los precios relativos de los bienes y servicios. ¿Por qué? Porque especialmente en economías en desarrollo, los mercados están muy lejos de ser perfectos, los precios son inflexibles a la baja, por lo cual todo movimiento de precios relativos, termina en una suba generalizada del nivel de precios.

¿Qué dicen en cambio las interpretaciones más tradicionales? Para los monetaristas puros el aumento en la cantidad de dinero -por ejemplo para financiar déficits fiscales- hace que aumente la demanda de mercancías y como la oferta es rígida (por ejemplo falta de inversión) "sobreviene un alza del nivel de precios". Es la conocida interpretación del fenómeno como "inflación de demanda".

Hicks, un economista de los años 30, planteó que en realidad el nivel de precios está determinado por los precios de ciertos bienes y servicios clave, entre otros el salario, poco flexible a la baja, por lo menos en términos nominales (en pesos). Esta es la llamada "inflación de costos".

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

Hasta aquí una síntesis apretada y simplificada de lo que el profesor Olivera decía en su *paper*. Pero lo que quiero destacar -verán ustedes que no son ajenas a nuestros actuales sinsabores- son sus conclusiones. Cuando se introduce la economía real, a través de las relaciones entre los precios relativos y sus cambios, "en virtud de la señalada rigidez de los precios descendentes en dinero... toda variación de las relaciones de valor entre las mercancías acarrea un aumento general del nivel de precios, *sea cual fuere* la causa de esa variación". El aumento en el nivel general de precios, producto de cambios iniciales en ciertos precios relativos, por ejemplo, el de las divisas (digámoslo, aunque no lo dice el autor), en condiciones de inflexibilidad de precios a la baja, como ocurre en mercados imperfectos, tiende a producir un estado crónico de inflación. De no existir un mecanismo de ajuste, nada hace suponer que los nuevos precios queden equilibrados.

El Banco Central puede fijar la oferta monetaria: en ese caso, los niveles de precios dados determinarán la velocidad de circulación del dinero (cuántas veces cambia la plata de mano en un período dado) para satisfacer el volumen de transacciones requerido por la economía. Pero hete aquí que, si las presiones inflacionarias generadas por los movimientos de precios relativos "exceden la capacidad de adaptación pasiva de la velocidad y si, [como ocurre ahora], la cantidad de dinero no se expande en la medida necesaria, **el sistema económico pierde la posibilidad de converger a una posición de equilibrio**" (negrita nuestra). Como "las imperfecciones en el sistema de precios suelen ser comparativamente altas en las economías de desarrollo insuficiente, por falta de una adecuada extensión u organización de los mercados internos" es comprensible que los funcionarios del FMI queden desconcertados por la falta de resultados de sus medidas de ajuste.

Uno de los problemas que señala Olivera respecto del ajuste monetario es que no hay manera de saber cuál es la cantidad indispensable de medios de pago necesaria en un determinado momento: si es excesiva, tendremos una inflación de origen monetario que se sumará a la original. Si es deficiente "... y la velocidad de circulación no se adapta en la magnitud requerida, descenderá el grado de empleo y utilización de los recursos productivos de la sociedad. Pero su efecto deprimente sobre los incentivos para invertir ...**la disminución en el aprovechamiento de la capacidad productiva tiende de suyo a traducirse en inflación de costos**" (negrita nuestra).

Adicionalmente por si aquello fuera poco, la propia política monetaria provoca ciertos "efectos de dirección" que "recaen especialmente sobre ciertos grupos sociales y ramas de actividad" lo que a su vez tenderá a provocar renovados trastornos en los precios relativos, y por supuesto en el nivel general de precios.

La política económica vista alternativamente como el evangelio monetarista o el relato doctrinario-fantástico fundado sobre un Estado presuntamente eficiente, resulta así en la insistencia en el fracaso y el empobrecimiento. Como hace ya sesenta años cuando Olivera comenzó a sugerir alternativas, la combinación funesta de un capitalismo sin mercado y de un Estado inservible, está a la vista.



### **Hidro vía: hacia una licitación competitiva?**

**Por Andrés Salama (UNSAM) y Joaquín Coleff (FCE-UNLP)**

La hidrovía del río Paraná tiene una enorme importancia para el funcionamiento de la economía argentina actual, al ser desde mediados de la década del 90 una vía central de salida de las exportaciones del sector agropecuario. Su acondicionamiento y puesta en marcha provocó grandes ganancias en eficiencia, actuando como un importante catalizador para el sector agroexportador. Por ejemplo, en el año 2015, el 80% de los productos oleaginosos (soja y girasol), cerca del 70% de las exportaciones de granos, y el 95% de las exportaciones del sector aceitero (principalmente aceites de soja, de girasol y de maíz) salieron por la hidrovía.

