

## EDITORES

Marcelo Garriga

Walter Rosales

Norberto Mangiacone

# LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ

SOBRE

# POLÍTICAS PÚBLICAS

EN 2018

**BLOG**  
DE ECONOMÍA  
DEL SECTOR PÚBLICO

- POLÍTICAS PÚBLICAS
- POLÍTICAS FISCAL
- RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES
- POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO
- 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 2018**

DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

Garriga, Marcelo

**Lo que se pensó y escribió sobre políticas públicas en 2018 :**

blog de economía del sector público / Marcelo Garriga ; Walter Rosales ; Norberto Mangiacone ; compilado por Marcelo Garriga ; Walter Rosales ; Norberto Mangiacone. -

1a ed compendiada. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-34-1764-5

1. Políticas Públicas. 2. Economía Argentina. I. Rosales, Walter, comp. II. Mangiacone, Norberto, comp. III. Título.

CDD 330.82

Impreso en la Argentina

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

---

*Prohibese 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 2018**



**BLOG DE ECONOMÍA  
DEL SECTOR PÚBLICO**

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA - FCE - UNLP

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

## PRÓLOGO

La Economía del Sector Público resulta un campo fundamental a la hora de entender cómo instrumentos tales como el gasto público, los impuestos y la deuda permiten al hacedor de política modificar el funcionamiento económico. Las respuestas a este tipo de interrogantes y su economía política constituyen insumos fundamentales para tomar decisiones acertadas de política.

En este libro se podrá encontrar una serie de rigurosos estudios y reflexiones sobre lo que aconteció en materia de Economía del Sector Público en Argentina durante el año 2018. Si bien todas ellas se condensan en este libro, vale destacar que ello es posible gracias a la dinámica del Blog de Economía del Sector Público que mes a mes provee cada una de estas entradas. Esto constituye un espacio de reflexión permanente, con distinguidos autores, en temas de suma relevancia para la economía argentina.

En su estructura el libro comienza con una serie de artículos con reflexiones de políticas públicas por parte de autores con vasta experiencia de la economía pública argentina. En el Capítulo 2, el lector podrá encontrar artículos de política fiscal con una variedad de temas tales como tarifas, impuestos, ajustes fiscales, etc. El Capítulo 3 pone el foco en las relaciones fiscales intergubernamentales, un tema de relevancia excluyente para países federales, como Argentina. El Capítulo 4 echa luz sobre cuestiones de políticas sociales y de género, indagando desde los desafíos en materia educativa hasta los dilemas que plantean las brechas de género, pasando por la relevancia de las cuestiones previsionales en nuestro país. Cierra el libro el Capítulo 5, con una variedad de interesantes artículos.

De este modo, a lo largo de la lectura del libro, la cual es muy amigable dada la claridad en la exposición de las ideas de los artículos, el lector podrá tomar conocimiento de las problemáticas y los desafíos que existen actualmente en materia de Economía del Sector Público en Argentina. Junto a detallados diagnósticos se podrán hallar una serie de interesantes recomendaciones de políticas.

Sin dudas que todo lo anterior invita a leer este libro. Pero la invitación se vuelve todavía más interesante y atractiva al entender la procedencia del mismo. El Departamento de Economía (DEPECO) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de La Plata es sin dudas sinónimo de Economía de Sector Público. La tradición sobre el estudio de este campo fue iniciada por excelentísimos Profesores como Horacio Nuñez Miñana, Hector Dieguez y Alberto Porto. De este último tuve el gran honor de ser su alumno y aprender de primera mano la gran mayoría de los conceptos que se discuten en este ejemplar.

La vida profesional me ha llevado a desempeñarme como economista fuera de mi país hace ya varios años y mi agenda de investigación ha seguido de cerca los temas de Economía Pública de la Latinoamérica. Si algo he podido verificar en todos estos años es la vigencia de la tradición de la Finanzas Públicas del DEPECO. Esa garantía de calidad y profundidad en el análisis está presente en este libro.

### **Guillermo Vuletin**

**Ph.D. in Economics- University of Maryland**

**Economista senior, Office of the Regional Chief Economist, Latin America and the Caribbean, World Bank**

## ÍNDICE DE ARTÍCULOS

<b>CAPÍTULO I. REFLEXIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>17</b>
Reflexiones a propósito de mis primeros 75 años <i>Por Juan Carlos de Pablo</i>	19
La deuda de la democracia. La necesidad de consenso <i>Por Jorge Remes Lenicov y Dante Sica</i>	40
Cambió el liderazgo económico mundial <i>Por Alieto Aldo Guadagni</i>	46
Un tema de economía pública importante y olvidado (¿quién paga?) <i>Por Alberto Porto</i>	49
<b>CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL</b>	<b>53</b>
Las tarifas de los servicios públicos: una normalización defectuosa <i>Por Santiago Urbiztondo</i>	55
Las tarifas de servicios públicos: elementos para la discusión <i>Por Marcelo Garriga, Walter Rosales, Norberto Mangiacone</i>	69
Tamaño del sector público argentino 1961-2016 <i>Por Alberto Porto y Luciano Di Gresia</i>	73
¿Es posible aumentar el impuesto inmobiliario? <i>Por Marcelo Garriga</i>	77
Revisión sobre la distorsión del impuesto a los Ingresos Brutos <i>Por Alberto Porto</i>	83
Ajuste fiscal en Argentina: ¿práctica a la luz de la evidencia? <i>Por Jorge Puig</i>	89

Reducción de contribuciones patronales: obstáculos para una necesaria reforma previsional y el renacimiento gradual del conflicto con las provincias	
<i>Por Oscar Cetrángolo</i>	93
Economía digital: desafíos para la administración tributaria	
<i>Por Nicolás Picón</i>	101
<b>CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES</b>	<b>109</b>
¿Recibe Buenos Aires un trato “justo” en materia fiscal?	
<i>Por Walter Cont y Alberto Porto</i>	111
Buenos Aires en la encrucijada: Se perdió la mitad del Fondo del Conurbano	
<i>Por Marcelo Garriga, Walter Rosales, Norberto Mangiacone</i>	115
¿Qué hacen y qué deberían hacer los tres niveles de gobierno para reducir el déficit fiscal?	
<i>Por Marcelo Garriga, Walter Rosales, Norberto Mangiacone</i>	121
<b>CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO</b>	<b>129</b>
El gran desafío de la educación de los bonaerenses	
<i>Por Juan J. Llach</i>	131
Una Universidad más inclusiva	
<i>Por Alieto Guadagni y Francisco Boero</i>	135
Debemos mejorar la graduación universitaria	
<i>Por Alieto Aldo Guadagni</i>	141
Antes que el futuro nos alcance	
<i>Por Luciano Di Gresia y Pablo Garat</i>	149

La evolución de las cuentas de ANSES: 1998-2017	
<i>Por Hugo Bertín</i>	155
Reforma jubilatoria, sin más demoras	
<i>Por Alieto Guadagni y Marcelo Garriga</i>	167
¿Cuán sustentable es la situación del Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires?	
<i>Por Marcelo Garriga, Walter Rosales, Norberto Mangiacone</i>	171
El trabajo que no se ve	
<i>Por Josefina Gaskin</i>	175
Brechas de género en Argentina	
<i>Por Máximo Croce y Fabrizio Di Massimo</i>	183
<b>CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS</b>	<b>189</b>
Una solución chilena a los problemas argentinos	
<i>Por Fernando Morra</i>	191
Shocks a los precios de commodities y volatilidad económica	
<i>Por David Kohn</i>	197
Exportemos para poder crecer	
<i>Por Alieto Aldo Guadagni</i>	205
¿Un gobierno de coalición conlleva a un mayor déficit fiscal?	
<i>Por Antonella Manfredo y Walter Rosales</i>	207
Es hora de enfrentar la gran externalidad global	
<i>Por Alieto Aldo Guadagni</i>	213
Gobernabilidad y desarrollo sustentable, las claves para no tropezar con la misma piedra	
<i>Por Jorge Remes Lenicov y Eduardo Ratti</i>	217

Blockchain y los sistemas electorales del futuro	
<i>Por Marcos Zocaro</i>	221
La economía UBER	
<i>Por Mariano Tappata</i>	227



**AUTORES:**

Remes Lenicov, Jorge (Ex Ministro de Economía de la Nación)  
Bertín, Hugo (Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP)  
Boero, Francisco  
Cetrángolo, Oscar (FCE-UBA)  
Cont, Walter (FIEL-UNLP)  
Croce, Máximo (FCE-UNLP)  
De Pablo, Juan Carlos (ANCE)  
Di Gresia, Luciano (UNLP y Observatorio Fiscal Federal)  
Di Massimo, Fabrizio (FCE-UNLP)  
Garat, Pablo (Observatorio Fiscal Federal)  
Garriga, Marcelo (FCE-UNLP)  
Gaskin, Josefina (FCE-UNLP)  
Guadagni, Alieto Aldo (AACA y ANE)  
Kohn, David (Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile)  
Llach, Juan José (Ex Ministro de Educación de la Nación)  
Manfredo, Antonella (FCE-UNLP)  
Mangiacone Norberto (FCE-UNLP)  
Morra, Fernando (FCE-UNLP)  
Picón, Nicolás (FCE-UNLP)  
Porto, Alberto (ANCE-UNLP)  
Puig, Jorge (FCE-UNLP)  
Ratti, Eduardo  
Rosales, Walter (FCE-UNLP)

Sica, Dante (Ministro de Producción y Trabajo de la Nación)

Tappata, Mariano (Subsecretario de Programación Microeconómica -  
Min. de Hacienda)

Urbiztondo, Santiago (FIEL-UNLP)

Zocaro, Marcos (FCE-UNLP)



## ¿Por qué un blog?

Los artículos compendiados en el presente libro corresponden a una selección de notas publicadas en el Blog de Economía del Sector Público.

El vínculo entre las políticas públicas y la academia a veces suele ser muy difuso y aparentan recorrer caminos diferentes. Sin embargo, muchas veces se retroalimentan mutuamente. La vocación académica y el interés por las políticas públicas fue el origen del Blog de Economía del Sector Público. Su objetivo es simple: intentar realizar un aporte a la discusión de las políticas públicas con rigor académico, y por qué no también, a la toma de decisiones.

Llevar adelante este blog supone cierta constancia, y un invisible esfuerzo para hacer llegar las ideas lo más clara posible, con el sentido de oportunidad que se requiere. Así, logramos convocar a interesados en políticas públicas que tengan un punto de vista sobre temas estructurales o de actualidad.

Este blog se desarrolla en el marco de una Universidad Pública y en una Facultad con una larga tradición en el estudio e investigación de las finanzas públicas. Es un espacio abierto a todos los docentes, investigadores, hacedores de política y especialistas para que desarrollen su análisis sobre los diversos y complejos temas de la agenda.



# CAPÍTULO I

---

## REFLEXIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS



### Reflexiones a propósito de mis primeros 75 años

Por Juan Carlos de Pablo

El 25 de noviembre próximo, si estoy vivo, cumpliré 75 años. Mis primeros 75 años. La ocasión es un buen pretexto para compartir con el lector algunas cosas que aprendí por experiencia. No trato de “exportar” nada, más bien exponer ideas para que las “importen” quienes creen que les pueden servir.

#### a. Cobrá la jubilación pero no te retires

Desde que en 2008 cumplí 65 años integro el “club” de los jubilados. Lo cual quiere decir que cobro la jubilación (puse poco, cobro poco, así que todo bien). Pero no concibo mi vida sin hacer algo, todos los días. Las tareas no sólo no me agobian sino que me alivian, por lo cual enero, mes de pocas obligaciones profesionales, en cierto modo para mí es el peor mes de cada año.

Al respecto estoy en buena compañía, como muestran los siguientes testimonios:

- *Raymond Frech Mikesell*. “Mi consejo sobre el retiro de la vida laboral es... ¡no te retires! [Tenía 87 años cuando escribió esto. Falleció a los 93 años]. La actividad productiva contribuye a la salud física y mental. Hay que trabajar hasta el día de la muerte. El retiro sólo debe consistir en un cambio de actividades. La clave no está en el objetivo, el camino hacia los logros es lo gratificante” (Mikesell, 2000).

- *Anna Jacobson Schwartz*. “No tengo ningún interés en retirarme [Tenía 89 años cuando dijo esto. Falleció a los 97 años], y menos ahora. Me dicen que así tendría más tiempo para mis nietos, pero no me consta que estos quieran tener a sus abuelos dando vueltas a su alrededor. Claro que estoy en contacto con ellos, pero tener también algo en qué pensar mejora la calidad de vida” (entrevista realizada por Nelson, 2004).
- *David Brown*. “2 años después de jubilarse, los pilotos de líneas aéreas registran un índice de mortalidad más elevado que el de la población en su conjunto, lo cual resulta especialmente significativo porque, dada la frecuencia con la cual son chequeados, se jubilan en perfecto estado de salud... La Gran Divisoria no está entre la vida y la muerte sino entre el trabajo y el ocio... Los infantes de Marina no suelen deprimirse durante los combates, porque están demasiado ocupados procurando conservar la vida. Ahí está la clave... Después de los 70, si te despiertas sin dolores, es que estás muerto... La buena salud es hermosamente aburrida... El dinero es más importante a medida que uno se hace mayor, no tanto por lo que con él se puede adquirir, cuanto por los temores que puede disipar” (Brown, 1992)<sup>1</sup>.
- *Sidney Weintraub*. “Mi vida fue una de enseñar, escribir, música de fondo, tenis, golf, viajes, postres y muchas cosas asociadas con esto, incluyendo un matrimonio feliz. ¿Qué hubiera hecho diferente? Pasar más tiempo con Joan Violet Robinson y Nicholas Kaldor, en vez

---

1. El libro, titulado *El resto de su vida es lo mejor de su vida*, me lo obsequió Néstor Vicente, con la siguiente dedicatoria: “Para mi amigo Juan Carlos. Puede ser un buen libro de cabecera”. Tanto como de cabecera ni diría, pero lo he citado miles de veces, y fotocopiado para obsequiar, algunas.

## CAPÍTULO I. REFLEXIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

de trabajar por mi cuenta en los mismos temas. Ahora, en mi retiro, me reconforto pensando que mi próximo libro va a ser el mejor de los míos, independientemente de lo que eventualmente piensen mis lectores. El optimismo no cuesta más, y es psicológicamente mucho mejor que el pesimismo” (Weintraub, 1983).

### **b. Si me quejara sería un ingrato**

Gozo de más que razonable salud, armamos con Any una familia maravillosa, nunca estuve desocupado y encima me pagan por trabajar en lo que me gusta. Como digo, si me quejara sería un desagradecido.

Hay gente que afirma que “soy sano porque no tengo tiempo para estar enfermo”. Una estupidez, supongo que dirán los médicos. Sólo parcialmente agregarían los psicólogos, sugiriendo que la falta de objetivos, o de actividades, probablemente induzca la aparición y/o el desarrollo de ciertas dolencias.

### **c. Tuve suerte pero también colaboré**

“Match point”, la notable película dirigida por Woody Allen, ejemplificó que a veces pequeñísimas diferencias pueden generar resultados muy diferentes. Ni todos los éxitos, ni todos los fracasos, se deben exclusivamente a sus protagonistas; porque también la suerte juega su rol.

Tuve suerte en la vida. Casarme con Any; graduarme cuando la carrera de economía recién comenzaba, y por consiguiente la demanda superaba a la oferta (de trabajos, de becas, de cátedras, etc.); no sufrir accidentes de tránsito; ser genéticamente sano, etc.

No soy el único que tuvo suerte, y que aprecia su importancia, como muestran los siguientes testimonios:

- *Paul Anthony Samuelson*. “Consejos para conseguir un premio Nobel: 1) tenga buenos profesores; 2) tenga buenos colegas, colaboradores y compañeros de clase; 3) tenga buenos estudiantes; 4) lea los trabajos de los grandes maestros; y 5) tenga suerte” (Samuelson, 1970).
  - *Milton Friedman*. “Me ha impresionado enormemente el rol que la pura chance juega en la determinación de nuestras historias personales. En mi caso resultaron relevantes los siguientes accidentes: nací en los Estados Unidos; tuve en la escuela secundaria un profesor de ciencia política, pero al que le gustaba la geometría; pude conseguir una beca para estudiar en la universidad Rutgers; tomé cursos de economía con Arthur Burns y Homer Jones (si no hubiera sido por estas 2 personas, mi vida hubiera sido bien diferente, lo cual me lleva al próximo accidente con suerte); tuve la oportunidad de estudiar en Brown University o en la Universidad de Chicago. Tomé la decisión casi como si hubiera tirado una moneda al aire... Como Viner ubicaba a los estudiantes por orden alfabético, me tocó sentarme al lado de una hermosa joven, Rose Director. Nos casamos varios años después, y 45 años más tarde todavía somos felices<sup>2</sup>. Otra vez la buena suerte: Rose nació en Oregon, yo en New Jersey, y nos fuimos a conocer en un aula en Chicago” (Friedman, en Breit y Spencer, 1986).
  - *Franco Modigliani*. “Para ganar el Nobel hay que tener mucha suerte, yo la tuve. Por empezar, me casé con Serena [Calabi] en mayo de
- 
2. Friedman (1998), titulado *Dos suertudos*, es la autobiografía conjunta que escribieron Rose y Milton Friedman. Con una notable peculiaridad: cuando ambos recuerdan lo mismo aparece un solo texto, cuando no publican dos versiones.

## CAPÍTULO I. REFLEXIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1939... Después de 62 años de estar juntos, sigue siendo mi mejor crítica y amiga” (Modigliani, en Breit y Spencer, 1995).

Tuve suerte pero también colaboré, porque como le escuché decir a Horacio de Dios, que había dicho un tenista, “más practico, más suerte tengo”. O como le dijo Dios al feligrés que insistía en que le hiciera ganar la lotería, para zafar de sus penurias económicas: “dame un respiro, compra un billete”.

¿Qué quiere decir ayudarle a la suerte? Primero y principal, aprovechar todas las oportunidades. Quien se queda en su casa esperando la llegada de la oportunidad, terminará soltero, desocupado y profesionalmente oxidado.

¿Le ofrecen ser ayudante de cátedra de una materia que no es su preferida? No importa, zambúllase en la tarea, aprenderá muchas cosas y quién le dice, hasta se convierte en su materia preferida. ¿Le piden que dicte conferencias en sábado, de madrugada o a medianoche, o en lugares apartados? Acéptelas todas, ya vendrá el tiempo de elegir (a propósito: a mí todavía no me llegó).

No se trata de ser profesionalmente irresponsable (no acepto hablar sobre “América Latina”, por más dinero que me ofrezcan, porque no me siento capaz de hablar de Perú delante de peruanos), sino de orientar las energías según se van presentando las oportunidades.

### **d. Hacer las cosas “a mi manera” tuvo costos, pero valió la pena**

“Regrets, I have a few, but then again, too few to mention” (lamentos tengo unos pocos, pero demasiado pocos para mencionarlos) cantaba Frank Sinatra en A mi manera.

Frankie no fue el único que hizo las cosas a su manera<sup>3</sup>. Fui pionero en incursionar en el periodismo económico (para ganarme la vida), en no usar corbata (porque me molesta la ropa ajustada), en explicar utilizando ejemplos universales (como los del médico, el dentista, la suegra, el fútbol, etc.), en alejarme del mecanicismo y basar mis análisis en los procesos decisorios, etc.

Pagué algunos precios por ello. Durante mucho tiempo fui considerado “poco técnico”, por no usar el lenguaje que utilizamos los economistas cuando hablamos entre nosotros. Ejemplo: prefiero decir que a veces es imposible aumentar la producción de un bien sin disminuir la de otro, a decir que a veces las economías satisfacen el óptimo enunciado por Vilfredo Pareto; porque no hablo o escribo para impresionar sino que estoy interesado en que mi tía Carlota entienda lo que estoy diciendo<sup>4</sup>. ¿Será por eso que recién desde 2011 soy miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas?

Pero los precios que pagué no fueron nada, comparados con los que hubiera tenido que pagar por comportarme de manera “correcta” según los cánones profesionales de cada momento.

Me considero genuinamente serio pero no solemne. A propósito: la diferencia conceptual la supe siempre, Daniel Muchnik me la indicó en el plano terminológico.

3. “The economist describió a Robert Alexander Mundell como “un gran excéntrico”. No sorprendentemente, en el banquete ofrecido en su honor cuando en 1999 le otorgaron el premio Nobel en economía, a los presentes les cantó “A mi manera” (Wallace, 2006).
4. Las percepciones que los mundos académico y periodístico tienen uno del otro son casi insultantes en todo el planeta. “Cuando el New York Times califica algo como “académico” quiere decir irrelevante, y cuando los académicos califican algo como “periodístico” quieren decir superficial” (Weinstein, 1992).

### **e. Se hace camino al andar**

La feliz expresión de Antonio Machado, que con tanta frecuencia utilizo para explicar el funcionamiento de la economía argentina, también resulta relevante para encarar la actividad profesional.

Arnold Toynbee es, desde este punto de vista, el contraejemplo de mi experiencia, y de la de tantos otros. Porque al parecer el célebre historiador inglés, cuando era joven, trazó la línea principal de la obra que desarrolló a lo largo de toda su vida. En la enorme mayoría de las biografías que leí de los economistas, de ninguna manera “estaba escrito” que terminaron haciendo lo que imaginaron al comienzo de su actividad profesional.

La clave está en encarar lo que te toca hacer, con muchas ganas. En una escena de Carmen, de Carlos Saura, el bailarín detiene la música y le dice a su pareja: “si tú no te crees que eres Carmen, ¿quién se lo va a creer?”. Creérsela o no tiene que ser una cuestión de equilibrio, porque es cierto que con enorme frecuencia quien se la cree termina pisando el palito, pero un poco hay que creérsela. Lo importante es tener con qué sostener, desde el punto de vista profesional, el creérsela.

Esto quiere decir volcarse con toda la fuerza a la actividad que haya que encarar, particularmente al comienzo de la carrera profesional, donde se aprenden muchísimas cosas, más allá de la cuestión que se está analizando.

### **f. ¿Trabajar sólo, o formar parte de una organización?**

Desde que en setiembre de 1978 dejé de trabajar en el Instituto para el desarrollo de empresarios –en aquel momento, ejecutivos- en Argentina (IDEA), literalmente vivo haciendo “changas” (situación que describí en de Pablo, 1996).

Con esto quiero decir que con ninguno de mis “empleadores”, las universidades donde dicto clases, las organizaciones que contratan mis servicios profesionales, o los medios de comunicación en los cuales me desempeño, firmé contratos, y mucho menos onerosas cláusulas de rescisión. En otros términos, vivo “sin red”.

El costo de encarar mi actividad de esta manera es que trabajo solo, es decir, no integro ninguna “barra” (más allá de que tengo intensa interacción, principalmente escrita, con muchos de mis colegas); el beneficio es que no tengo jefe a quien rendirle cuentas, aunque rindo examen permanentemente, delante de mis demandantes.

La vida es problema contra problema, y muchas veces las alternativas se idealizan. Pero en mi caso, en este sentido, no cambiaría la que elegí.

#### **g. La “mágica” relación que se desarrolla con los ex profesores y con los ex alumnos**

En el momento de escribir esta porción del trabajo, todavía viven algunos profesores que me enseñaron economía en la UCA, durante la primera mitad de la década de 1960. Por orden alfabético, José María Dag-nino Pastore, Alieto Aldo Guadagni, Clemente Panzone, Felipe Santino Tami y Javier Villanueva.

Al mismo tiempo, y como consecuencia de casi medio siglo de enseñanza universitaria, principalmente en la Universidad de El Salvador, en la de Buenos Aires, y últimamente en la de San Andrés y en la del CEMA, tengo varios miles de ex alumnos.

En ambos casos y a pesar del tiempo transcurrido, con cada uno de ellos mantengo una relación “mágica”. Claro que a muchos de mis ex profesores los superé, del mismo modo que obvio que algunos ex alumnos míos

me superaron, al menos en campos específicos. Pero debido a la magia se mantienen las relaciones originales, tanto con los ex profesores como con los ex alumnos.

Hasta que nos ponemos a hablar, y entonces dejamos la magia a un lado, para concentrarnos en la realidad. Una de las cosas que más me fascinan del ámbito académico es que no hay ni generales ni soldados; hay ideas que se presentan, discusiones que se generan y materia prima que emerge para seguir reflexionando. “Toreo” a mis ex profesores cada vez que lo considero necesario, e invito a mis ex alumnos a que hagan lo mismo conmigo. Sin que en caso alguno se afecten las relaciones personales<sup>5</sup>.

### **h. Si no querés que te saluden, o que te puteen, no hagas nada**

“Qué daría yo por el anonimato”, le escuché decir a más de un actor o actriz. ¡Nada!, respondo para mis adentros, porque quien se desenvuelve en medios masivos de comunicación, lo único que no desea es el anonimato. Un periodista se “banca” que lo confundan con otro, cuando alguien lo encuentra en un ascensor; lo que no se puede bancar es que no lo reconozcan.

---

5. Esto último, inspirado en el ejemplo de David Ricardo y Thomas Robert Malthus. “Debe ser difícil encontrar 2 personas de orígenes y carreras más disímiles que ellos... Malthus, el académico, estaba interesado en los problemas reales; Ricardo, el hombre de mundo, tenía más inclinación hacia la teoría... Los 2 fueron amigos muy pero muy cercanos” (Heilbroner, 1953). “Entre ellos se desarrolló la más notable y fructífera colaboración y amistad, dentro del análisis económico... Se hicieron amigos casi desde el comienzo... Cada uno le escribió al otro alrededor de 80 cartas... Cuando falleció Ricardo, Malthus afirmó: ‘a nadie quise tanto fuera de mi familia. Nuestro intercambio de ideas fue tan abierto, teniendo como único propósito la búsqueda de la verdad, que estoy convencido de que con el tiempo nos hubiéramos puesto de acuerdo’... Los 2 estaban obsesionados por lo mismo: entender cómo funciona la economía” (Dorfman, 1989).

Ahora bien, ningún autor, periodista o actriz, puede pretender que todo el mundo esté de acuerdo con sus opiniones o sus interpretaciones. Ergo, quien no está dispuesto a bancarse que le digan barbaridades, muchas veces sin el más mínimo fundamento, que se dedique a otra cosa.

La televisión es el medio de comunicación más irracional que existe. Me han felicitado por libros que no escribí, por mi intervención en programas de radio o TV en los cuales sé que no participé, y hasta juran haber sido alumnos míos personas que dicen haber cursado materias donde sé que nunca fui profesor.

“¿Cómo anda la economía?” me dicen por la calle, en los cafés o en los cines. Antes, cuando pensaba que estaban interesados en mi opinión, me detenía y les explicaba. Hasta que descubrí que no me están consultando, sino que me están saludando. Tengo a mano frases del tipo “todo perfecto”, para seguir mi camino sin pasar por maleducado.

Los entusiastas de la economía del comportamiento señalan que no es lo mismo enfrentar un beneficio de \$ 100, con una probabilidad de 50%, que una pérdida de 100, con igual probabilidad. En la repercusión pública ocurre lo mismo. Quien a raíz de una columna recibe igual número de elogios y de críticas (o de insultos), no empata sino que pierde. Pero no recomiendo cerrarse por completo a los comentarios; porque uno se queda sin datos valiosos que le pasan algunos de los lectores o escuchas.

### **i. El buen humor es clave**

Los profesionales nunca tenemos buenas noticias para dar, porque las personas nos consultan cuando “ya no dan más”. No es nada personal ni específico de los economistas. Nadie concurre al dentista para mos-

## CAPÍTULO I. REFLEXIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

trarle una dentadura en perfectas condiciones, sino que va cuando no aguanta más el dolor. Al paciente el odontólogo lo reprende (muchos caramelos, poco cepillado, etc.), le hace doler y encima le cobra.

Con los economistas ocurre algo parecido: nadie nos consulta cuando tiene trabajo, su empresa está ganando mucho dinero, o cómo salir de una recesión. Nos consultan cuando están desocupados, quebrados o cuando el equipo económico quiere prolongar todo lo que sea posible, la reactivación económica, que como se sabe es una etapa del ciclo.

Pues bien, el humor es una formidable herramienta para decir lo que hay que decir, y que no parezca tan dramático. No estoy diciendo suavizar el contenido del mensaje, me refiero a la forma en que se trasmite lo que hay que decir.

Una condición necesaria para utilizar eficazmente el humor, es no tener sentido del ridículo, porque éste paraliza o le hace perder efecto al mensaje. Además de lo cual, como bien dice Neil Simon, el guionista de Extraña pareja, hay que decir cosas graciosas pero no de manera graciosa, porque es el público quien tiene que descubrir el toque humorístico. Sobre esto en Argentina Juan Verdaguer es el mejor ejemplo que conozco.

Uso el humor de manera intensiva. A veces se me va la mano, cosa que advierto cuando al terminar una conferencia, alguien se me acerca y me dice: “me divertí mucho”. Se me fue la mano porque, como le escuché a un sacerdote español que hace varias décadas participaba en programas de TV para ridiculizar a los falsificadores de la parapsicología, “el show tiene que estar al servicio del contenido”.

Me han recomendado que también me dedique al humor. Agradezco pero rechazo la sugerencia, por dos razones. Primera, porque si como

economista que utiliza el humor puedo ser único o casi único, como humorista sería uno más, y no precisamente de los mejores; y segunda, porque debido a que “el show tiene que estar al servicio del contenido”, mi humor es más difícil, porque no es totalmente libre. Un humorista puro se puede dar el lujo de decir que  $2 + 2$  es igual a 9, para que rime con “llueve”, o que no se sabe qué pendiente tiene la curva de la demanda; yo no.

Como este escrito fue inspirado en mi 75 cumpleaños, adjunto un par de chistes que vienen a cuento. Primero: te estás volviendo viejo cuando en tu cumpleaños gastás más dinero en velas que en torta. Segundo: te estás volviendo viejo cuando, al iniciar un viaje, tu esposa no te dice más “ojo” sino “cuidate”.

#### **j. Seguiré viviendo en Argentina, a lo que venga**

Nací en Argentina, todos los años menos 2 viví en nuestro país, aquí están radicados mi familia, mis amigos, mi trabajo, etc.

Podría vivir en varios otros países, como (por orden alfabético) España, Estados Unidos, Inglaterra, Uruguay, etc.; pero nunca se me pasó por la cabeza migrar. El par de años que viví en Estados Unidos, estudiando en Harvard, no veía la hora de rendir todos los exámenes y volver a casa; cosa que hice.

No necesito pensar que, de aquí en más, en nuestro país regirán políticas de Estado, se volverá todo más predecible, etc. Obvio que si ocurre mejor, y desde el punto de vista ciudadano y profesional lucho para que ello pase. Pero su ocurrencia no es una condición necesaria para mi permanencia en Argentina.

Por eso digo que, salvo que piense que si me quedo en mi tierra,

mañana apareceré muerto o preso, voy a seguir viviendo aquí... a lo que venga.

### **k. La vida es puro cambio. ¿Qué hago?**

En mi Liniers natal (por eso soy hincha de Vélez Sarsfield), en las décadas de 1940 y 1950 todo se compraba en efectivo, rara vez se salía del barrio (donde había todo tipo de comercios, iglesia, clubes, etc.; y todos conocíamos a los vecinos), las transacciones eran personalizadas, prácticamente nadie tenía auto (por eso se jugaba a la pelota en la calle), algunos afortunados tenían teléfono, y un robo -o un romance extramatrimonial- eran supernoticias (por lo infrecuentes).

En 1942, Joseph Alois Schumpeter explicó que el cambio tecnológico genera destrucción creativa. Queriendo significar que tanto los productos como los procesos nuevos, constituyen mejoras pero afectan lo que existe. Cuando se inventó la lámpara eléctrica muchos estaban contentos, pero no los fabricantes de velas; de la misma manera que la computadora personal implicó un avance, pero terminó desplazando a la máquina de escribir.

Pues bien, la tecnología y el automóvil destruyeron el Liniers como yo lo conocí. Siempre les digo a los nostálgicos, como ilustró de manera admirable la película Luna de Avellaneda, que quien quiera hacer reflotar el barrio tiene que prohibir el automóvil; porque forzará a que cada uno vuelva al colegio, al cine y al club del barrio.

Ludd, cuya existencia física nunca pude documentar, es una figura importante porque al comienzo de la Revolución Industrial, cuando le explicaron los problemas que estaban generando las máquinas, intentó solucionar el problema... ¡destruyendo las máquinas! El "luddismo" es una actitud, que intenta defender los intereses de lo que existe, fre-

nando la aparición de productos o procesos nuevos; una estrategia que en el mejor de los casos funciona transitoriamente.

El luddismo es suicida, porque el mundo fue de la carta manuscrita a la carta mecanografiada, al telex, a la computadora personal, a Internet, etc., y cada día se inventan nuevas formas de comunicación. Y así en todos los órdenes de la vida. Hoy difícilmente haga trámites delante de seres humanos; los precios son muy diferentes dependiendo del día en que compro, la tarjeta que uso, etc.

Pertenezco a la generación para la cual la máquina de escribir no tiene secretos (puedo sentarme frente a una cuyo modelo no utilicé nunca, y mecanografiar sin ningún problema). Frente a mi computadora personal, en cambio, soy razonablemente bueno con los textos y los cuadros, pero torpe con los gráficos, y ni qué hablar con tecnologías informáticas más modernas.

Cuando me siento superado grito “socorro” y mi secretario, o mis nietos, acuden a darme una mano y zafo.

Es fácil decir que lo que hay que hacer es actualizarse permanentemente. En rigor lo que hay que hacer es entender la naturaleza del desafío, y la estrategia preferida por cada uno. A mi edad no se me ocurriría competir con los jóvenes, peleándoles la punta desde el punto de vista de la destreza, la audacia, etc.; compito mostrando el valor de la experiencia. Pero soy consciente de que DEPABLOCONSULT, y Contexto, morirán conmigo.

### **I. Mis 2 máximas “máximas”**

Desde hace muchos años mi accionar se guía por un par de máximas bien “máximas”, les explico a mis alumnos de la UDESA el primer día de clase. No para que las tomen de manera literal, sino por si les sirven.

## CAPÍTULO I. REFLEXIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- Primera: Nunca voy a tener menos problemas que ahora.

Cuando estamos preparando el examen de ingreso para la escuela secundaria o la universidad, soñamos con el día posterior al examen en el cual -pensamos- habremos de tener un problema menos. Si aprobamos el examen, lo más probable es que no tengamos un problema menos sino que dejaremos de tener ese problema pero comenzaremos a tener otros, que antes existían pero de manera latente a la luz de la dificultad concreta que teníamos que enfrentar.

La novia piensa en casarse, para tener un problema menos; la recién casada piensa en cuándo tendrá el hijo, para tener un problema menos; la madre reciente piensa en cuando caminará su niño, para tener un problema menos; varios años después suspira con el momento en que vaya a la escuela primaria, y luego a la secundaria, para tener un problema menos; cuando cree que al salir solo de noche va a descansar no duerme hasta que escucha la puerta de calle que indica que el vástago está de vuelta; el día del casamiento se angustia por el futuro de la flamante pareja; y más tarde por la salud de los nietos. ¿Quiere mejor prueba de lo que estoy diciendo?

Mi hobby es escribir libros. Hace algunas décadas disponía de semanas enteras para hacerlo. Luego apenas tuve días enteros. Desde hace muchos años no tengo un día que pueda dedicar íntegramente a la escritura. Y sé que nunca más voy a tener el tiempo que tuve. Nunca.

¿Cuál es la respuesta? Hay que organizarse.

La abuela que ve a la hija (o nuera) cambiarle el pañal al nieto revolea los ojos pidiendo ayuda al Cielo, como si ella la primera vez no hubiera hecho cosas parecidas (Dios, en su infinita bondad, fabricó a los bebés a prueba de padres primerizos); cuando entramos por primera vez en un

canal de televisión, torre de control de un aeropuerto o cocina de un restaurante, admiramos la destreza que observamos, olvidando muchas veces que, al decir de Jorge Porcel, “son años”.

La respuesta a la ineludible realidad de la vida planteada en la primera de mis máximas es la organización o, si se prefiere, el cambio tecnológico. Hay que encontrarle la vuelta para seguir haciendo las cosas que a uno le gustan, sabiendo que si insistimos en las viejas formas de hacer las cosas necesitamos días de 48 horas cada uno.

Arnold Toynbee basó nada menos que su interpretación de la evolución humana en la interacción entre desafío y respuesta. Lo cual se puede entender como una tautología (las civilizaciones, o los Estados, que no sobrevivieron, fue porque no supieron enfrentar con éxito los desafíos), pero también como una formidable pista para orientar la acción, tanto individual como colectiva.

- La segunda máxima dice: *Nunca sé cuándo me voy a morir.*

Hoy estamos, mañana...Esto es elemental, pero hay que remarcarlo.

¿Cuál es la respuesta? Hay que divertirse.