#### **Un poco de historia**

Hace apenas un cuarto de siglo, la hidrovía mostraba dos falencias que impedían alcanzar su potencial para la navegación:

- debido a que el dragado se realizaba solo de manera esporádica, la vía navegable tenía poca profundidad, lo que solo permitía el tránsito de buques de poco calado.
- la práctica inexistencia de boyas u otros elementos de ayuda a la navegación.

Estos dos problemas hicieron que buena parte de la producción cercana al río Paraná fuese llevada por camión a otros puertos, como Buenos Aires o Bahía Blanca, con el consecuente aumento en el costo del flete.

El Estado Nacional, debido a las crisis económicas y financieras recurrentes que habían sucedido en las décadas anteriores, carecía de fondos para realizar las actividades de mantenimiento de la vía navegable. Ante esta situación, en 1995, el gobierno nacional realiza una licitación pública para las tareas de dragado y balizamiento de la hidrovía. La concesión inicial era entre el Océano y el puerto de Santa Fe, y fue otorgada de manera competitiva a través de una licitación pública nacional e internacional. El esquema licitatorio preveía que la concesionaria se financiase a través de un peaje cobrado a los buques, un esquema novedoso para las actividades de dragado, ya que estas en general se financian a nivel mundial vía impuestos generales.

### **Licitación de la Hidrovía**

Se presentaron seis empresas a la licitación. Al ofrecer la menor tarifa de peaje, resultó ganador el consorcio HIDROVÍA S.A. integrado por las firmas Jan de Nul de Bélgica (una de las principales empresas de dragado a nivel mundial) y su socio local Emepa S.A., cada una con el 50% del paquete accionario. Para el peaje, el consorcio ofreció un precio de referencia de 0,97 centavos de dólar por tonelada de registro neto (TRN). El contrato fue firmado en febrero de 1995 y aprobado por el decreto N° 253 de ese año.

En la concesión se realizó una licitación conjunta para dos tipos de obras diferentes: las de dragado y las de señalización, debiendo la empresa que ganara asumir las dos actividades. La empresa, que obtuvo derechos monopólicos en todas las tareas asignadas, debería obtener ingresos a través del peaje pero también a través de un subsidio anual, de \$ 40.000.000.

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

Apenas dos años después de la licitación, en octubre de 1997, se firma un acta de acuerdo de reformulación del contrato de concesión, muy favorable a la empresa concesionaria. Por esta renegociación del contrato: 1) se extendió el plazo original del contrato por 8 años más, y 2) se autorizó el incremento de la tarifa básica de 0,97 a 1,222 dólares por TRN.

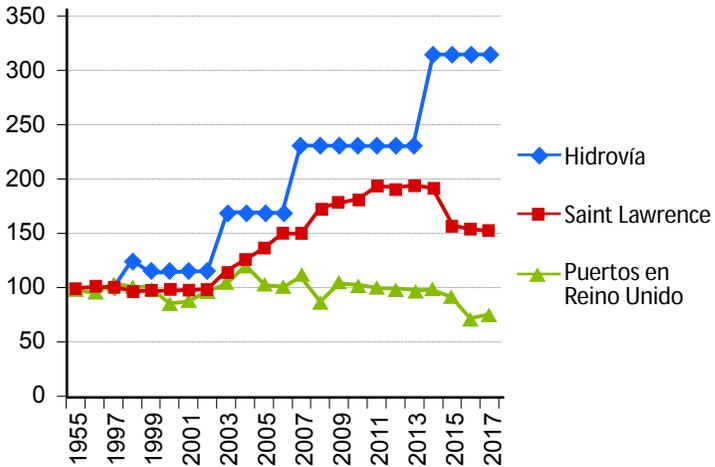
### **Evolución de la tarifas**

Con la crisis del 2001, el Estado suspendió el subsidio. En el año 2002 el Estado autorizó una modificación tarifaria extraordinaria, usando en parte como justificación la finalización del subsidio estatal. La próxima modificación de la tarifa se produjo en agosto de 2006, cuando se autorizó un aumento de la tarifa básica de la Hidrovía hasta 2,25 dólares por TRN. Es de notar que como en los dos aumentos anteriores, no se hizo referencia en la resolución a que las modificaciones tarifarias estuviesen sustentadas en evaluaciones que asegurasen el equilibrio y neutralidad de la ecuación económico financiera de la concesión conforme lo exigían el Contrato de Concesión. Esta tarifa básica permaneció en estos valores durante 8 años, hasta el 2014, incluso después de la renovación del contrato.