Vivo cada minuto como si fuera a ser el último. Lucho, por consiguiente, para que sea el mejor posible. Le presto atención a quien está conmigo, o le hago saber que no me interesa lo que está diciendo; hago chistes, y festejo los ajenos, porque para mí la risa es como la comida y la bebida.

En particular, esté donde esté (en mi casa, en una oficina, con amigos o seres humanos circunstanciales, etc.) busco crear un ambiente que tenga esas características. El mundo del trabajo absorbe una parte tan grande de nuestra existencia, que no se puede dividir el tiempo entre los momentos “en que se trabaja” y aquellos “en los que se vive”.

## CAPÍTULO I. REFLEXIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Al respecto, irremediablemente, aparece aquí la cuestión de la relación (o falta de ella) que hay entre dinero y felicidad. Ni una cosa ni la otra: conozco pobres felices y ricos infelices, pero no argumentaría en favor de la falta de correlación general entre una y otra. En todo caso argumento en favor de no agotar la existencia en la relación que existe entre dinero y felicidad.

¿Es posible divertirse cuando uno está sano, razonablemente alimentado, tiene trabajo y libertad, mientras otros seres humanos están enfermos, hambrientos, desocupados o presos? Sí. A quien en serio les preocupan las desgracias ajenas, lo que tiene que hacer no es disminuir masoquistamente su propio gozo sin transformación en beneficio ajeno; lo que tiene que hacer es hacer algo por el otro: dar parte de sus ingresos, o parte de su tiempo, para que algún otro sufra menos. Y entonces ponerse a reír juntos.

En una palabra, organizarse, para enfrentar los inevitablemente crecientes desafíos, y divertirse “por si las moscas” son las máximas que descubrí viviendo. El uso, por parte de cualquier otro ser humano, no sólo no está prohibido en forma total o parcial, sino que está fuertemente sugerido. Pero sólo si le sirve.

...

¿Qué me deparará la vida en mis próximos 75 años? No tengo ningún apuro por averiguarlo. A propósito: en economía la incertidumbre no es un bien, sino un mal. Pero no siempre, porque lo peor que me podría pasar es que Dios me enviara un e-mail diciéndome lo que me va a ocurrir en el resto de mi vida. Afortunadamente no va a pasar.

¡Ánimo!

---

*Nota publicada originalmente en CONTEXTO, la “newsletter” de Juan Carlos de Pablo, el 7 de mayo de 2018.*

## Referencias

- Breit, W. y Spencer, R. W. (1986): "Entrevista a Milton Friedman", Lives of the laureates, The mit press.
- Breit, W. y Spencer, R. W. (1995): "Entrevista a Franco Modigliani", Lives of the laureates, The Mit Press.
- Brown, D. (1992): El resto de su vida es lo mejor de su vida, SerreS.
- de Pablo, J. C. (1995): Apuntes a mitad de camino, Macchi. Publicado en Contexto, 367, Agosto 20, 1996.
- de Pablo, J. C. (1996): "El caso de Juan, el que vive haciendo changas", Contexto, entrega No. 367; 20 de agosto.
- de Pablo, J. C. (2008) "Análisis en tiempo real: a propósito de los primeros 1.000 números de Contexto", Contexto, 7 de octubre.
- de Pablo, J. C. (2014): Bodas de oro profesionales (pasión, oficio y dedicación), Grupo Unión.
- Dorfman, R. (1989): "Thomas Robert Malthus and David Ricardo", Journal of economic perspectives, 3, 3, verano.
- Friedman, M. y R. (1998): Two lucky people, The university of chicago press.
- Heilbroner, R. L. (1953): The worldly philosophers, Simon & Schuster.
- Mikesell, R. F. (2000): Foreign adventures of an economist, University of Oregon Press.
- Nelson, E. (2004): "An interview with Anna J. Schwartz", Macroeconomic dynamics, 8.
- Samuelson, P. A. (1970): "Maximum principles in analytical economics", Conferencia Nobel reproducida en Collected Scientific Papers, volumen 3, The mit press.

## CAPÍTULO I. REFLEXIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Schumpeter, J. A. (1942): *Capitalism, socialism and democracy*, Harper & bros.

Wallace, L. (2006): "Ahead of his time", *Finance and development*, setiembre.

Weinstein, M. (1992): "Economists and the media", *Journal of economic perspectives*, 6, 3, verano.

Weintraub, S. (1983): "A jevonian seditionist: a munity to enhance the economic bounty?", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 146, setiembre.



### **La deuda de la democracia. La necesidad de consenso**

**Por Jorge Remes Lenicov y Dante Sica**

“Tenemos una tarea: gobernar para todos los argentinos sacando al país de la crisis que nos agobia”. Hace ya más de 34 años, el diez de diciembre de 1983, Raúl Alfonsín asumió la presidencia hablando desde el Cabildo a una multitud entusiasta, y marcando una diferencia con sus antecesores que preferían los balcones de la Casa Rosada. Aquel día histórico, Argentina dejaba atrás una pesadilla autoritaria, iniciando una democracia que prometía libertad y bienestar general. Las metas eran ambiciosas, pero había una gran esperanza.

Nuestro país siempre tuvo un comportamiento cíclico, con períodos de crecimiento importantes y de caídas profundas, pero había ido evolucionando. Si bien es discutible la definición de los períodos en la historia, es a partir de 1975/76 que Argentina comienza a desviarse aceleradamente de lo que sucedía en países vecinos y en buena parte del resto del mundo. Hasta ese momento, si bien había problemas, la pobreza era baja y las posibilidades de ascenso social eran elevadas.

La dictadura (1976-83) generó un enorme daño al país: no se respetaron los derechos humanos y se eliminaron todas las instituciones que definen la democracia. En el plano económico, aumentó la pobreza y la desigualdad, se inició un proceso de desindustrialización, creció fuertemente la deuda externa y los trabajadores perdieron el 25% de su poder adquisitivo.

Sin dudas, el retorno de la democracia provocó una renovación del optimismo colectivo por superar una historia marcada por la inestabilidad

política y económica. Por primera vez en mucho tiempo, el pueblo argentino se encolumnó detrás de un ideal y objetivo común: construir una sociedad justa, moderna y desarrollada.

Luego de 34 años, la realidad es que si bien se ha avanzado en la consolidación de un régimen democrático y participativo, las expectativas de crecimiento sostenido de la economía y, sobre todo, de una mejora en lo social de la mano de la creación de empleo y un descenso en los niveles de pobreza y desigualdad, se han visto frustradas una y otra vez.

La responsabilidad es de la dirigencia en general pero de la política en particular. En ese sentido, el PJ gobernó poco más de 24 años acompañado por otras fuerzas: la UCeDe en 1989, un sector de la UCR en 2002 y también en 2007 donde se conformó la “concertación” y bajo ese lema un sector del radicalismo se integró con el vicepresidente, gobernadores e intendentes. Por su parte, la UCR y sus aliados como el FrePaSo en 1999, lo hicieron durante casi ocho años. En 2015 triunfa una nueva fuerza, Cambiemos, liderada por un partido político que no es peronista ni radical, el PRO, acompañado por la UCR.

En estos 34 años los problemas sociales, lejos de mejorar han empeorado: la pobreza en 1983 era de 16% cuando en América Latina se acercaba al 40%; con los años fue creciendo hasta llegar a casi el 30%, mientras en la región se redujo en 10 puntos. Hoy hay 13 millones de argentinos que viven en una situación extrema.

La informalidad laboral, que rondaba el 22% en 1983, comenzó a subir y desde hace varios años se encuentra estancada en el 33%, mientras que la desocupación aumentó en los 90, y en los 2000 se redujo aproximadamente al 8% pero por la expansión del empleo público, caso contrario estaría en más del 17%.

## CAPÍTULO I. REFLEXIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El crecimiento económico es desalentador: solo 2,2% anual. Nuestro país creció menos que el mundo (3,1%), y mucho menos que los países en desarrollo (Asia, 7,6% y América Latina, 3%); incluso menos que los países desarrollados. Además, el crecimiento fue muy variable: 21 años de mejora y 13 de caída.

Otro resultado negativo es la inflación: fue la más alta del mundo: desde 1983 a 2017, el nivel general de precios aumentó 6.605.789.094% (70% promedio anual). Se debieron sacar siete ceros a la moneda. Los efectos negativos son conocidos: perjudica a los más pobres, dificulta hacer inversiones de mediano y largo plazo, genera desajustes en los precios relativos que fomentan una mala asignación de recursos y terminan ajustándose de forma abrupta, encarece el crédito, desalienta el ahorro en pesos e incentiva el atesoramiento en dólares.

En lo que hace al tipo de cambio, en estos años abundaron los vaivenes entre regímenes de todo tamaño y color: hubo tipos de cambios único, desdoblado o convertible, y mercado de cambios libre o controlado (con la aparición de mercados paralelos o informales). Estas idas y vueltas impidieron diseñar una política exportadora y de inserción internacional estratégica, dos principios de indudable responsabilidad a la hora de explicar el constante déficit en el frente externo.

Entre 1983 y 2003 el gasto público consolidado en relación al PBI se mantuvo en alrededor del 28% para comenzar a crecer vertiginosamente hasta 2015 que llegó al 44 %. En consecuencia, la presión tributaria creció fuertemente: pasó, en el mismo plazo del 22% al 32% del PBI. Así, luego de 34 años, el nivel de gasto público y la presión tributaria son los más altos de la historia, semejantes a los países escandinavos. Sin embargo, la calidad de los servicios públicos y la infraestructura han empeorado.

Entre los factores que explican los magros resultados puede citarse la permanente inconsistencia de la macroeconomía (elevados déficit fiscales y en cuenta corriente, sobreendeudamiento y una política cambiaria zigzagueante), un Estado cada vez más grande e ineficaz que no presta servicios pero requiere un alto nivel de ingresos, una muy baja inversión, el deficiente mercado de capitales y financiero, un capital humano en peligro por el deterioro de la calidad educativa, el estancamiento de la productividad, la pérdida de competitividad y la limitada inserción en el mundo.

El primer paso es reconocer la realidad. En estos 34 años, la dirigencia argentina (política, intelectual, empresarial, sindical, profesional, social) no ha podido alcanzar un consenso sobre cuáles eran los problemas más relevantes que aquejan a todos los argentinos. Tampoco logró acuerdos mínimos sobre temas económicos centrales como la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos y un conjunto de precios relativos sustentables, diseñar una estrategia de desarrollo que enfatice en la productividad, la competitividad y la distribución del ingreso, o bien sobre el rol del Estado, el tipo de inserción internacional, el desarrollo del tejido industrial y la mejora de la educación, la justicia y el federalismo.

Argentina cuenta con excelentes potencialidades, pero para desarrollarse de manera sustentable requiere de la iniciativa y el consenso de la dirigencia, en especial de la clase política, que es la encargada de dictar las leyes y administrar el Estado. Esto requiere de un consenso entre partidos políticos y sectores sociales de forma tal que garantice la estabilidad de las reglas de juego, reduzca la conflictividad y evite los bruscos y cíclicos cambios de las políticas públicas. El gobierno, si bien ha dado algunas señales orientadas en ese camino y en la búsqueda del consen-

## CAPÍTULO I. REFLEXIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

so, debería intensificarlas y hacerlas extensivas a todos los sectores. Aquellos que están en la oposición deberían tener una actitud más constructiva. Es necesario alcanzar acuerdos básicos sobre los grandes temas pues sólo ello permitirá construir un país que pueda crecer sostenidamente, donde todos tengan igualdad de oportunidades y se puedan mejorar los ingresos, en particular de los sectores más postergados.



### **Cambió el liderazgo económico mundial**

**Por Alieto Aldo Guadagni**

Se ha desatado en las últimas semanas un conflicto internacional en el área del comercio de bienes y servicios. El Presidente Trump ha decidido enfrentar a China en la arena internacional, aduciendo la existencia de grandes desequilibrios en el comercio bilateral entre ambos países. Las autoridades comerciales de los Estados Unidos están así resucitando viejas y obsoletas prácticas proteccionistas, creyendo que con estas medidas se podrá corregir el gran desequilibrio existente en el comercio entre los Estados Unidos y China. Para entender la naturaleza de las relaciones no solo comerciales, sino también en términos de flujos de inversiones, entre estas dos naciones conviene hacer un poco de historia, ya que los cambios en el mapa económico mundial han sido muy importantes y no pueden ser ignorados a la hora de evaluar la naturaleza y alcances del conflicto agresivamente desatado por Trump.

Este conflicto comenzó en marzo, cuando Estados Unidos anunció que impondría aranceles al acero y al aluminio por razones de seguridad nacional. Estas iniciativas no contribuirán a reducir el déficit de la cuenta corriente externa de Estados Unidos, que se debe al hecho de que su gasto total es mayor a su ingreso total. Según informa el FMI en abril de este año, las medidas fiscales que Estados Unidos adoptó hace poco de hecho ahondarán aún más su déficit en cuenta corriente. Tomando en cuenta las proyecciones hechas en el año 2017, realizadas antes de los últimos cambios a la tributación y el gasto estadounidense, el FMI ahora

estima que el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos sea de aproximadamente USD 150.000 millones más en 2019. Estos desequilibrios en cuenta corriente cuando alcanzan niveles excesivos acarrear riesgos, incluso el de dar pie a crecientes controversias comerciales. Es positivo buscar soluciones razonables a las disputas internacionales, utilizando un marco multilateral basado en reglas, como la OMC. Existe margen para mejorar el sistema actual, en lugar de exponerse a la posibilidad de una fragmentación bilateral del comercio internacional.

Hay que destacar que la realidad económica mundial ha cambiado mucho desde 1980 al día de hoy. En estos años, durante los cuales tomó fuerza la globalización económica y financiera, cambió drásticamente la balanza internacional del poderío económico de las naciones líderes. Las cifras de Estados Unidos y China son claras y bien diferentes, y nos dicen lo siguiente:

- En 1980 el PBI de los Estados Unidos era 9,5 veces más grande que el de China. Esta relación se reduce a 2,8 en el año 2000 y hoy se ubica en 0,85. Es decir hoy el PBI de China es ya el más grande del mundo y es 17,6 por ciento mayor al PBI de los Estados Unidos.
- Hacia 1980 las exportaciones de los Estados Unidos equivalían a nada menos que 9,3 veces las de China. Ahora las de China son 44 por ciento mayores a las de Estados Unidos.
- La balanza comercial china es claramente positiva y la de Estados Unidos negativa. Mientras Estados Unidos representa el 9,1 por ciento de las exportaciones mundiales sus importaciones lideran las importaciones, representando el 13,9 por ciento del total mundial. Con China ocurre lo contrario, mientras es el primer exportador mundial con un 13,2 por ciento del total, sus importaciones son inferiores a

## CAPÍTULO I. REFLEXIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

las de Estados Unidos (9,1 por ciento del total mundial).

- El nivel de ahorro en proporción al PBI es en China más del doble que en los Estados Unidos. Por eso el avance económico chino es mucho más veloz que el norteamericano, una consecuencia lógica de un hecho elemental y decisivo, vinculado al proceso de acumulación de capital financiado esencialmente por el ahorro interno.
- Esta distancia entre China líder y Estados Unidos segundo, aumentará en los próximos años, por la simple razón que China invierte anualmente mucho más que los Estados Unidos. El nivel de inversión en proporción al PBI es en China más del doble que en los Estados Unidos (44 por ciento versus 19 por ciento). Mientras en China el ahorro es mayor a la inversión, ocurre lo contrario en Estados Unidos.

Trump puede agudizar el conflicto comercial con China, impulsado por los influyentes sectores industriales proteccionistas, debilitando así los progresos realizados en las últimas décadas al diseñarse instituciones como la Organización Mundial de Comercio. Si ahora hay una escalada proteccionista, consistente con la visión primitiva de Trump del comercio mundial, habrán muchos más perdedores que ganadores. Lo que está haciendo Trump ahora no ayudará a nadie, ni a los Estados Unidos, ya que no podrá evitar que año a año China sea “más grande”, por la simple razón que invierte y ahorra mucho más.

El cambio de liderazgo no es nuevo en la historia económica mundial, en el siglo XVI los Países Bajos desplazaron a China, a fines del XVIII los ingleses tomaron el liderazgo mundial con su Revolución Industrial, después de la Guerra de Secesión en la segunda mitad del siglo XIX los norteamericanos desplazaron a los ingleses, y ahora todo vuelve al punto

inicial, caracterizado nuevamente por el liderazgo chino. Todos los datos indican que año a año se irá afianzando este liderazgo chino, cuyo PBI seguirá creciendo a un ritmo más acelerado que el de los Estados Unidos. En la actualidad el PBI chino es 17,6 por ciento mayor al de los Estados Unidos, pero según las proyecciones presentadas por el FMI en la última Reunión Anual (Abril del 2018), con tasas de crecimiento anual previstas para China del 6,6 por ciento y para Estados Unidos de apenas 2,9 por ciento, dentro de 10 años la economía china será nada menos que un 70 por ciento más grande que la de Estados Unidos.

El liderazgo asiático se irá afianzando en este siglo XXI, ya que también India, que hoy es la tercer economía mundial, podrá crecer no solo más que Estados Unidos, sino también que de China. El mapa económico de esta época regresa así a la matriz del siglo XIV.



## **Un tema de economía pública importante y olvidado (¿quién paga?)**

**Por Alberto Porto**

En el debate político, y también en el académico, es usual encontrar diagnósticos en distintos campos de la vida económica y social que terminan con propuestas de políticas públicas consistentes en otorgar distintos tipos de subsidios y beneficios a personas, regiones y sectores, por una variedad de razones todas, o gran parte de ellas, muy justificadas.

La mayoría, ya sea que se presenten en forma rudimentaria o con buen ropaje académico, son incompletas y pueden crear la falsa imagen, muy extendida en la Argentina, de que todos los “males” económicos y sociales los arregla “la mano visible del gobierno” con subsidios, o sea, a través del gasto público.

En una lección de economía pública el maestro Richard Musgrave (1910-1927) enseña que “... cualquier teoría y política de finanzas públicas significativa debe considerar las cuestiones que surgen de los dos lados del presupuesto”. El financiamiento de los subsidios es un tema de gran relevancia que no puede ser omitido en los estudios. Los subsidios no son un “*maná*” de modo que su financiamiento debe ser agregado al análisis. Como expresa Musgrave. “Este es, en realidad, el principio central desde el punto de vista de las finanzas públicas”.

No vale tampoco recurrir a la solución fácil de omitir el tratamiento significativo del tema agregando un párrafo sobre que es necesario recu-

rrir a impuestos progresivos, o impuestos a las empresas (olvidando que todos los impuestos inciden sobre las personas, no sobre las empresas), o sobre los ricos, o propuestas vacías similares. En este aspecto también la economía pública tiene enseñanzas importantes. Una es que todos los impuestos que brindan recaudación significativa son distorsionantes, o sea, originan costos más altos que los montos que los contribuyentes pagan a las agencias recaudadoras (entre otros, los costos de la administración tributaria, los costos para los contribuyentes de preparar la información y recurrir al asesoramiento impositivo, los impactos sobre las decisiones de consumo, producción e inversión). Otra es, como expresa Feldstein (1997) que hay muchos temas fascinantes en finanzas públicas, tanto teóricos como empíricos, pero ninguno tan importante como medir los efectos de los cambios en las alícuotas de los impuestos y en el costo de la recaudación.

Es necesario volver a Fray Luca Pacioli (1445-1557) que definió las reglas del “principio matemático de la partida doble”:

- ✓ 1. No hay deudor sin acreedor;
- ✓ 2. La suma que se adeuda a una o varias cuentas ha de ser igual a lo que se abona;
- ✓ 3. Todo el que recibe debe a la persona que da o entrega;
- ✓ 4. Todo valor que ingresa es deudor y todo valor que sale es acreedor;
- ✓ 5. Toda pérdida es deudora y toda ganancia acreedora.

***En nuestro caso, todo beneficio de un gasto implica un costo que hay que financiar. No omitirlo.***

## CAPÍTULO I. REFLEXIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### Referencias

Feldstein, M. (1997): “How big should government be?”, *National Tax Journal*, No 2, June.

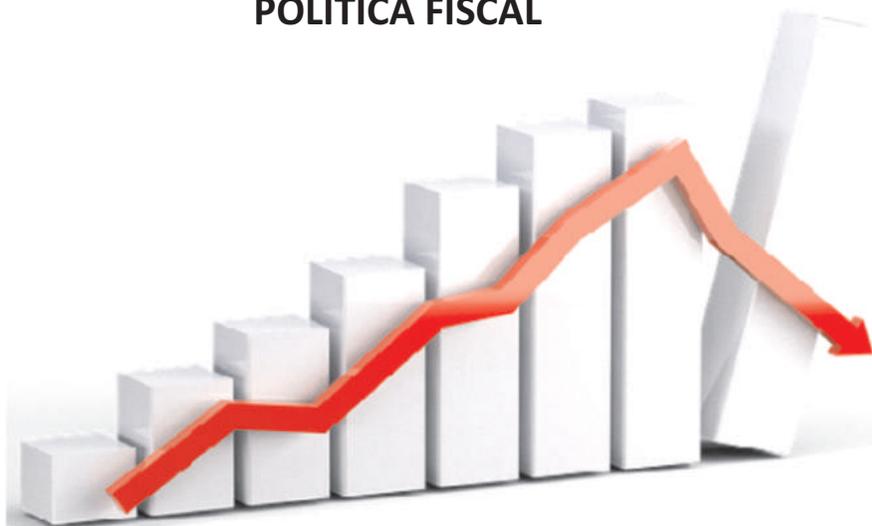
Musgrave, R. (1964), “Estimating the distribution of the tax burden”, in Clark, C. and G. Stuvell (eds), *Income redistribution and the statistical foundations of economic policy, income and wealth*, Bowes and Bowes, Cambridge.



## CAPÍTULO II.

---

### POLÍTICA FISCAL



### **Las tarifas de los servicios públicos: una normalización defectuosa**

**Por Santiago Urbiztondo**

La regulación de los servicios públicos de infraestructura en Argentina ha transitado cambios paradigmáticos extremos en las últimas décadas.

(a) desde mediados del siglo pasado hasta fines de los 1980s, el modelo de gestión pública fue deteriorándose hasta eclosionar al establecerse tarifas crecientemente divorciadas de los costos con fines anti-inflacionarios y utilizar a las empresas públicas para dar empleo y desarrollar proveedores domésticos que finalmente las capturaron logrando incrementar de forma ineficiente sus costos, dando lugar tanto al colapso de las inversiones y de la cobertura como al fuerte crecimiento de subsidios fiscales;

(b) en respuesta a dicho colapso, la privatización y desregulación de ciertos segmentos de los servicios públicos durante los 1990s significó en general tanto una clarificación institucional como un fuerte sinceramiento tarifario, por medio del cual las tarifas se acercaron a los costos efectivos de los servicios prestados, eliminándose progresivamente los subsidios fiscales y cruzados (es decir, entre usuarios) característicos de la etapa anterior;

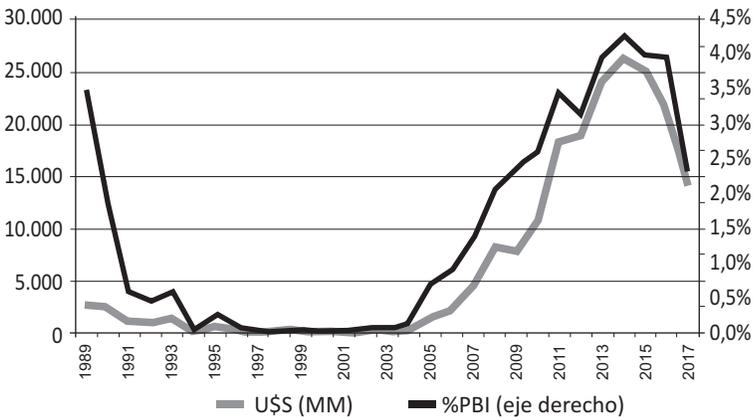
(c) en el contexto de la emergencia económica de 2002-2003 al colapsar la Convertibilidad, la ruptura de los contratos vigentes dio lugar a una reversión conceptual donde, nuevamente y más allá de algunas re-estatizaciones, hubo un regreso al paradigma de los 1980s en términos

del cuasi-congelamiento tarifario primero y los posteriores aumentos (nominales) de tarifas de servicios de energía solamente para usuarios de alto consumo, con subsidios fiscales endógenos, ruptura de incentivos para consumir, operar e invertir eficientemente, etc.; y

(d) finalmente, el inicio de una nueva etapa de normalización tarifaria a partir de 2016, en la cual —excepto en el caso del transporte público de pasajeros en AMBA— hay importantes esfuerzos en la reducción de subsidios fiscales por el restablecimiento paulatino de los niveles tarifarios que permitan cubrir los mayores costos en el contexto actual.

Una síntesis de este zig-zag fue la evolución de los subsidios fiscales otorgados a las empresas de servicios públicos de infraestructura bajo la órbita del gobierno nacional desde 1989 hasta 2017, expuesta en la Figura 1.

**Figura 1. Déficit y Subsidios del Estado Nacional a empresas de servicios públicos, 1989-2017**



**Fuente:** Elaboración propia en base a SIGEP (1989-1995), MECON (1996-2003) y ASAP (2004-2017). Hasta 2003 inclusive YPF, GE, AyEE, Hidronor, AA, FFAA, ELMA, ENTEL, ENCOTEL y OSN. Desde 2004 inclusive subsidios a empresas públicas y privadas en sectores de energía, transporte y saneamiento.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

La descripción anterior obviamente admite un análisis minucioso de cada período identificado, no sólo sobre niveles y estructuras tarifarias sino también sobre mecanismos de ajuste de dichas tarifas, política de inversiones y planificación, liberalización / desregulación, institucionalidad, etc., del cual surgen distintos matices y se pueden fundamentar posiciones más o menos críticas<sup>1</sup>. Este, sin embargo, no es el objetivo de esta nota, dirigida a comentar algunas dimensiones poco discutidas de la política tarifaria actual, correspondiente al último período identificado.

En efecto, además de la importante reducción de los subsidios fiscales post-2015, desde 2016 han habido (y se vislumbran) cambios importantes en materia de estructuras tarifarias en los servicios públicos bajo la jurisdicción nacional, destacándose los siguientes:

- a) disminuyeron los subsidios cruzados entre usuarios residenciales de energía,
- b) se creó una tarifa social focalizada en usuarios sin capacidad de pago suficiente<sup>2</sup>,

- 
1. Urbiztondo, S.: “La regulación de los servicios públicos en Argentina, 2003-2015: Lógica y balance de tres períodos presidenciales bajo un mismo signo político”, Documento de Trabajo No.124, FIEL, 2016, disponible en [http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC\\_TRAB\\_1457553825843.pdf](http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC_TRAB_1457553825843.pdf), contiene una discusión de algunos de estos aspectos.
  2. Las tarifas sociales vigentes en gas y electricidad (a nivel nacional) y en transporte y agua potable y saneamiento (en GBA) contienen fuertes descuentos en los precios para sus respectivos universos de beneficiarios, con diferencias menores entre sí (sobre las condiciones de acceso, la magnitud global de los descuentos y su constancia o no para distintos niveles de consumo). Ver <https://www.argentina.gob.ar/tarifa-social> y Urbiztondo, S.: “Los recientes aumentos de las tarifas residenciales eléctricas y de gas natural en GBA: rasgos salientes, con varias críticas”, Indicadores de Coyuntura # 594, Enero 2018.

- c) se mantuvieron los descuentos por ahorro de consumo energético introducidos en 2005, con bonificaciones más acotadas desde diciembre de 2017,
- d) desde febrero de 2018 se establecieron fuertes descuentos por el uso combinado de 2 ó más tramos del transporte público de pasajeros en el AMBA, y
- e) desde abril de 2018 ENARGAS podría introducir cierta “desestacionalización” de las tarifas residenciales de gas natural.

Previamente a evaluar estos cambios, a continuación se presenta una breve discusión de las características básicas que debería respetar una estructura tarifaria correctamente diseñada.

### **Características deseables de una estructura tarifaria**

Los servicios públicos tienen como característica saliente no sólo el hecho de ser fundamentales para todos los habitantes sino su condición de ser típicamente provistos bajo condiciones de “monopolio natural” en uno o varios eslabones involucrados, razón por la cual sus condiciones de prestación serían seguramente abusivas e ineficientes - aplicando tarifas muy superiores a los costos, implementando niveles de inversión inferiores a los que se requieren para abastecer correctamente la demanda, y/o adoptando decisiones improductivas que conlleven mayores costos de producción que los necesarios- en ausencia de una regulación estatal directa, ya sea por medio de la provisión pública o por la aplicación de diversas regulaciones (en particular tarifarias) sobre las empresas privadas que buscan maximizar sus propios beneficios. Frecuentemente también su consumo tiene impactos positivos o negativos sobre terceros agentes económicos (las denominadas “ externalida-

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

des”), y su acceso universal (incluyendo en él la posibilidad de asegurar un consumo básico / mínimo) puede requerir asistir a usuarios sin condiciones económicas de pagar por el costo pleno del servicio.

Así, la regulación económica de los servicios públicos debe velar por una provisión eficiente (con costos mínimos y cobertura máxima de manera sostenible a lo largo del tiempo), teniendo en cuenta además los efectos externos y la asistencia a los necesitados. El equilibrio en la búsqueda de dichos objetivos es necesario para la estabilidad y previsibilidad del régimen regulatorio que se aplique, en particular -pero no solamente- cuando son las empresas privadas las que deben realizar importantes inversiones irreversibles y de lenta amortización, que por ende estarán expuestas a posibles cambios oportunistas tendientes a transferir las cuasi-rentas (esto es, la remuneración de las inversiones ya realizadas) a quienes provean mayor rédito político, encareciendo y desalentando así tales inversiones.

Un criterio general razonable a tal fin es calcular en primera instancia tarifas que reflejen los costos efectivos (fijos y variables) de los distintos servicios involucrados, y luego aplicar sobre éstas las correcciones tendientes a lograr el acceso universal y el reflejo de las externalidades. Sobre el acceso universal, lo más apropiado es -precisamente- subsidiar el acceso (no cada unidad adicional del servicio que sea utilizada) del universo de usuarios que califiquen para recibir tal ayuda; sobre las externalidades, que están asociadas al consumo (esto es, con efectos sobre terceros que aumentan o disminuyen en relación en principio directa con las cantidades del servicio utilizadas), lo apropiado es afectar los cargos variables para que las decisiones individuales “internalicen la externalidad”.

Un par de ejemplos ilustran este criterio general. Considerando el gas natural, por ejemplo, la tarifa social debería centralmente aplicarse en la reducción del cargo fijo (pudiendo llegar a su eliminación, o más aún a su transformación en un crédito a favor del beneficiario para que un determinado nivel de consumo básico le resulte eventualmente gratuito), ya que es la insuficiencia de capacidad de pago la que provoca la necesidad y conveniencia de asistir a dicho usuario para acceder al uso del servicio. Pero ello no implica que al decidir cuántas unidades utilizar dicho usuario deba hacerlo teniendo en cuenta una tarifa menor al costo que efectivamente implica tal acción, por lo cual un subsidio creciente al aumentar el consumo es inapropiado. Considerando el transporte público de pasajeros, donde no hay cargos fijos para el acceso, igualmente se debería aplicar un criterio similar: el acceso universal debería procurarse transfiriendo a los beneficiarios de la tarifa social un crédito (carga en su tarjeta SUBE) para el consumo de un número básico de traslados, reduciendo el precio del pasaje (que pagan los usuarios con o sin tarifa social) para reflejar la externalidad positiva que genera el transporte público respecto del transporte individual (con la saturación de la infraestructura pública y una mayor contaminación).

Claramente, el equilibrio eficiente para el diseño de tal tipo de estructuras tarifarias requiere determinar cuánto subsidiar el acceso y cuál es la magnitud de las externalidades que deben ser reflejadas en las tarifas (resolviendo potenciales conflictos inter-jurisdiccionales si son distintos los niveles de gobierno que enfrentan los costos y los beneficios indirectos asociados a tal tarificación), y en ello la cuestión fiscal también tendrá un rol importante. Pero en cualquier caso, las diferencias discutibles deberían centrarse en la determinación de las magnitudes y no en la aplicación del criterio cualitativo expuesto.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

### Evaluación de las innovaciones en las estructuras tarifarias 2016-2018

Utilizando este criterio normativo básico, las innovaciones post-2015 en materia de estructura tarifaria contienen cambios de distinta razonabilidad.

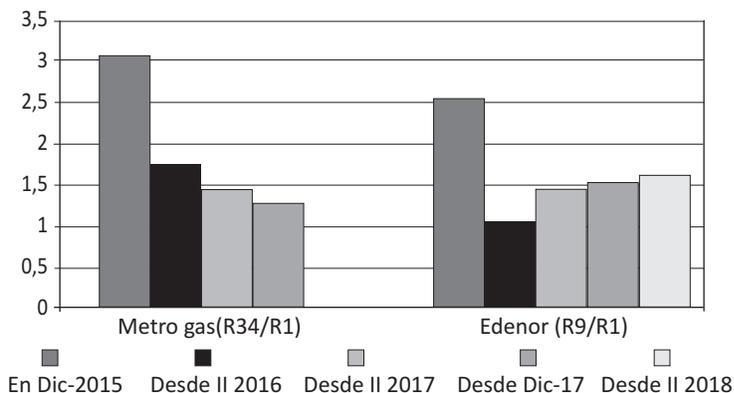
En primer lugar, la reducción paulatina de los subsidios cruzados que contenían las tarifas residenciales de gas y electricidad vigentes en 2015 es obviamente correcta (y necesaria dado que la legislación vigente prohíbe los subsidios cruzados). Sin embargo, la misma ha sido consistentemente aplicada sólo por el ENARGAS para el servicio de gas natural, ocurriendo lo contrario desde 2017 con las tarifas eléctricas aprobadas por el ENRE, quien decidió dar marcha atrás por medio de un artificio discursivo muy poco razonable y peligroso (definiendo costos de distribución propios por categoría de usuarios residenciales con diferencias entre sí absolutamente ridículas, respecto de las cuales las diferencias tarifarias sin embargo no constituirían una violación de la prohibición de aplicar subsidios cruzados)<sup>3</sup>. En efecto, en Figura 2 se refleja la evolución del ratio de las tarifas residenciales de los usuarios residenciales de mayor consumo (categoría R34 en gas natural y R9 en electricidad) respecto de las tarifas de los usuarios residenciales de menor consumo (R1 en ambos casos), correspondientes a Metrogas y Edenor respectivamente, desde 2015 en adelante, y se observa que en ambos casos dichos ratios, superiores a 2,5 en diciembre 2015, cayeron fuertemente en los primeros meses de 2016, pero desde 2017

---

3. Esta “mala praxis” del ENRE al fijar las tarifas post-RTI está discutida en Urbiztondo, S.: “Tarifas eléctricas en GBA post-RTI: avances en general, con algunos retrocesos en particular”, Indicadores de Coyuntura #584, Marzo 2017.

evolucionaron de forma dispar, manteniéndose la tendencia hacia la homogeneización (ratio igual a 1) en el caso del servicio de gas natural y ocurriendo lo opuesto en el servicio eléctrico.

**Figura 2. Evolución de los ratios de las tarifas residenciales de usuarios de alto y de bajo consumo en gas natural y electricidad en GBA, Dic. 2015 - Feb. 2018.**



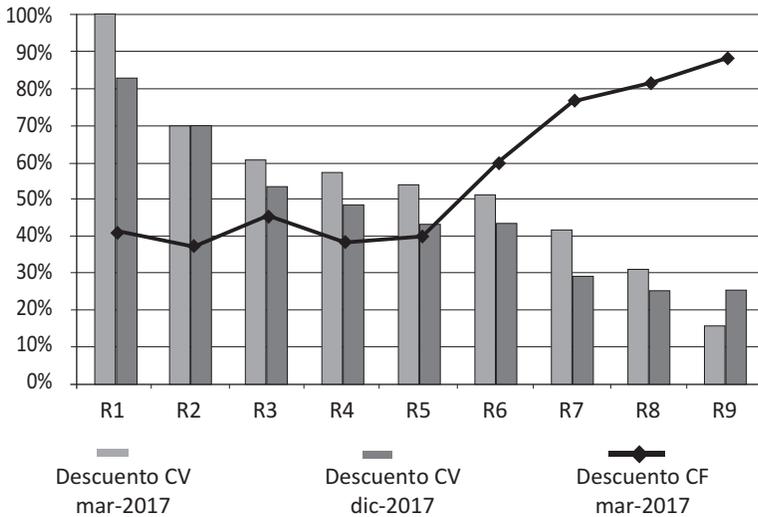
**Nota:** Las modificaciones de las tarifas eléctricas y de gas natural típicamente difieren en 1 ó 2 meses. En tales casos se hace referencia a trimestres y no a meses específicos.