El último aumento tarifario ocurrió en agosto de 2014, a través de una resolución del Ministerio del Interior y Transporte, aumentando la tarifa básica a 3,06 dólares por TRN. Como se observa en el cuadro a continuación, la evolución de la tarifa de la Hidrovía se comportó de una manera diferente a los contratos vigentes en el resto del mundo, mostrando un claro incremento relativo.

## Evolución comparativa de las tarifas con otras concesiones en el mundo

En dólares corrientes, año base 1995 = 100



A mediados de la década pasada empezaron las discusiones entre la empresa concesionaria y el gobierno nacional por la renegociación del contrato de concesión. Finalmente, en el 2010 se firmó la renovación del contrato para el dragado y balizamiento de la Hidrovía, sin mediar licitación. El contrato, que vencía en 2013, fue renovado por ocho años más, hasta el año 2021, a través de un decreto del Poder Ejecutivo.

Por la renovación del contrato, la empresa se comprometió a invertir 37,5 millones de dólares por año - durante un lapso estimado de tres años - para extender río arriba los servicios que por la licitación original cubrían desde el océano hasta la ciudad de Santa Fe. La concesión ahora llega hasta la ciudad de Reconquista en el norte santafesino. Por la extensión del contrato, la empresa también se comprometió a que en el

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

área adicional, la ruta navegable contase con una profundidad mínima de 10 pies y la instalación de 338 señales luminosas. Asimismo, en el nuevo contrato se reanudó el subsidio suspendido en el año 2002, por un monto de 33 millones de dólares anuales. El gobierno cumplió con transferir este subsidio durante tres años, pero en el año 2013 interrumpió el pago, y hoy la empresa reclama una deuda por este concepto.

### **Hacia la finalización del contrato**

Preparándose para la finalización del contrato, el gobierno realizó en febrero de este año una licitación para la contratación de una consultora que le ayude en armar los términos técnicos y económicos del nuevo contrato de concesión. Se espera que para mediados de este año se firme el contrato con el grupo consultor ganador, que este estudio pueda estar listo a fin de año, que la licitación se produzca en el 2020, y que el ganador de esta licitación (sea Jan de Nul, que presumiblemente se presentara para la renovación de la concesión u otra firma) pueda empezar a operar en 2021. Asimismo, el gobierno ha declarado su intención de hacer que el proceso sea más transparente que los anteriores. Se busca que todos los posibles oferentes tengan el mismo acceso a la información de base para preparar sus ofertas, evitando que el actual concesionario pueda correr con alguna ventaja por disponer de información reservada. Al respecto se sabe del interés de empresas chinas de dragado (que han crecido mucho en este sector a nivel mundial) en participar de la licitación.

### **Marco regulatorio**

Al considerar el esquema regulatorio que ha regido la concesión de la hidrovía del Paraná, no se puede dejar de señalar algunas falencias. Por

ejemplo, la existencia de una relación bilateral exclusiva y discrecional entre el concedente y el concesionario, la renovación del contrato sin licitación competitiva y un mecanismo no muy claro de revisiones tarifarias.

Profundizando un poco estas cuestiones, en las revisiones tarifarias, el esquema que se utilizó terminó siendo demasiado flexible y arbitrario. Es probable que dado que se está ante un sector de baja innovación tecnológica, hubiese sido preferible un mecanismo más rígido de revisiones tarifarias, para así evitar conductas oportunistas.

Respecto a la renegociación del contrato, se presentaron problemas que parecen comunes a la experiencia de otras concesiones similares en la región. En primer lugar, tras la crisis del 2001, el Estado decidió hacer un ajuste de sus gastos, lo que motivó la suspensión del subsidio previsto en el contrato. Como suerte de compensación por esta medida, autorizó una revisión tarifaria extraordinaria y le amplió a la empresa el plazo de concesión de diez a dieciocho años. Esto permite observar las consecuencias negativas que suceden cuando el Estado se compromete a realizar pagos que después no puede cumplir y cuando no se considera en los contratos los riesgos por crisis futuras. En segundo lugar, cuando se renegoció el contrato en el 2010, el Estado partió de una situación de debilidad, ya que la empresa poseía mayor información de costos y de la demanda existente. Estos problemas de información asimétrica pueden atenuarse cuando existen licitaciones competitivas.