En segundo lugar, también fue positiva la inclusión de una tarifa social mucho mejor focalizada en la población objetivo, pero su diseño igualmente resultó defectuoso al subsidiar fundamentalmente el consumo y mucho menos el acceso o el consumo básico. Concretamente, como se observa en la Figura 3, en el caso del servicio eléctrico en GBA, desde dic-2017 no hay más descuentos aplicables a los cargos fijos (CF), mientras que los descuentos en los cargos variables (CV) —explicitados como descuentos sobre el precio mayorista de la energía— son típicamente menores que los vigentes previamente (excepto en el caso de los usuarios R9 con consumos superiores a 1.400 kwh/mes que acceden a la tari-

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

fa social). Mientras que en el caso del gas natural, donde hasta nov-2017 la tarifa social bonificaba el 100% del precio del gas natural consumido a todos sus beneficiarios cualquiera fuera el nivel de consumo, desde diciembre de 2017 los descuentos siguieron concentrados en el precio del recurso pero quedaron limitados a que el consumo no supere ciertos niveles (reduciéndose dicho subsidio porcentual hasta desaparecer para todo consumo superior a 1.000 m<sup>3</sup>/año correspondiente a las categorías R31 a R34).

**Figura 3. Tarifa Social de Edenor: Descuentos de Cargos Fijos y Cargos Variables en Marzo 2017 y Diciembre 2017 (% de la tarifa plena).**



En tercer lugar, la fuerte reducción del alcance y magnitud de las bonificaciones por ahorro en el consumo desde dic-2017 también es positiva, ya que tales bonificaciones carecen de sentido al reinstaurar señales de

precios apropiadas para que las decisiones de consumo resulten eficientes<sup>4</sup>.

Ahora bien, la evaluación crítica es más severa respecto de las últimas dos innovaciones del año 2018. Para mayor precisión en la descripción de estas innovaciones, en el primer caso, del transporte público de pasajeros en el AMBA, los mayores precios vigentes desde febrero para el tren, metro-bus y colectivo (con aumentos en torno al 35% que se duplicarán a lo largo del año y que en principio serán también aplicados por el subte desde abril) incluyen fuertes descuentos para los usuarios que combinen 2 ó más veces el uso de uno o más de dichos medios de transporte dentro de las 2 horas de iniciado el primer trayecto: así, el uso de uno de dichos medios para realizar un segundo tramo da lugar a un descuento del 50% en su precio, y el uso durante un tercer o posterior tramo se realiza con un descuento del 75%; mientras que en el segundo caso, correspondiente al servicio de gas natural en todo el país, se prevé que el ENARGAS podría adoptar de forma total o parcial las propuestas presentadas por distintas distribuidoras en las audiencias públicas lleva-

- 
4. En el caso del servicio eléctrico, hasta nov-2017 reducciones de consumo del 10% al 20% respecto de igual período de 2015 otorgaban un descuento levemente inferior al 20% del cargo variable, y ahorros del 20% y superiores daban lugar a descuentos en torno al 35% del cargo variable según la categoría del usuario residencial, pero desde dic-2017 sólo los ahorros de consumo superiores al 20% dan lugar a descuentos, que a su vez oscilan en torno al 7%-8% del cargo variable según el usuario residencial. Similarmente, en el caso del gas natural, hasta nov-2017 los usuarios residenciales con ahorros superiores al 15% obtenían precios del gas bonificados en 50% si pertenecían a las categorías R1 a R23, 30% para usuarios en las categorías R31 y R33, y 20% para usuarios en la categoría R34, y desde dic-2017 la bonificación por ahorro en el consumo disminuye a un descuento del 10% del precio del gas natural sólo cuando el ahorro es del 20% o superior.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

das a cabo en el interior del país (ver <http://www.ambito.com/913160-discuten-como-aliviar-las-facturas-de-gas-del-invierno>), según las cuales las fuertes oscilaciones en las facturas bimestrales por la estacionalidad del consumo residencial serían fuertemente limitadas estableciendo, para cada usuario, dos niveles de consumo históricos correspondientes uno al período invernal y otro al estival (ambos incluyendo 6 meses), y facturando cada mes dicho consumo histórico promedio, con cargos o reducciones al final de cada período sólo sobre los consumos efectivos que representen desvíos (en más o en menos) de dichos promedios.

En cuarto lugar, entonces, veamos la innovación en las tarifas del transporte. Allí, desde 2016 la tarifa social otorga a sus beneficiarios un subsidio del 55% de la tarifa normal, por lo cual no está diseñada como un crédito fijo sino que reduce el precio relevante por el uso del medio de transporte público utilizado, lo cual lleva a decisiones de uso ineficientes. Hasta enero de 2018, además, dicho subsidio directo se aplicaba sobre una tarifa que reflejaba una ínfima parte (en torno al 10%) del costo del servicio, muy inferior a lo que podría justificar un descuento por externalidad. Pero desde febrero de 2018, al corregir muy levemente este segundo problema (ya que los ingresos tarifarios no alcanzarán a reflejar siquiera el 20% del costo total del servicio), se introdujo una nueva dimensión para el subsidio, esta vez emergente ante la combinación de dos o más medios sucesivos en un mismo traslado global, beneficiando a aproximadamente la mitad de los usuarios totales, quienes –como se observa en el ejemplo hipotético del Cuadro 1– enfrentan aumentos mínimos o nulos aunque el precio de los distintos boletos aumente un 70% entre febrero y junio de 2018<sup>5</sup>

5. en página siguiente

**Cuadro 1: Efecto de descuentos del 50% en el segundo tramo y 75% en tercer tramo frente a subas tarifa del 70%.**

	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Pago total por 2 tramos	Pago total por 3 tramos
Precio inicial del boleto	6,0	8,0	6,0	14,0	20,0
Precio nuevo (70% mayor)	10,2	13,6	10,2	23,8	34,0
Precio nuevo con descuentos por combinaciones	10,2	6,8	2,6	17,0	19,6
<b>Aumento % del pago total</b>				21%	-2%

¿Cuál es el criterio utilizado en esta innovación? Al no haber mayores externalidades en el trasbordo que en la propia distancia recorrida en un mismo vehículo para realizar un único trayecto, podría interpretarse que se buscó subsidiar para los usuarios que requieren más de un medio de transporte sucesivo para llegar a destino suponiendo que éstos tienden a tener menores ingresos que el conjunto, lo cual magnifica las filtraciones y la distorsión de las señales de precios (*vis-à-vis* la mejor alternativa que consiste en otorgar a quienes sean identificados como no pudientes un descuento global –o crédito de suma fija– para que dispongan libremente dónde y cómo transportarse, sin distorsionar el

- Los datos del sistema SUBE señalan que el número de personas que combinan 2 ó más veces el uso de medios de transporte público para completar un mismo traslado (al cabo de 2 horas desde su inicio) ronda el 45%, mientras que el porcentaje de personas que reciben cualquier tipo de subsidio ronda el 58%, por lo cual se infiere que la tarifa social para el transporte público de pasajeros es utilizada en el 13% del total de traslados en GBA. Ver <https://www.lanacion.com.ar/2108023-red-sube-durante-la-primera-semana-del-nuevo-sistema-viajaron-con-descuentos-el-58-de-los-usuarios>.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

uso eficiente del servicio ni alimentar el crecimiento adicional de la megalópolis del AMBA).

En quinto lugar, por último, la “suavización estacional de las facturas” de gas natural debilitaría adicionalmente las señales de precios: las facturas mensuales serían iguales durante “6 meses de invierno” y –aunque menores– también serían iguales durante “6 meses de verano” pese a que los niveles de consumo fueran muy distintos en cada mes, dificultando al consumidor percibir que un esfuerzo por reducir su consumo conlleva una reducción de su factura (la cual será percibida con un reza-go). Además, al no existir diferentes tarifas de invierno y de verano, no hay señales que indiquen que el consumo de gas natural en invierno conlleva mayores costos (del recurso y de la capacidad de transporte y distribución instalada), por lo cual en vez de resolver esta ineficiencia se tendería a agravarla.

### Conclusiones

Desde 2016, el gobierno nacional ha iniciado una normalización de la política regulatoria hacia los servicios públicos. Restablecer “buenos modales regulatorios”, con la aplicación de criterios razonables sobre el porqué de la regulación económica de empresas de servicios públicos, los objetivos que deben guiar la misma, las instituciones y reglas que son necesarias para tal fin, etc., resultaba en 2016 una tarea inevitablemente compleja y difícil, aunque también imposible desconociendo o relegando tales principios.

La experiencia de los últimos 2 años muestra, detrás de una normalización regulatoria aparentemente cabal (normalizando organismos reguladores, reduciendo los subsidios directos y las discriminaciones tarifa-

rias crecientes del período 2008-2015), varias confusiones que reducen la calidad del proceso general.



### **Las tarifas de servicios públicos: elementos para la discusión**

**Por Marcelo Garriga, Walter Rosales y Norberto Mangiacone**

Si bien, la agenda pública está dominada por la discusión de las tarifas de servicios públicos, es un tema que conceptualmente permite un análisis más profundo. “*La gente conoce el precio de todo y el valor de nada*” parafraseando a O. Wilde, se hace referencia a uno de los principales aspectos económicos. Si se realiza un uso eficiente de los recursos en una economía, los precios deberían reflejar la escasez de los mismos. Determinadas medidas de política económica hicieron que los precios pagados por los consumidores se desacoplaran de los verdaderos costos de provisión.

#### **Sobre las consecuencias**

Las consecuencias directas de este desacople son obvias. Por un lado, el sobreconsumo de los servicios durante muchos años se arraigó generando lógicas resistencias al cambio en los consumidores. Tal vez muchos ciudadanos consideren un derecho adquirido o conquista disfrutar de ciertos amenities intensivos en el uso de energía.

Por otro lado, no sorprende el debilitamiento de la oferta, el cual se refleja en la escasez de energía, el atraso tecnológico, en la utilización de fuentes de generación costosas y de relativamente baja eficiencia. El déficit energético generó la necesidad de importar energía a altos costos (Por ej. la contratación de barcos con combustibles que debían regasificarse para insertarse en la red). Además, debe añadirse los “errores” de

las agencias públicas responsables del suministro de estos insumos, que acarrearón costos incrementales.

No hay almuerzo gratis. El consumo de la energía si no se financia con las tarifas pagadas por los consumidores, se sustenta con subsidios del estado, que a su vez se financia en el corto o en el largo plazo con mayores impuestos, que también pagan los ciudadanos. El financiamiento con subsidios generó un descalabro en las cuentas fiscales equivalente al 5% del producto. Explica una cuota parte importante del desequilibrio fiscal del país (7/8% del PBI), inflación persistente y demás males macroeconómicos.

Por otro lado, quienes se beneficiaban de tarifas por debajo de los costos no necesariamente son quienes son objeto de las políticas de redistribución del ingreso. Se ha identificado que quienes más se benefician de tarifas subsidiadas son individuos pertenecientes a los deciles de mayores ingresos (Salinardi y Puig, 2015). Si bien el impacto distributivo puede haber sido positivo (si se comparan los subsidios con el ingreso de cada decil) las filtraciones hacia la población de mayores ingresos fueron muy importantes.

### **Desactivando las distorsiones**

Que las tarifas estén alineadas a los costos es el punto de partida de la corrección del problema. Pero, a qué costos? Las tarifas no deberían financiar las ineficiencias del sector energético, ya sea en la producción, transporte o distribución. Hay que pensar en introducir competencia donde se puede y regulaciones que minimicen costos, pensando en el consumidor (Navajas, 2017 y Urbiztondo, 2018).

Subsumido en el precio pagado por los consumidores, aparece un cóctel de impuestos de los tres niveles de gobierno, introduciendo complica-

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

ciones adicionales. Algunos de estos impuestos (principalmente provinciales y municipales) pueden eliminarse traduciéndose directamente en un menor precio pagado por los consumidores.

En el **caso del IVA** es bien diferente. Algunas iniciativas buscan eliminar este impuesto solo en la etapa final de la cadena. El impacto en el precio pagado no sería el deseado, ya que el crédito fiscal del prestador del servicio no podrá ser descargado y pasaría a formar parte de la estructura de su costo. Este sector también compraría bienes y servicios que incluyen IVA y que pasarían a engrosar sus costos de funcionamiento. Esto es, cambio en precios relativos o nuevas ineficiencias, una vez más. Si se elimina el IVA en todo el sector en sus distintas etapas existirían complicaciones adicionales. Los problemas de administración tributaria serían enormes.

### **Consideración final**

El problema de las tarifas de los servicios públicos no se soluciona con propuestas demagógicas que eluden discutir la forma de financiamiento y los efectos sobre la eficiencia de precios distorsionados. Tampoco se resuelve el problema aumentando tarifas sin considerar la eficiencia con que se prestan actualmente los servicios, la necesidad de diseñar marcos regulatorios apropiados y entornos competitivos donde corresponda. Por su parte, los proyectos para eliminar el IVA sobre las tarifas también requieren un tratamiento profesional en lugar de proponer soluciones mágicas.



## Referencias

Navajas (2017): El vicio argentino de los subsidios a la energía. En Blog de Economía del Sector Público:

[www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar](http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar)

Salinardi, L. (2016): Incidencia de los Subsidios a los Servicios Públicos en Argentina: el sistema vigente en 2015 y posibles escenarios de reforma. Tesis de Maestría en Economía, FCE, UNLP.

Urbiztondo (2018): Las tarifas de los servicios públicos: una normalización defectuosa. En Blog de Economía del Sector Público:

[www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar](http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar)



### Tamaño del sector público argentino 1961-2016

Por Alberto Porto y Luciano Di Gresia

Esta nota trata tres cuestiones vinculadas con el sector público: la forma de medirlo, la importancia del tamaño y la medición para 1961-2016.

#### Forma de medición

La forma más usual de medir el tamaño del sector público es en porcentaje del producto o ingreso de una jurisdicción (países, regiones, provincias). Esa medida es de fácil cálculo y permite la comparación entre jurisdicciones en un momento del tiempo y/o para una misma jurisdicción en distintos momentos.

Dos consideraciones importantes sobre esta medida son:

- 1- Existen varios conceptos de producto e ingreso que dan lugar a tamaños muy distintos (producto nacional o interno; a precios de mercado o a costo de factores; en cada uno de esos casos, bruto o neto; ingreso disponible, etc.). En esta nota se utilizará como denominador el producto interno bruto (PIB).
- 2- También para el numerador existen alternativas. Si se utiliza el gasto público total se están considerando rubros que no forman parte del PIB. Por ejemplo, la compra de bienes que produce el sector privado (son gasto público, pero PIB privado) o los pagos de transferencias (p.ej. las jubilaciones y pensiones y los planes sociales que son parte del ingreso disponible, pero no del PIB del país). En esta nota se utilizarán cuatro medidas para el numerador: (a) gasto público total; (b) gasto público para la

producción de bienes y servicios (p.ej. justicia, defensa, seguridad, salud, educación, infraestructura); (c) gasto público para el pago de transferencias (p.ej. jubilaciones y pensiones, planes sociales, subsidios para la producción y/o el consumo de ciertos bienes como energía y transporte); y (d) gasto público en personal, que es una aproximación al valor agregado (PIB) del gobierno.

### **¿Por qué es importante el tamaño?**

Hay, al menos, cuatro aspectos a considerar:

- i. Es importante porque el gasto debe financiarse con impuestos que distorsionan la asignación de recursos. No existen, o sólo proveen muy escasa recaudación los impuestos no distorsionantes. A mayor recaudación, mayor es el costo de eficiencia de los impuestos (que debe agregarse al costo directo que es el pago que realizan los contribuyentes a la agencia recaudadora);
- ii. Es importante si hay diferencia en la eficiencia productiva entre el sector público y el privado (o sea, si el mismo bien lo provee el sector privado a un precio más bajo), aun cuando existieran impuestos no distorsionantes para financiarlo. Si los impuestos son distorsionantes se suman los efectos i) y ii);
- iii. Es importante si el gobierno, aun con impuestos no distorsionantes y con la misma eficiencia productiva que el sector privado, ofrece una canasta o “mix” de bienes que no refleja la preferencia de los consumidores (con la observación del punto iv) siguiente).
- iv. Es importante debido a que el gobierno provee bienes y recauda impuestos en forma compulsiva y de esa forma afecta la libertad de las personas. En algunos casos la pérdida de libertad para algunas personas

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

significa ganancias de libertad para otras y existe un *trade off* que debe tenerse en cuenta al evaluar el tamaño en esta dimensión.

Debe notarse que si bien la participación del sector público en el valor agregado (o la aproximación que se utiliza en esta nota) es muy inferior a la relación gasto/PIB, los cuatro motivos de preocupación por el tamaño se vinculan con esta segunda medida.

### **Mediciones para 1961-2016**

En la figura anexa se presenta la evolución de los cuatro indicadores de tamaño del sector público enumerados anteriormente. El gasto público total corresponde al gasto primario, sin intereses, incluyendo Sector Público Nacional, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipalidades.

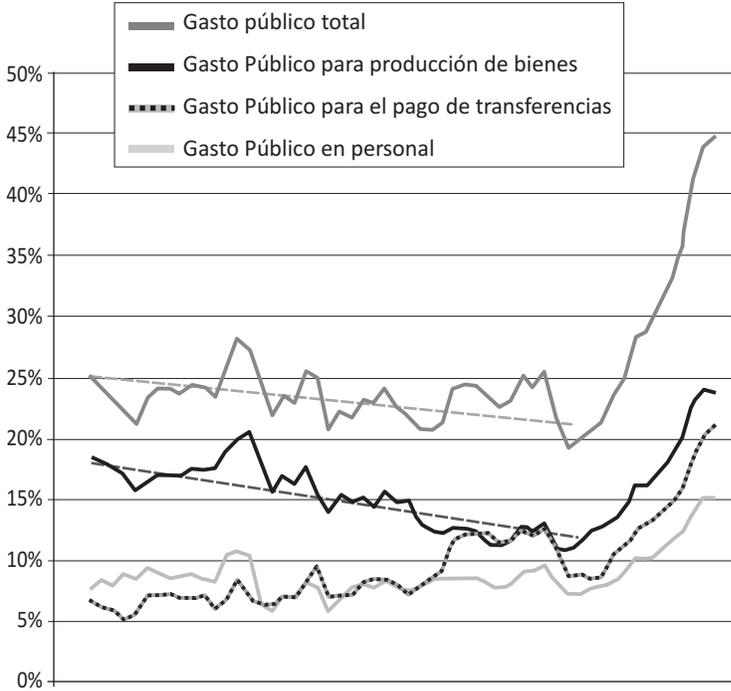
Entre 1961 y 2005 la participación del gasto en producción de bienes públicos disminuye y la de los gastos en personal se mantiene constante, siendo creciente la de las transferencias.