### **Consideraciones finales**

En una mirada retrospectiva, el gobierno podría haber realizado licitaciones competitivas en lugar de una adjudicación directa con la empresa, u otras formas de negociación entre las partes. Estas alterna-

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

tivas son más transparentes a la negociación bilateral opaca que se dió entre el gobierno y la concesionaria para renegociar el contrato. La experiencia de la propia empresa Jan de Nul en los puertos de Bahía Blanca y Quequén, en donde participó de licitaciones competitivas que fueron renovadas varias veces, muestran la posibilidad de hacer esquemas licitatorios más competitivos. Por ejemplo, cuando en 2017 se renovó el contrato de licitación de dragado en Bahía Blanca, es posible que la presencia de una empresa china en el proceso competitivo haya hecho que la empresa belga ofreciese hacerse cargo de la obra por un monto considerablemente menor al primer contrato.

De todos modos, en un balance final, al comparar la situación actual respecto a lo que era la hidrovía antes de su concesión, no podemos dejar de señalar que este ha sido muy positivo, al permitir el fuerte crecimiento del transporte fluvial, la baja de costos y una mayor competitividad de este sector frente a sus principales competidores: el transporte vial y ferroviario.



### **La revolución silenciosa en el lento camino del desarrollo**

**Por Hernán Lacunza**

(Ex Ministro de Economía de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires)

No iremos a dormir una noche como adolescentes y amaneceremos como adultos sorprendidos frente al espejo. El camino al desarrollo es parsimonioso. Los atajos populistas hipotecan futuro para comprar presente a tasas usurarias. Sueños efímeros y circulares. A veces anestesiados por tarifas ficticias, dólar reprimido por cepos o estadísticas miserables para esconder a los pobres. Pero terminan cuando, implacable, el sol corre el velo de la ficción.

Hace cuatro años propusimos un camino distinto al de las décadas previas. Como todo gobierno, algunas cosas salieron bien; otras, más o menos; otras, mal. Las obras están a la vista. La inflación, también. Pero hay cosas menos atractivas para los titulares habituales, pero no menos importantes, porque el cambio esencial puede ser invisible a los ojos.

Luego de décadas de decadencia, en la provincia no tenemos la salud pública que queremos. Pero en esa búsqueda, tras bajar tres años seguidos, la mortalidad infantil del trienio 2016-18 es la más baja de la historia, y llegó al 8,9 por mil en 2018. En políticas públicas no siempre es fácil identificar causa-efecto, pero difícil disociar ese avance con el programa El camino de la embarazada, un seguimiento personalizado que comienza con el diagnóstico precoz en los centros de atención primaria (53 ya terminados de un total de 234 que culminarán este año), integra una red coordinada de 34 maternidades para asegurar servicio de

neonatología en todas las regiones sanitarias, y acompaña la temprana nutrición infantil con el programa Un Vaso de Leche por Día, que abastece a madres embarazadas y 400.000 niños hasta los 5 años.

Tampoco parece disociado que la internación infantil por diarrea haya bajado 7,7% en la región donde se extendió la cobertura de red cloacal, o que la tasa de mortalidad en accidentes viales haya bajado un 16,6% en la región cubierta por el nuevo servicio del SAME (101 municipios que albergan al 73% de los bonaerenses). Eso significa 200 muertes menos por año.

Con un deterioro tendencial paralelo al sanitario, hace rato que tampoco tenemos la educación pública que soñamos para nuestros hijos. El debate público, bastante sórdido para maestros, padres y chicos, mostró sonoras desavenencias entre funcionarios y sindicalistas en torno a la educación para adultos. Pero ocupó menos espacio que la matrícula de estudiantes adultos se haya más que triplicado, al pasar de 174.000 a 645.000 entre 2016 y 2018.

Tampoco se conoce mucho que el 75% de los alumnos hayan reportado resultados satisfactorios o superiores en las pruebas de lengua de 2018 (era 67% en 2016), y que los que no llegaron al nivel básico se hayan reducido a la mitad (7,2% en 2018 vs 14,5% en 2016). Y que la mejora haya sido más notoria en las 2000 escuelas de mayor vulnerabilidad social donde focaliza su atención el programa Red de Aprendizaje, que despliega el Ministerio de Educación provincial.