Entre 2006 y 2016 el gasto total *más que se duplica* en términos del PIB (crecimiento del 110,8%). Las transferencias crecieron 145,3%, los gastos en personal 93,6% y los gastos para producción de bienes 87,4% (porcentajes calculados en términos del PIB).

Un desafío hacia el futuro es como redimensionar y reestructurar el sector. El tamaño y la descentralización son dos temas de la agenda. Hay margen para economizar gastos y mejorar la productividad. Hay margen para las políticas de equidad que cambien la mirada desde la distribución monetaria de los gastos y los impuestos, hacia la distribución de los resultados (distribución real del ingreso), que debería ser el objetivo. No aceptar el desafío tiene costos económicos y sociales como los que ha

padecido la economía argentina: baja productividad, baja tasa de crecimiento, inflación y pobreza, entre otras plagas.

### Evolución de indicadores alternativos de tamaño del sector público



**Fuente:** elaborado en base a datos de "Sector Público Argentino no financiero. Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento 1961-2004", Oficina Nacional de Presupuesto (2004) y actualización en base a datos de la Secretaría de Hacienda 2005-2016.



### ¿Es posible aumentar el impuesto inmobiliario?

Por Marcelo Garriga

En el medio del ajuste fiscal producto de los desequilibrios macroeconómicos y las restricciones al acceso al financiamiento, las provincias acordaron con la Nación la creación de un organismo federal, para que las valuaciones fiscales de los inmuebles reflejen la realidad del mercado y permitan mejorar el desempeño recaudatorio del impuesto inmobiliario.

#### El consenso fiscal y la imposición a las propiedades

El consenso fiscal firmado por el Gobierno Nacional y las Provincias en diciembre de 2017 establece respecto a la imposición sobre las propiedades y a la determinación del valor fiscal de los bienes inmuebles lo siguiente:

1. Disponer de un organismo federal que cuente con la participación de las provincias y de la CABA, que determine los procedimientos y metodologías de aplicación para todas las jurisdicciones con el objeto de lograr que las valuaciones fiscales de los inmuebles tiendan a reflejar la realidad del mercado inmobiliario y la dinámica territorial.
2. El Gobierno Nacional se compromete a no crear nuevos impuestos nacionales sobre el patrimonio ni incrementar la alícuota del Impuesto sobre los Bienes Personales.
3. Fijar alícuotas del Impuesto Inmobiliario en un rango entre 0,5% y 5% del valor fiscal establecido conforme lo previsto en el punto 1).

El objetivo de este punto del acuerdo es mejorar la performance recaudatoria del impuesto inmobiliario, de modo que permita reducir la presión tributaria del Impuesto a los ingresos brutos (por sus efectos adversos sobre la eficiencia económica) sin deteriorar los recursos propios provinciales.

### **Limitaciones del impuesto**

En Argentina, los inmuebles son gravados por los tres niveles de gobierno sin que exista ningún tipo de coordinación\*: Bienes personales (N), Retenciones a las exportaciones agropecuarias? (N), Impuesto inmobiliario urbano y rural (P), Impuesto a la transmisión gratuita de bienes (P), Impuestos de sellos a la transferencia de inmuebles (P), Sobre alícuota al impuesto inmobiliario a las propiedades de más valor (P). Alumbrado, barrido y limpieza (M), Tasa por Conservación, Mejoramiento y Reparación de la Red Vial (M). Puede observarse que existe una competencia tributaria vertical.

Esta competencia lleva a que aumentos en las valuaciones catastrales por parte de las provincias aumentan la base imponible del impuesto a los bienes personales recaudado por la Nación y la tasa de alumbrado, barrido y limpieza cobrado por los municipios. La misma debilita la base imponible del impuesto y los incentivos a aumentar su recaudación, ya que las provincias comparten la base con el resto de las jurisdicciones. Por ejemplo, a pesar de que la Nación se comprometió en el Consenso Fiscal a no aumentar el impuesto a los Bienes Personales, acordó con la oposición aprobar un proyecto de ley para incrementar las alícuotas.

El espacio fiscal para aumentar este tributo es limitado. La presión tribu-

---

\* (N) Nación, (P) Provincias y (M) Municipios.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

taria del inmobiliario sumados los tres niveles de gobierno, sin considerar las retenciones a las exportaciones del sector agropecuario, da un valor cercano al 1,0% del PBI (Nación, 0,20% del PBI, Provincias 0,40% y Municipios 0,40%), que es muy similar al monto recaudado por los países desarrollados<sup>1</sup>

Pero quizás una pregunta más de fondo es ¿quién debería recaudar este impuesto? Al ser un tributo de base inmóvil y oferta fija ¿no deberían recaudarlo los gobiernos locales, es decir los municipios? ¿No es esto lo que nos dice la teoría del federalismo fiscal?

Los problemas de administración tributaria no son menores como lo revela la mayoría de los estudios sobre el impuesto (Bird 2010, 2014). La necesidad de tener actualizados los catastros y las valuaciones fiscales no es un problema menor. La valuación catastral es muy compleja si se pretende evitar arbitrariedades. Una propiedad con iguales condiciones constructivas en un barrio con características similares, puede diferir en su valuación por tener mejores escuelas, mayor seguridad, más cuidado del medio ambiente, etc.

Respecto al impacto distributivo del impuesto, la literatura muestra perspectivas diferentes sobre este punto. Por un lado, algunos consideran que grava los servicios de vivienda que son consumidos más intensivamente por los más pobres. En este caso sería regresivo. Otra visión es que recae sobre un bien de capital y, por lo tanto, es progresivo (Bird et al 2014).

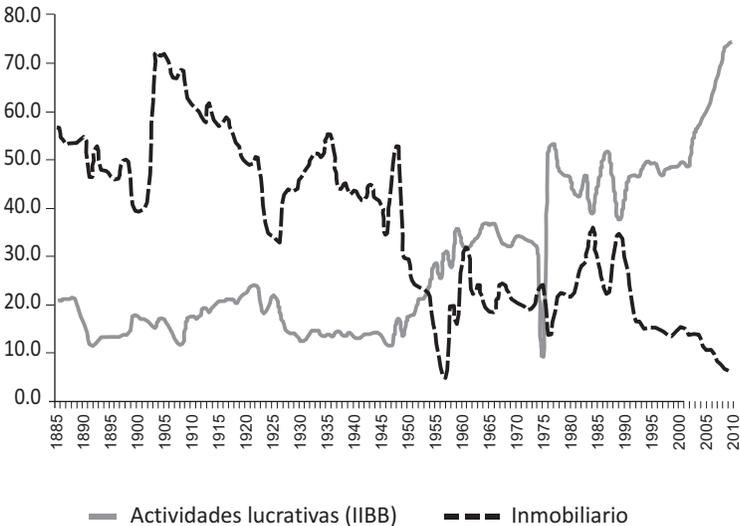
La resistencia política a recaudar este tributo es evidente. Como señala Bird (2010) *“a feature that in principle makes the property tax a good*

---

1. Una estimación similar realiza Artana et al (2015).

source of local government revenue in practice makes it especially vulnerable to political resistance. It is little surprise that academics generally tend to be much fonder of the property tax than are the politicians who actually have to impose it". La "visibilidad" del impuesto eleva los costos políticos de incrementar este tributo (como lo demuestra la evolución comparada en la Provincia de Buenos Aires del impuesto inmobiliario y el de los ingresos brutos (Porto et al 2014)).

### Participación del impuesto a los Ingresos Brutos e Inmobiliario en total. 1885-2010



Otro punto relevante es la disociación entre el flujo de ingresos y el pago del impuesto (el impuesto se cobra sobre un stock no sobre un flujo). Ello puede traer resistencia al pago en períodos donde la actividad económica se encuentra en una etapa recesiva como la actual. Esto es particularmente importante en las personas adultas que tienen un solo

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

inmueble. Se produce un desfasaje entre el valor de la propiedad, los impuestos y sus ingresos (Bird et al 2014)<sup>2</sup>

Por último y antes de modificar la política tributaria respecto a este impuesto deberían solucionarse los problemas de cumplimiento del mismo. El pago del tributo está muy vinculado a la percepción que tiene la población respecto a si su contribución retorna en una mejor provisión de bienes y servicios públicos (principio del beneficio).

### Consideración final

Los intentos del Gobierno Nacional de crear un organismo federal para homogeneizar las valuaciones fiscales de los inmuebles es una propuesta interesante, pero pierde fuerza cuando al mismo tiempo intenta aumentar el impuesto a los Bienes Personales que se había comprometido en el Consenso Fiscal a no modificar. Este problema se ha agravado, a su vez, con el aumento de las retenciones las exportaciones del sector agropecuario que indirectamente gravan la tierra.

Como señala la literatura existe una fuerte resistencia política a recaudar este impuesto por su alta visibilidad para los contribuyentes. Más aún, en un período de turbulencia macroeconómica y caída en el nivel de actividad, no parece razonable aumentar la presión tributaria, ya excesivamente alta, sobre un impuesto que recae sobre un stock siendo que los salarios y los ingresos de las personas (flujos) están en franca disminución.

- 
2. “An important aspect of the property tax is that it does not reflect a real cash flow but rather an imputed one that may not necessarily reflect the owner's current situation (Johannesson-Linden and Gayer 2012). The imperfect association between homeowner incomes and property tax liabilities may create problems for some taxpayers such as seniors with little income”.

## Referencias

- Artana D, I Guardarucci, P, Lavigne, J Puig y N Susmel (2015): El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo. Fiel, documento de trabajo N° 123.
- Bird Richard (2010): Subnational Taxation in Developing Countries. A Review of de Literature. World Bank. Policy Research Working Paper 5450.
- Bird R y E Slack (2014): The Political Economy of Property Tax Reform. OECD. Working Papers on Fiscal Federalism N° 18.
- Garriga M, W Rosales y N Mangiacone (2018): Presión Tributaria Efectiva y Potencial. Estudios Económicos, Universidad Nacional del Sur, Departamento de Economía (en edición).
- Garriga M, W Rosales (2017): ¿Bajar el iva beneficia a los más vulnerables? Blog de Economía del Sector Público.  
<http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/05/11/bajar-el-iva-beneficia-a-los-mas-vulnerables/>
- Mirrlees James (2011): Tax by design: The Mirrlees Review. Institute for Fiscal Studies. Oxford.
- Porto A, M Garriga y W Rosales (2014): Impuesto a los ingresos brutos: “Ave Fénix” de la estructura tributaria subnacional. Estudios Económicos, Universidad Nacional del Sur, Departamento de Economía, vol. 31(62), pág 49-85, enero.
- Porto A, M Garriga y W Rosales (2017): El impuesto a los ingresos brutos y alternativas de reforma. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Documento de trabajo N° 112, septiembre.

### Revisión sobre la distorsión del impuesto a los Ingresos Brutos

Por Alberto Porto

Como la historia se repite, esta nota pudo haber sido escrita en distintos momentos del tiempo en el último medio siglo, con la misma actualidad. De hecho, en sustancia, reitera parcialmente lo escrito en 1984<sup>1</sup>, cuando se asistió al segundo intento de transformación/eliminación del impuesto sobre los ingresos brutos (IIB). El primero fue la eliminación en 1975 (se reestableció en 1976), el tercero en 1993 y el cuarto actualmente con el Consenso Fiscal de 2017.

Las principales críticas al IIB se deben a la superioridad desde el punto de vista económico de otros impuestos sobre la producción y el consumo como el impuesto al valor agregado (IVA) o el impuesto a las ventas finales (IVF). En este trabajo se presentan y evalúan los principales argumentos.

Comparando dos bienes cuyos procesos productivos tengan diferente importancia en cuanto al valor agregado en cada una de las etapas de la producción (p.ej. bienes con valor agregado fundamentalmente en etapas tempranas vs bienes con valor agregado fundamentalmente en etapas tardías), se puede demostrar, bajo la hipótesis de traslación total

1. “Análisis del Sistema Tributario Provincia de la provincia de Buenos Aires”, H. Nuñez Miñana y A. Porto (1984) del que solo conservo el resumen final ya que los estudios detallados fueron presa de la inundación en La Plata de 2013. En ese trabajo se consideran distintos aspectos del IIB no incorporados en esta nota (piramidación, impuesto sobre impuesto, efectos sobre la inversión y las exportaciones, etc).

hacia adelante del impuesto pagado en cada etapa, que el IIB provoca un cambio de precios relativos finales de los bienes, aumentando aquellos que agregan valor en las etapas tempranas; en las mismas condiciones el IVA mantiene sin cambios los precios relativos finales de los bienes. En consecuencia, el IIB es inferior al IVA ya que introduce una distorsión de precios relativos generando un costo de eficiencia o “carga excedente”<sup>2</sup>. Este argumento es utilizado para proponer la sustitución del IIB por el IVA o el IVF.

El argumento debe ser analizado cuidadosamente cuando se pasa de comparaciones teóricas a propuestas concretas de política fiscal.

I) Un primer aspecto a considerar es que el argumento es válido bajo condiciones restrictivas: competencia perfecta en todos los mercados de bienes y factores, libre movilidad de factores, ausencia de externalidades, etc. En el mundo real, la comparación debe realizarse en contextos en los que existen distorsiones ocasionadas por restricciones de distinto tipo que impiden llegar al óptimo social. Por lo tanto el caso debe evaluarse en situaciones de “second best”. Si el “primer mejor” (“first best”) no es alcanzable debido a ciertas restricciones, no hay garantía de que una medida aislada (en este caso la sustitución del IIB por el IVA o IVF) permita acercarse, en lugar de alejarse, de ese primer mejor. El problema así planeado no tiene una solución general y dependerá, en cada caso concreto de las distorsiones preexistentes<sup>3</sup>;

II) En segundo lugar es importante la especificación completa de las

---

3. La teoría del second best enseña que no hay forma de juzgar a priori una situación en la que algunas de las condiciones de Pareto no se cumplen. Una situación en la que se cumplen más condiciones, pero no todas, no es necesariamente superior a otra en la que no se cumplen algunas o ninguna.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

alternativas: en el mundo real el IVA no es completamente general abarcando a todas las actividades, sea por razones legales o de evasión diferencial entre sectores, que originan cambios en los precios relativos finales. Por lo tanto el argumento abstracto debe ser calificado para el caso concreto: el paso del IIB al IVA podría mejorar ciertos precios relativos pero simultáneamente empeorar otros de modo que se trata de una situación de “second best” en la que no se puede formular un resultado general<sup>4</sup>;

III) Un tercer aspecto a considerar se refiere a la importancia relativa de las distorsiones. La distorsión en los impuestos a la producción y al consumo surge del apartamiento de los precios relativos finales de los bienes con respecto a los costos relativos. Como ejemplo supóngase dos bienes y que cada bien tiene tres etapas productivas, siendo el valor agregado en cada etapa igual a  $VA_{ij}$  en el que  $i = 1, 2$ , son bienes y  $j = 1, 2, 3$  son las etapas productivas. En cada etapa se aplica un impuesto sobre el precio final igual a  $t$ , siendo en consecuencia  $k = 1/(1 - t)$  la alícuota resultante sobre el valor agregado<sup>5</sup> En el caso del IIB se gravan en forma acumulativa todas las etapas de modo que el precio final resultante es:

$$P_1 = k^3 \cdot VA_{11} + k^2 \cdot VA_{12} + k \cdot VA_{13} \quad (1)$$

$$P_2 = k^3 \cdot VA_{21} + k^2 \cdot VA_{22} + k \cdot VA_{23} \quad (2)$$

- 
4. Según estimaciones de la Secretaría de Hacienda de la Nación la pérdida de recaudación del IVA debida a tratamientos diferenciales (alícuotas, exenciones, etc) alcanzó en 2017 al 1,35 del PIB y al 18,1% de la recaudación. El IIB no está exento de esta fuente de ineficiencia ya que en 2017 (presupuesto) la pérdida de recaudación por tratamientos diferenciales fue equivalente al 10,5% de la recaudación.
  5. Siendo  $P$  el precio de un bien y  $t$  la alícuota sobre el precio resulta  $P = VA + Pt$  de modo que puede reescribirse  $P = (1 / (1 - t)) \cdot VA$ ;  $P = k \cdot VA$

En el IVA la relación viene dada por:

$$P_1/P_2 = k.VA_1/VA_2 \quad (3)$$

En el IVA si la alícuota **k** se aplica por igual a los dos bienes no existe distorsión ya que el precio relativo es igual al costo relativo.

En el IIB si **k** es igual entre bienes y en todas las etapas<sup>6</sup>, no hay distorsión solo en el caso en que el valor agregado en cada etapa sea el mismo para los dos bienes. Si difieren, la distorsión depende del grado de diferenciación en la incorporación de valor agregado en cada etapa y del nivel de la alícuota<sup>7; 8</sup>;

**IV)** Un ejemplo numérico permite fijar órdenes de magnitud de la tasa de distorsión definida como  $d = (P_1/P_2)/(VA_1/VA_2)$ , o sea, como la relación entre el precio relativo y el costo relativo de los bienes. Se suponen dos bienes, cada uno con tres etapas: el bien 1 agrega el 60% del valor agregado en la primera etapa, el 25% en la segunda y el 15% en la tercera, mientras que el bien 2 lo hace 15%, 25% y 60%, respectivamente. Exis-

- 
6. La alícuota uniforme para todas las etapas y todos los bienes es un requisito para la asignación eficiente de los recursos excepto cuando diferencia de alícuotas se origine en diferente utilización de insumos públicos.
  7. En un caso más general la distorsión en el IIB resultará mayor cuanto mayor sea la diferencia en el número de etapas, más asimétrica la estructura del valor agregado y mayor la alícuota.
  8. Tanto en el IVA como en el IVF si en cada etapa se pagan impuestos por distintos conceptos (sobre energía, combustibles, transporte, etc) se originará una diferencia entre el precio relativo y el costo relativo de los bienes similar al del caso del IIB, en las mismas condiciones. Por ejemplo, para un bien cuyo precio es  $P$ , que tiene tres etapas productivas en las que se agrega  $VA_j$  ( $j = 1,2,3$ ), si en cada etapa se pagan impuestos internos u otros con alícuota  $r$  y el consumo final se grava con la alícuota  $k$  se tendrá que  $P = (r.VA_j)k$  y el efecto de acumulación de impuestos existe como en el caso del IIB.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

te de ese modo una diferencia sustancial en la estructura relativa del valor agregado en cada etapa para cada bien. Con la alícuota general del 3,5% del IIB de la Provincia de Buenos Aires, la consecuencia del impuesto es generar una distorsión del 3,1%, es decir, el precio relativo se aparta 3,1% del costo relativo de los bienes<sup>9</sup> La conclusión es que la distorsión es numéricamente pequeña.

El IVA, en su aplicación en el mundo real, también produce distorsiones en la asignación de recursos:

1. En el IVA existen tasas diferenciales del 21% y el 10,5% que implican una distorsión igual al 9,5%;
2. Algunos bienes están exentos de modo que la alícuota es cero y la distorsión es en ese caso igual al 21%;
3. La discrepancia en el grado de evasión genera también distorsiones en el impuesto.

En la comparación del orden de magnitud de las distorsiones del IIB y el IVA, en los ejemplos comentados, debe tenerse en cuenta la diferencia de alícuotas que es relativamente baja en el IIB (3,5%) versus el 21% en el IVA.

Los desarrollos anteriores se refieren únicamente a la distorsión precio relativo/costo relativo del IIB y del IVA. Existen otros aspectos a considerar al plantear la sustitución/eliminación del IIB. Por ejemplo, el impacto sobre la autonomía tributaria provincial. Otra cuestión es si la multipli-

---

9. Al momento de implantarse el impuesto en la Provincia de Buenos Aires con el nombre de Actividades Lucrativas la alícuota general era del 0,4% y la distorsión resultante con el ejemplo del texto era de 0,039%; en 1981 la alícuota del IIB era del 2,2% y la distorsión del 2%.

cación de la alícuota general por 8,75 entre 1948 y 2017 (al pasar del 0,4% al 3,5%) fue acompañada por un aumento similar en la cantidad y calidad de los bienes públicos provinciales (educación, salud, seguridad, justicia, etc). Finalmente el trabajo no justifica el IIB con su estructura actual sino que sugiere reconsiderar las deficiencias con un enfoque más general que el usual. En dos trabajos recientes se avanza en la propuesta de una alternativa que se considera puede representar una mejora marginal<sup>10</sup>.



---

10. Ver Documentos de Trabajo N° 112 y 113 del Departamento de Economía, FCE, UNLP.

### **Ajuste fiscal en Argentina: ¿práctica a la luz de la evidencia?**

**Por Jorge Puig**

Luego de años de acumulación de déficits presupuestarios, Argentina parece haber tomado la decisión de encarar definitivamente un programa de ajuste fiscal. Según las metas fiscales trianuales, fijadas originalmente por el Ministerio de Hacienda de la Nación, se proponía una reducción del déficit primario de 3.2% del PBI de 2018 a 1.2% en 2020. Tras el reciente acuerdo con el Fondo Monetario Internacional dichas metas fueron redefinidas en 2.7% para este año, alcanzándose el equilibrio en 2020. En adición, se desprende del acuerdo que el ajuste se realizará por el lado del gasto público. Las partidas a reducir son el gasto de capital (en 1.6% del PBI entre 2017 y 2020), los subsidios a la energía y el transporte (1.1%), el gasto en salarios y bienes y servicios (0.7%) y las transferencias corrientes a provincias (0.6%).

La decisión de ajustar cuentas fiscales implica la toma de decisiones muchas veces impopulares para el gobierno en ejercicio, donde la cuestión intertemporal se vuelve central dado el pago de costos políticos de corto plazo y los eventuales beneficios futuros derivados de las finanzas públicas saludables. Esta entrada discutirá brevemente las medidas adoptadas en el marco de la consolidación actual en Argentina, considerando hallazgos recientes de la literatura.

En primer lugar, la decisión de equilibrar cuentas fiscales de manera gradual en lugar de hacerlo vía shock, además de ser “novedosa” en Argentina, luce como lo indicado. El último reporte semestral del Banco Mun-

dial sostiene que los países que tuvieron un buen manejo cíclico de sus cuentas fiscales y pudieron realizar ajustes graduales han pagado menores costos en términos de actividad económica que aquellos que lo hicieron en formato de shock.

También el hecho de encarar un ajuste fiscal por el lado del gasto público (y no vía aumento de impuestos) parece estar en lo correcto. Si bien es cierto que Argentina pareciera no tener margen para ir por el lado de los impuestos, dada su alta presión tributaria, la evidencia reciente sostiene que consolidaciones fiscales a través del gasto público son menos costosas en términos de actividad que a través de impuestos (Alesina, Barbiero, Favero, Giavazzi y Paradisi, 2017; Alesina, Favero y Giavazzi, 2018 y Gunter, Riera-Crichton, Vegh y Vuletin, 2018).

Si se analiza la composición del gasto público, penalizar el capital público parece ser la norma a la hora de consolidar cuentas fiscales. En éste trabajo reciente, Martín Ardanaz y Alejandro Izquierdo sostienen que los gastos corrientes y de capital reaccionan al ciclo económico de manera diferente. Los gastos corrientes aumentan en los buenos tiempos, pero no disminuyen en los malos. Por el contrario, el gasto de capital se reduce en los malos tiempos, pero no se recupera en la fase alta del ciclo. En promedio, la caída del gasto de capital oscila entre 1 y más del 2 por ciento por cada punto porcentual de deterioro en la brecha del producto. Y, en particular, el sesgo contra el gasto de capital durante la fase baja del ciclo es más marcado en América Latina y el Caribe que en otras regiones del mundo.

Lo anterior puede ser racionalizado por el hecho de que en términos sociales y políticos suele ser menos costoso recortar inversión pública en lugar de salarios o pensiones. Sin embargo, los costos en términos de

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

actividad económica pueden ser desfavorables. En Puig (2014) se fundamentan tres resultados, observados en Argentina, sobre los efectos del gasto público en el nivel de actividad:

1. A la hora de analizar los efectos por tipos de gasto, los gastos corrientes (al igual que el total) tienen también efectos moderados mientras que los gastos de capital tienen efectos macroeconómicos más expansivos, con multiplicadores bien arriba de uno. Esto pone de manifiesto la importancia de atender la composición del gasto y provee un argumento adicional para racionalizar el punto anterior: Argentina gasta relativamente poco en gastos que afectan considerablemente la actividad.
2. Los efectos del gasto total sobre el producto son moderados, con efecto multiplicador menor a la unidad. Una posible explicación de este fenómeno se da por el hecho de que los multiplicadores suelen ser altos cuando se actúa contra cíclicamente en recesiones, algo que Argentina suele no experimentar dado su marcado carácter pro cíclico (ver en <http://www.nber.org/papers/w17619>).
3. Los efectos expansivos del gasto de capital se deben a su interacción positiva con la inversión privada y el consumo privado. Esto pone de manifiesto la relevancia de atender la relación entre el estado y los privados a la hora de invertir, como de los efectos sobre el empleo que puede generar la inversión pública.

Más recientemente, un trabajo en progreso que contiene evidencia para varios países y estados subnacionales (incluidos los de Argentina), y que hace uso de las más divulgadas metodologías de estimación con-

firma los hallazgos antes mencionados. Al mismo tiempo, demuestra que los efectos de los gastos de capital son no lineales en la dotación inicial de capital público de cada país o estado subnacional, encontrando dicho gasto sus mayores rendimientos relativos donde hay menor dotación (Izquierdo, Lama, Medina, Puig, Riera-Crichton, Vegh y Vuletin, 2018). Así, se enfatiza la necesidad de entender dónde la inversión pública encuentra sus mejores rendimientos relativos.

Dado lo anterior, la decisión de consolidar gradualmente y por el lado del gasto lucen como acertadas. Sobre la composición elegida pueden existir algunos reparos. El hecho de penalizar, como es usual, el gasto de capital parece responder a cuestiones ligadas a argumentos políticos y sociales. A las puertas de un año electoral y utilizado un poco de lógica política el argumento puede ser racionalizado y comprendido fácilmente. Ahora bien, el recorte del gasto de capital debería realizarse con suma precisión y de modo de no penalizar inversiones con alto rendimiento. Ahí es clave entender dónde están las mayores dotaciones relativas de capital público. Otro punto reside en analizar detalladamente el hecho de que la menor inversión pública será compensada vía contratos de Participación Público Privada (PPP). Esto no es objeto de esta entrada y seguramente estará siendo discutido a la brevedad en este blog.

## Referencias

Izquierdo, Alejandro, Ruy Lama, Juan Pablo Medina, Jorge Puig, Daniel Riera-Crichton, Carlos A. Vegh y Guillermo Vuletin, 2018. *How Big are Public Investment Multipliers?* (forthcoming).



### **Reducción de contribuciones patronales: obstáculos para una necesaria reforma previsional y el renacimiento gradual del conflicto con las provincias**

**Por Oscar Cetrángolo**

Ya entró en vigencia un ambicioso y gradual programa de reducción de contribuciones patronales que financian la seguridad social que, al final del proceso (en 2022), significará una disminución de su volumen a la mitad. Esta medida ya fue objeto de estudio por Luis Beccaria y Roxana Maurizio, cuando analizaron sus efectos sobre el mercado de trabajo en una contribución a Alquimias. En esta oportunidad, en cambio, el acento estará puesto en el impacto sobre el financiamiento de la seguridad social y el conflicto entre Nación y provincias.

Si bien no es esta la primera vez que se intenta una modificación de este estilo con el objeto de mejorar la competitividad de la economía y aumentar el empleo formal, sí lo es en la modalidad innovadora de establecer un mínimo no imponible para el pago de las contribuciones. En previas versiones de esta medida se trataba de la reducción de alícuotas en diferentes porcentajes. En esta oportunidad, sin reducir las alícuotas se decidió eximir del pago un monto mensual por trabajador que será incrementado durante los próximos cinco años hasta alcanzar los 12.000 pesos en el año 2022, monto que se ajustará según la inflación. Teniendo en cuenta que al momento de ponerse en práctica la medida el salario medio era de 24000 pesos mensuales, se supone que la medida terminará afectando a la mitad de la recaudación. De esta manera no

se beneficia exclusivamente al nuevo empleo (ni tampoco a regiones o sectores de actividad seleccionados, como en el pasado) sino la contratación de la totalidad de los trabajadores formales, sea cual fuere su localización, tipo de actividad, antigüedad o nivel de ingresos.

Cumpliendo con la principal característica de las reformas del presente gobierno, la negociación también fue gradual. Primero fue acordada entre la Nación y las provincias a través del Pacto Fiscal aprobado de fines de año pasado; luego se intentó aprobar como parte del proyecto de reforma laboral que no tuvo un exitoso trámite parlamentario, y, finalmente, fue incorporada a través de la reforma tributaria aprobada a fines del año pasado mediante Ley 27.430 (Boletín oficial del 29-12-2017).

### **Antecedentes**

Como se dijo, no es la primera vez que se intenta este tipo de reformas. Hacia principios de los años ochenta el gobierno nacional había concentrado sus esfuerzos en materia de política de estabilización macroeconómica sobre un esquema que pretendía reducir la tasa de inflación mediante el anclaje del tipo de cambio, de acuerdo con un cronograma de devaluación previamente anunciado (conocido como “tablita cambiaria”). En un intento por amortiguar los efectos del atraso cambiario el gobierno dispuso, a partir de octubre de 1980, la eliminación de algunas cargas sobre los salarios y su compensación por el IVA<sup>1</sup>. El promedio de

---

1. La Ley 22.293 suprimió la contribución patronal al sistema previsional y al FONAVI en 1980. Las mismas fueron reemplazadas por transferencias provenientes de la generalización y modificación de las tasas de Impuesto al Valor Agregado, estableciéndose dichas transferencias en proporción a los ingresos por aportes personales.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

recaudación de impuestos sobre la nómina salarial entre 1981 y 1984 se redujo en un 1.8% del PBI y, ante la imposibilidad de cobrar el IVA de acuerdo con lo esperado, se generó un conflicto financiero con las provincias (debido a la apropiación por parte del sistema de seguridad social de recursos que de otra forma hubieran sido coparticipados), que estalló con la vuelta a la democracia. Pocos años antes, las provincias habían recibido el traspaso de las escuelas primarias y casi todos los hospitales públicos (entre otros servicios públicos descentralizados).

De similar manera, pero con efectos mucho más significativos, a mediados de los años noventa, ante la imposibilidad de modificar la paridad cambiaria durante la vigencia del régimen de Convertibilidad y con el objeto de mejorar la competitividad de la economía doméstica, el gobierno nacional decidió emprender una política de reducción de las cargas sobre la nómina salarial que eran pagadas por el sector privado. El proceso de reducción de las contribuciones patronales iniciado en 1993 no fue definido como una medida única de impacto inmediato sino que siguió una trayectoria accidentada, con avances parciales, redefiniendo sus alcances y con algunos retrocesos. Fue un “gradualismo” muy diferente al que se pretende hoy. Primero se dispuso la disminución para algunos sectores de actividad y con diferente alcance territorial; luego se retrocedió parcialmente con los porcentajes de reducción durante la crisis del tequila, aunque se expandieron a todos los sectores de actividad; se volvió a avanzar superada la crisis de mediados de los años noventa, y durante los primeros años de este siglo (dominados por la crisis) se aceleró la reducción hasta alcanzar también a los aportes personales, que recién fueron restablecidos en 2008. En los años previos a la crisis del 2001 la pérdida de recursos fiscales ocasionados por la reducción de contribuciones patronales representaba el equi-

valente a 1,3% del PIB, de acuerdo con la estimación presentada en este documento escrito junto a Fabio Bertranou, Carlos Grushka y Luis Casanova.

### **Miopía de los gobiernos provinciales**

No deja de llamar la atención para quienes seguimos los avatares de las conflictivas relaciones financieras entre la Nación y las provincias que casi todos los gobiernos de estas últimas hayan aceptado esta reforma. Desde hace cuarenta años buena parte de esos conflictos y las dificultades para consolidar un esquema estable de reparto de fondos (regímenes de coparticipación) ha tenido como principal causa la presión de la crisis del sistema de pensiones. Más aún, cada vez que la crisis del financiamiento se vio agravada por la reducción de contribuciones patronales fueron las finanzas provinciales las que sufrieron la detracción de recursos coparticipables. A principios de los años ochenta fue el IVA y durante la convertibilidad fue la sumatoria de varias reasignaciones tributarias motivadas por la combinación de esas reducciones con la propia reforma previsional. Las primeras fueron la asignación del 20% de la recaudación del impuesto a las ganancias, el 11% del IVA y el 15% de la totalidad de recursos coparticipables<sup>2</sup>. Al ceder recursos, las provincias vieron afectadas sus cuentas y el financiamiento de las funciones a su cargo, en especial educación básica, salud pública y seguridad. El conflicto fue escalando hasta que la Corte Suprema intervino disponiendo la devolución de aquel 15% poco antes del último cambio de gobierno.

- 
2. Como el IVA y Ganancias son, de hecho, los más importantes impuestos que se coparticipan, la combinación de las medidas implicó la reasignación al sistema previsional de más de la cuarta parte del primero y más de la tercera parte del segundo.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

También resulta llamativa la decisión de ceder una parte muy importante del financiamiento contributivo del sistema previsional cuando el propio gobierno había anunciado una reforma estructural que asegurara la solvencia del sistema en el largo plazo. Estamos, una vez más, frente a iniciativas que encuentran alguna justificación parcial en políticas específicas sin cuidar el necesario equilibrio general con las restantes políticas de reforma. Las debilidades de coordinación en el sector público argentino son un problema recurrente que parece no tener solución.

### **Necesidad de consolidar un sistema previsional justo y sostenible**

Siendo que dos importantes (a mi entender las más importantes) reformas imprescindibles para normalizar las cuentas públicas en el largo plazo son la construcción de un sistema de previsión social de cobertura amplia, justo y sostenible y la normalización de las relaciones financieras entre los niveles de gobierno, esta iniciativa da por tierra con las expectativas de que puedan ser resueltas en el mediano plazo. Adicionalmente, pone una presión adicional sobre la ya frágil situación fiscal.

En el primero de los casos, porque la Ley de Reparación Histórica había previsto un plazo para la presentación de un nuevo proyecto de régimen previsional que reemplazara al sistema preexistente que, dominado por las moratorias, era caracterizado por su carácter de emergencia, impredecible e insostenible en el mediano plazo. Hasta la sanción de la citada norma (en junio de 2016) la cobertura de los trabajadores informales dependía de medidas de excepción que sólo beneficiaban a las personas (trabajadoras o no) con edades cercanas a la de retiro, sin ninguna intención de resolver las deficiencias estructurales de la protección social de la población adulta mayor. Esa protección dependía de la emergencia de un futuro gobierno dispuesto a aprovechar la ausencia de

derechos transformándolo en un “obsequio” de difícil sostenimiento en el mediano plazo. Precisamente, esa ley resolvió esa falencia con la introducción del derecho a una Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) para los mayores de 65 años.

Sería un grave error pensar que el sistema resolvió todas sus debilidades con la introducción de la PUAM. Ese es solo una parte del problema, falta resolver la construcción de un pilar contributivo que brinde prestaciones atractivas que retribuyan los aportes realizados por los trabajadores formales y una prestación intermedia para los que aporten menos que lo establecido por ley, eliminando un factor de fragmentación en el sistema.

La introducción de este Mínimo No Imponible en el pago de contribuciones patronales destruye la posibilidad de construcción de un sistema contributivo razonable, además de generar expectativas sobre mejoras en el empleo formal que difícilmente dependan de esa reforma, como fue explicado por Beccaria y Maurizio en la nota antes citada. En este caso, no se trata de volver cometer el error de pensar que la reducción de contribuciones va a redundar en mayor financiamiento al generar un rápido aumento del empleo formal, como hizo el Ministro Cavallo desconociendo la experiencia de Martínez de Hoz. Se trata de volver a desestimar los riesgos de no aprovechar la experiencia.

Lamentablemente, cuando quede claro que el sistema no podrá resolver sus problemas de financiamiento, nuevamente el gobierno nacional que deba enfrentar las consecuencias de esta medida tendrá que elegir entre reducir la protección de la población adulta mayor o recurrir a recursos extraordinarios proveniente de otras fuentes tributarias que con toda seguridad reducirá el financiamiento de las provincias. En gene-

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

ral esa disyuntiva se resolvió en Argentina en favor de la población adulta mayor, sobre la que muy justificadamente existe una gran sensibilidad.