Como la educación y la nutrición van de la mano, el presupuesto provincial priorizó recursos para universalizar el servicio de desayuno y merienda a los 1,7 millones de chicos que asisten al nivel inicial y primario de las escuelas de gestión pública. A pesar de la alta inflación,

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

el valor de la ración aumentó 40% en términos reales, lo que permitió pasar del 30% en 2015 al 86% en 2019 la presencia de lácteos y de 0% a 20% la de frutas en el desayuno (+ 130% calcio, + 143% vitamina A, + 53% proteínas).

Añoramos la seguridad del barrio de nuestra infancia. Pero la tasa de homicidios y la de robo automotor, las únicas que se registran consistentemente porque son inocultables, bajaron 22% entre 2015 y 2018 (7,5 a 5,8 cada cien mil habitantes y de 743 a 578 cada cien mil vehículos, respectivamente). En igual lapso, los secuestros bajaron casi a la mitad (de 182 a 96 por año). En apariencia, otros datos parecen menos alentadores, pero vistos en profundidad revelan un Estado que estimula la denuncia extendiendo el servicio del 911 al 94% de los bonaerenses (antes disponible solo para el 34%) y poniendo a disposición del ciudadano la tecnología para denunciar el ilícito por vía digital que se deriva simultáneamente a la Procuración y a la Fiscalía, impidiendo que se cajonee para "hacer de cuenta" que estamos mejor. Por ejemplo, las denuncias por violencia de género casi se quintuplicaron entre 2015 y 2018: además de la saludable intolerancia cultural, influye en el registro la creación de la línea 144, de 24 horas de asistencia a las víctimas, donde se sextuplicó la atención de llamadas y acompañamiento a la víctima.

Quizás el programa más emblemático sea el que focaliza recursos en los 20 barrios más carenciados del conurbano (Integración Social y Urbana), donde viven el 10% de los bonaerenses más vulnerables y que se extenderá al 50% a partir de 2020. Villa Itatí y Villa Azul, en Quilmes; Puerta de Hierro y San Petersburgo, en La Matanza; La Cava, en San Isidro; Carlos Gardel y Costa Esperanza, en Morón; Porá, en Lanús; Garrote, en Tigre; Libertad, en Almirante Brown, por mencionar algu-

nos. Presencia policial e intervención judicial (cinco centros integrales de justicia y 12 destacamentos policiales dentro del barrio); 30 búnkeres derribados y programa Noderas para cortar el circuito del narcotráfico; derechos civiles elementales, como la tramitación de la documentación ciudadana y personería jurídica para organizaciones barriales (Estado en tu Barrio); construcción y equipamiento del centro de atención primaria de salud; jornada extendida en 15 primarias de los barrios (Más Allá del Aula); talleres culturales y artísticos (Arte en Barrios); infraestructura básica donde faltaba todo: pavimentos y veredas, cierre de basurales, redes primarias y secundarias de agua y cloacas, rectificación de arroyos, entubado de cursos de agua, reasentamiento de viviendas

El camino al desarrollo no es lineal. La macro importa mucho. No habrá desarrollo, claro, si no logramos vencer el promedio de 60% de inflación y 31% de pobreza que nos avergüenza desde el retorno de la democracia. Pero el desarrollo también se asienta en la gestión cotidiana de programas públicos de acrónimos incomprensibles y objetivos invisibles para un debate público carnívoro sobre el dólar o las listas de candidatos, pero no para cientos de chicos nacidos vivos, miles que comprenden mejor textos en la escuela, víctimas de abuso amparadas por el Estado, cientos de homicidios evitados, barrios que se inundan menos, tienen un médico más cerca y una canilla comunitaria que le trae agua potable en vísperas de la tercera década del siglo XXI. Una base consistente para que los hijos de esas mismas familias que hoy tienen dificultades para "parar la olla" tengan mejores oportunidades en la década que se avecina.

El 9 de diciembre de 2019 podrán sacarse fotos de caminos rurales en mal estado, obras hidráulicas por terminar, aulas por refaccionar, calles

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

de tierra en el conurbano, pero también de 66 guardias de hospitales refaccionadas y equipadas, 234 centros de salud en el conurbano, 400 km de rutas pavimentadas y 2400 kilómetros repavimentados, 6900 cuadras asfaltadas y 7200 obras en escuelas. Se habrá hecho la cuarta parte de las obras necesarias. Las más imprescindibles, no las suficientes. Faltarán tres de cada cuatro. No nos sorprenderemos desarrollados frente al espejo. Pero faltarán algunas noches menos. Sin claudicar a la ficción de sueños populistas que eternizan la pesadilla de los pobres.

---

*Nota publicada originalmente en La Nación  
el día 3 de julio de 2019.*



### ¿Devaluar para exportar?

Por David Kohn

(Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile)

En momentos de bajo crecimiento, las autoridades a cargo de la política económica suelen verse tentadas de depreciar la moneda nacional para mejorar la competitividad de sus exportaciones. En otras ocasiones, las crisis pueden gatillar depreciaciones bruscas y los optimistas se consuelan con un esperado aumento de las exportaciones. Sin embargo, la evidencia muestra que las exportaciones responden lentamente en estos episodios.

Una posible explicación para este fenómeno es que las firmas exportadoras dependen de manera importante del crédito y suelen contraer deuda en moneda extranjera. Al producirse una devaluación, la deuda se vuelve más costosa en moneda doméstica ("efectos de hoja de balance"), lo que disminuye el acceso al crédito de las firmas. Este mecanismo contrarresta, en parte, el efecto positivo de las devaluaciones en los beneficios de los exportadores. En un trabajo de investigación reciente<sup>1</sup>, desarrollamos un modelo económico consistente con este mecanismo para estudiar en qué medida las restricciones de crédito que enfrentan las firmas condicionan y determinan la respuesta de las exportaciones agregadas en episodios de grandes devaluaciones.

En el mencionado trabajo mostramos que la devaluación reduce el

---

1. Kohn, D., F. Leibovici y M. Szkup, 2019, "[Financial Frictions and Export Dynamics in Large Devaluations](#)".

acceso al crédito de las firmas, afectando negativamente su inversión y ventas totales. Sin embargo, encontramos que estos canales explican sólo una modesta fracción del aumento gradual de las exportaciones agregadas. La razón es que las firmas que exportan una baja proporción de sus ventas totales pueden aumentar sus exportaciones reasignando recursos y ventas desde el mercado doméstico, aun cuando no puedan incrementar su capacidad productiva debido a las restricciones crediticias. Usando datos de la devaluación de México ocurrida en diciembre de 1994, encontramos que las firmas que vendían una menor proporción de su producción total al mercado externo fueron las que más aumentaron sus exportaciones, de manera consistente con nuestro modelo.

Nuestros resultados resaltan la importancia de considerar canales alternativos para explicar la lenta respuesta de las exportaciones en estos episodios. Uno de ellos es que las firmas enfrentan costos fijos para comenzar a exportar (por ejemplo, adaptar sus procesos productivos, establecer una red de distribución para sus productos, etc.). Como algunos de estos costos son hundidos, las firmas deciden si incurrir en ellos comparándolos con el valor presente de los beneficios futuros de exportar. Entonces, las altas tasas de interés que caracterizan estos episodios y la incertidumbre sobre la persistencia de los nuevos -y atractivos- precios relativos, desalientan a las firmas a incurrir en dichos costos. Adicionalmente, la dificultad de encontrar clientes en los mercados externos, el aumento de los costos de los insumos importados y la rigidez de los precios en los mercados de exportación también podrían explicar el lento aumento de las exportaciones ante una devaluación.

Las decisiones de exportación de las firmas son procesos que llevan tiempo y están sujetos a riesgo, al igual que otros tipos de inversiones.

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

La moraleja es que intentar incentivar las exportaciones con devaluaciones -incluso sin restricciones financieras- puede ser poco efectivo como sustituto de políticas orientadas a mejorar la productividad de las firmas a través de mejoras de infraestructura, mejoras en los procesos de exportación, o el establecimiento de reglas claras y constantes en el tiempo.

---

*Nota publicada originalmente en CONTRAFCTUAL  
el día 31 de julio de 2019.*



■ **LO QUE SE PENSÓ  
Y ESCRIBIÓ**  
SOBRE  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**  
EN 2019

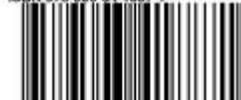
DEPARTAMENTO DE  
**ECONOMÍA**

**FCE**  
Facultad de  
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

ISBN 978-950-34-1887-1



9 789503 418871