Sucede que esa disyuntiva inútil muy probablemente termine afectando el financiamiento de los servicios a cargo de las provincias que están orientados fundamentalmente hacia la población infantil por el peso de los servicios educativos y la salud materno infantil. La diferente percepción que tiene la sociedad sobre la situación de los diferentes grupos poblacionales tiene una clara muestra (aunque por supuesto incompleta) con los indicadores de pobreza. En el segundo semestre del 2017, la información de la EPH mostraba que un 25,7% de la población total urbana se encontraba en situación de pobreza, estando en esa situación el 39,7% de la población de menos de 15 años y el 6,3% de los mayores de 64 años.

### **La mejor manera de cuidar la inversión en la infancia es con un sistema previsional sostenible**

Creemos que la única manera de transitar un camino donde la formación de capital humano a través de los gastos en educación básica y salud pueda expandirse es contando con un sistema previsional sostenible y equitativo. Alguien podrá decir que estos son problemas de largo plazo y abusando una vez más de una frase de Keynes tomada fuera de contexto dirán que a largo plazo todos estaremos muertos. Tan cierto como eso es que merced a los avances de la política de salud durante el último siglo han determinado que muchos de nosotros (afortunadamente cada vez mas) seremos viejos antes que estar muertos, como se muestra en el reciente trabajo de Carlos Grushka.

Así visto, el gradualismo en este caso debe ser comprendido como un

gradual crecimiento del desfinanciamiento del sistema previsional y de la reapertura del conflicto entre Nación y provincias. Estamos a tiempo de evitarlo. Una de las grandes ventajas de las reformas graduales es la posibilidad de corregir los errores sobre la marcha.



### **Economía digital: desafíos para la administración tributaria**

**Por Nicolás Picón**

La economía digital es el resultado de un proceso de transformación desencadenado por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La revolución de las TIC ha abaratado y potenciado las tecnologías, mejorando así los procesos comerciales e impulsado la innovación en todos los sectores de la economía.

La economía digital es objeto de una constante evolución, de allí la importancia de supervisar toda perspectiva de futuro y posibles avances para determinar su impacto en los sistemas tributarios.

Los desafíos fiscales que acarrea la economía digital no son nuevos, pero comenzaron a adquirir relevancia en el contexto internacional en las últimas dos décadas. En un primer momento el foco se posó sobre la proliferación del e-commerce y su masividad en cuanto a clientela, que tiende a desplazar a las empresas tradicionales y las obliga a repensar su modelo de negocios. Al respecto, según la Cámara Argentina de Comercio Electrónico, en 2017 el e-commerce en el país facturó más de \$156 mil millones, evidenciando un crecimiento de 52% respecto del año anterior y de más de 100% respecto de 2015.

Hoy en día el análisis central se dirige hacia los servicios digitales y la venta de intangibles a través de la nube, que son prácticas que erosionan la base imponible de los países donde se prestan estos servicios.

## Erosión de la base imponible

El concepto de erosión de la base imponible hace referencia a todas aquellas prácticas encuadradas dentro de lo legal que permiten a las empresas evitar<sup>1</sup> el pago de impuestos, entre ellas, la más destacada es **evitar una presencia fiscalmente imponible** en los países en los que desarrollan actividades. Esto significa que cierto tipo de empresas poseen una sede central en su país de origen, pero prestan servicios online a varios países alrededor del mundo a través de un sitio web u otros medios digitales como aplicativos para Smartphone, sin tener en ellos una presencia física.

El desafío que esta práctica presenta radica en que las leyes impositivas de la mayoría de los países exigen un cierto grado de presencia física para someter a gravamen los beneficios empresariales. A su vez, conforme a lo dispuesto en los artículos 5º y 7º del Modelo de Convenio Tributario de OCDE (2010), los beneficios de las empresas tributarán en el país en el que ésta no sea residente sólo cuando la misma posea un establecimiento permanente (EP) en ese país. Por consiguiente, si no es comprobable una presencia física, dicha empresa no tributará provocando erosión de la base imponible y traslado de beneficios al extranjero.

Los problemas relativos a la erosión de la base imponible fueron materia de debate durante un largo tiempo en foros internacionales. La Unión Europea fue pionera en la sanción de una directiva<sup>2</sup> que aborda el

- 
1. Notar que al tratarse de prácticas legales, el problema es la elusión y no la evasión fiscal.
  2. Directiva 2008/8/CE del Consejo de la Unión Europea (febrero de 2008).

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

asunto de la imposición con IVA al comercio de servicios digitales<sup>3</sup>. En ella se estableció que la norma general de determinación del lugar de prestación debe atender al lugar en que esté establecido el destinatario de los servicios.

En el resto del mundo, los impuestos sobre los servicios digitales han tomado genéricamente el nombre de *Netflix Tax*, haciendo referencia al popular streaming de video. Este tributo se aplica sobre el consumo final de los servicios y es recaudado casi exclusivamente a nivel nacional a través del IVA.

- 
3. Servicios digitales hace referencia (no exhaustivamente) a las siguientes actividades:
- a) Alojamiento de sitios web y de páginas web.
  - b) Mantenimiento a distancia de programas y de equipos.
  - c) Acceso o descarga de programas y su actualización.
  - d) Suministro de imágenes, texto, información y la puesta a disposición de bases de datos.
  - e) Acceso o descarga de música, películas, juegos, incluidos los de azar o de dinero, revistas y periódicos en línea, contenido digitalizado de libros y otras publicaciones electrónicas.
  - f) Enseñanza a distancia automatizada que dependa de Internet para funcionar y que no necesite, o apenas necesite, de intervención humana.
  - g) Los paquetes de servicios de Internet relacionados con la información y en los que el componente de telecomunicaciones sea una parte secundaria y subordinada (paquetes de servicios que vayan más allá del simple acceso a Internet y que incluyan otros elementos como páginas de contenido con vínculos a noticias, información meteorológica o turística, espacios de juego, albergue de sitios, acceso a debates en línea, etc.).

## **Desafíos para la Argentina y las provincias: el principio de territorialidad**

El documento de OCDE (2014)<sup>4</sup> menciona una serie de acciones tendientes a reducir la erosión de la base imponible, una de ellas, y de especial relevancia para la Argentina es la redefinición del concepto de “establecimiento permanente (EP)”.

La definición de Establecimiento Permanente ha ido evolucionando y flexibilizándose con el tiempo, de tal forma que actualmente no se requiere necesariamente de un anclaje físico a un lugar concreto del territorio, y se admite en cambio cierta movilidad del lugar de negocios, pasando a tener una mayor relevancia el hecho de que se produzca un cierto grado de permanencia en el tiempo en el territorio del país en cuestión.

En el caso de las actividades de comercio electrónico, los sitios web son considerados internacionalmente como combinación de un software y datos electrónicos, y al no ser tangible no puede ser considerado como un lugar fijo de negocios. Por el contrario, un servidor en el que se almacena la web y a través del cual es accesible sí tiene presencia física, por lo que el lugar donde se encuentre situado sí podría constituir un lugar de negocios fijo.

En el caso de la Argentina, el concepto de establecimiento permanente se aproxima con lo que los códigos fiscales provinciales llaman “habitualidad”, y se complementa con la aplicación del “principio de territorialidad” cuando la actividad es desarrollada en más de una jurisdicción provincial.

---

4. Proyecto OCDE/G20 de Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios – Cómo abordar los desafíos fiscales de la Economía Digital.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

El concepto actual de habitualidad, vinculado a la aplicación de la llamada teoría de la fuente o del rédito, hace referencia a la existencia de una periodicidad efectiva, es decir que debe verificarse una repetición del ingreso en el tiempo. Por otra parte, el sustento territorial es la situación que se origina cuando una actividad económica obtiene algún tipo de beneficio por su participación en una jurisdicción. Esta última tendrá derecho a retener, percibir y obtener cualquier tipo de pago a cuenta a su favor si la actividad económica se beneficia con sus recursos, habitantes, industria, etc. Dicho de otra manera, la fuente de ingreso es el elemento vinculante primordial para definir la relación del hecho imponible con el sujeto pasivo.

Encarar los desafíos de gravar la economía digital vuelve primordial ampliar los criterios provinciales sobre territorialidad. Los Códigos Fiscales provinciales hacen referencia a actividades económicas que presentan una locación física dentro de la Provincia, o son actividades y servicios de carácter “real” (como servicios profesionales, de consultoría, logística, etc.). En general, una condición necesaria para realizar la inscripción de un contribuyente puro en una provincia es que éste se encuentre domiciliado en la misma, o que su actividad económica tenga base en ella. Los servicios digitales son prestados en su mayoría por no residentes, de manera que la concepción de sustento territorial tradicional se vuelve obsoleta. Las modificaciones al criterio de territorialidad deberían apuntar a considerar como hecho imponible cualquier tipo de actividad, prestada por cualquier tipo de contribuyente que se beneficie de los recursos, sean ellos sujetos, bienes, personas o cosas ubicadas en territorio provincial, con independencia del medio, plataforma y/o tecnología utilizada para tales fines.

Asimismo, las Leyes Impositivas deberían dar tratamiento a las diversas actividades prestadas por plataformas tecnológicas de manera similar a las tradicionales, puesto que la actividad en sí no es diferente, sino que cambia la forma de interactuar con el usuario. Las actividades tradicionales poseen una interacción real, física, en tanto que en las actividades y servicios digitales la interacción con los usuarios es mayoritariamente virtual.

Para tomar dimensión del problema, y a modo de ejemplo, el servicio Netflix contaba en 2015 con aproximadamente 550 mil cuentas activas en la Argentina, y teniendo en cuenta el crecimiento exponencial que ha evidenciado en los últimos años puede estimarse que existen cerca de 800 mil cuentas en la actualidad. Esto significa que sólo en el servicio mencionado el gobierno nacional resigna \$340 millones de pesos anuales en recaudación de IVA, y el conjunto de las provincias \$32 millones en concepto de Ingresos Brutos<sup>5</sup>.

### **La agenda futura para las provincias**

Actualmente existe un gran número de actividades que se realizan de manera digital y no están alcanzados por el impuesto sobre los Ingresos Brutos, las más conocidas y visibles son la transmisión de series, películas y música, sin embargo quizás, las más rentables no sean ellas, sino tal como sucede con las actividades de carácter “real” (en contraposición a

- 
5. Considerando el precio de una cuenta promedio (\$169) se multiplica por la cantidad de cuentas (800.000) para obtener la base imponible del impuesto. Se multiplica dicho valor por la alícuota correspondiente: 21% para IVA o 2% para IIBB, asemejando el servicio Netflix a la actividad NAIIB 602310 de la PBA (Emisión de señales de televisión por suscripción). Luego se obtiene el monto anual multiplicando por 12.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

las actividades virtuales), son las relacionadas con los juegos de azar y las apuestas.

Existe un gran potencial recaudatorio para las provincias en las actividades digitales, sólo es necesaria la voluntad para encarar los procesos necesarios de transformación en materia legislativa, entendiendo que en los servicios digitales se encuentra el futuro de la actividad económica.



## **CAPÍTULO III.**

---

### **RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES**



## ¿Recibe Buenos Aires un trato “justo” en materia fiscal?

Por Walter Cont y Alberto Porto

Las recientes medidas adoptadas en el marco del Consenso Fiscal de noviembre de 2017 y el debate que se desarrolla sobre el presupuesto nacional para 2019 ofrecen respuestas contradictorias a la pregunta planteada en el título de la presente nota.

Por un lado, el Consenso Fiscal eliminó el Fondo del Conurbano que había nacido con el objetivo de compensar a Buenos Aires por la pérdida de participación relativa en la Coparticipación Federal de Impuestos sufrida a lo largo del tiempo; más que compensar la pérdida ese Fondo terminó perjudicándola, con saldo negativo acumulado en el periodo de vigencia. Por otro lado, en la discusión en marcha sobre el Presupuesto Nacional 2019 se sostiene que los habitantes de Buenos Aires (y también los de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) reciben un trato “privilegiado” que resulta de los subsidios en las tarifas de agua, electricidad y gas. Sobre esta cuestión hay dos temas a considerar.

En primer lugar, tal como surge de los principios de la economía, los servicios deben tener un precio que cubra los costos (bien calculados, sin ineficiencias); de esa forma cada persona consumirá el bien según sus preferencias y restricciones tal como lo hace con cualquier otro bien (sean manzanas, carne, galletitas, funciones de cine, etc).

En segundo lugar, considerar aisladamente el tema del subsidio, es un error. Puede ocurrir **que el financiamiento quede a cargo de los habi-**

**tantes de Buenos Aires** en cuyo caso no existiría fundamento para el reclamo territorial y quedaría como un tema de personas beneficiadas y perjudicadas dentro de la Provincia, que ésta debe decidir si lo mantiene o lo elimina, sin interferencias. En cambio, **si el subsidio fuera pagado por el resto de las Provincias** el reclamo sería, en principio, atendible. El tema pasa a ser en este caso quién territorialmente financia el subsidio. Se plantea entonces la necesidad de un enfoque global que considere, por un lado, *todas* las transferencias y *todos* los gastos nacionales y, por otro lado, *todos* los impuestos que los financian<sup>1</sup>.

Esta última visión no solo es la correcta, sino que es la que corresponde según la Constitución de 1994, que en el art. 75 inc. 8 establece, entre las atribuciones del Congreso Nacional: *“Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”*. El tercer párrafo del inc. 2 del citado artículo de la Constitución Nacional, referido a la distribución de la coparticipación federal de impuestos, establece que *“La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio”*.

- 
1. El traspaso de gastos a la Provincia y la CABA que se reclama es de 110 millones de pesos que debe confrontarse con el total del presupuesto de la Administración Nacional que ascendió a 2,9 billones de pesos en 2018. El reclamo mira solo alrededor del 4% del gasto y no calcula el financiamiento.

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

El Maestro de las finanzas públicas (Musgrave, 1964) reconoció hace más de medio siglo que cualquier teoría o política fiscal debe combinar las cuestiones que surgen de los dos lados del presupuesto (ingresos y gastos). El financiamiento es un aspecto tan importante como su distribución. Según Musgrave, éste es el principio cardinal del punto de vista de los economistas sobre las finanzas públicas. **No se puede afirmar que una provincia esté beneficiada o perjudicada con la distribución de la coparticipación, los subsidios y el resto de los gastos nacionales hasta que no se sepa cuánto aporta en impuestos para su financiamiento.**

Este enfoque demanda esfuerzos para la cuantificación y hace más compleja y rica la discusión. Es una tarea que debería encararse para una toma de decisiones bien fundamentada. En un trabajo disponible para el promedio 1995-2010<sup>2</sup>, que debería actualizarse para enriquecer la discusión, se calculó la “ganancia” o “pérdida” financiera (promedio anual) que resulta para cada provincia: La Ciudad de Buenos Aire encabeza la lista de aportantes (perdedores) con un equivalente al 4,3% de su Producto Bruto Geográfico, seguida por Buenos Aires (3,7%) y Mendoza (0,13%). La lista de receptoras (el resto, con excepción de Santa Fe que tiene una situación equilibrada) está encabezada por Formosa (equivalente al 32,9% de su PBG), La Rioja (32,6%) y Santiago del Estero (20,8%). En este contexto, la situación de los habitantes de Buenos Aires (y de la CABA) dista de ser privilegiada. ■

2. Ver Cont W. y A. Porto (2014): Personal and regional redistribution through the national and provincial budgets in Argentina. 2004, Quarterly Review of Economics and Finance, Vol. 54. y Cont W. y A. Porto (2016): Fiscal policy and income distribution: Measurement for Argentina 1995-2010, Review of Economic and Finance, Vol.6. Reproducido en W. Cont y A. Porto (eds, 2017): Política fiscal y distribución personal y Regional del Ingreso en la Argentina, Ed. de Económica, La Plata.

## **Buenos Aires en la encrucijada: Se perdió la mitad del Fondo del Conurbano**

**Por Marcelo Garriga, Walter Rosales y Norberto Mangiacone**

La necesidad de que las provincias sean parte del ajuste fiscal acordado con el FMI pone a la provincia de Buenos Aires en una encrucijada. El reclamo a la Nación del resto de las jurisdicciones como condición para participar del ajuste, consiste en que la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires se hagan cargo de los subsidios a la energía (Edelap y Edesur), al transporte y a la provisión de agua potable (AYSA). En esta discusión estarían en juego una cifra en torno a los \$100.000 millones.

La Provincia ha sido históricamente discriminada por el régimen de coparticipación en el cual fue aportante neta (con un PBG que representa 35% del total recibe el 21% de coparticipación). Parte de esta discriminación se trató de corregir con el último consenso fiscal, en el que como resultado de la eliminación del Fondo del Conurbano y otras asignaciones especiales del impuesto a las ganancias recibiría \$20.000 millones adicionales de coparticipación impositiva (en función de la recaudación estimada para 2018 de dicho impuesto). Además se acordó que la Nación en 2018 le transferirá \$21.000 millones adicionales como compensación relacionada a la eliminación del Fondo del Conurbano. Es decir, por ambos conceptos ingresaría a las arcas de la Provincia un monto aproximado de \$41.000 millones para el presente año.

Como parte de ese mismo consenso fiscal las provincias se comprometieron a reducir la presión impositiva sobre el impuesto a los Ingresos

Brutos (básicamente entre jurisdicciones, a la industria y al sector primario) y Sellos.

La provincia de Buenos Aires acompañó el acuerdo con cuatro reformas impositivas incluidas en la ley de presupuesto de 2018:

- Se redujo la sobretasa del Impuesto a los Ingresos Brutos (IB) en las operaciones de extraña jurisdicción (se eliminó la discriminación en la aplicación de las alícuotas en función de la ubicación del establecimiento).
- Se disminuyó al 1,5% la alícuota de IB aplicable a las actividades de producción de bienes y se estableció tasa 0% para la actividad primaria, contratistas rurales y molinos e industriales aceiteros. En lo que respecta a la construcción, se redujo la alícuota del impuesto (del 4% al 3%).
- En materia de Sellos, se redujo la alícuota de venta de propiedades pasando del 3,6% al 2%. Para la venta de autos 0 km se redujo la alícuota del impuesto de sellos y de ingresos brutos al 2,5% (antes esos impuestos aplicaban alícuotas del 3% y 3,5% respectivamente).
- En el Impuesto Inmobiliario, con el objeto de corregir la distorsión generada por la diferencia entre el valor fiscal de los inmuebles y su valor de mercado, la provincia de Buenos Aires decidió llevar adelante un revalúo.

Los datos de la recaudación del primer semestre pueden ilustrar el impacto fiscal de estas medidas tal como se observa en el cuadro a continuación:

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

#### Tributarios provinciales (en millones de pesos)

Concepto	Recaudación a junio de 2017 (moneda corriente)	Recaudación a junio de 2017 (moneda de 2018) (*)	Recaudación a junio de 2018	Var % moneda corriente	Var % moneda constante
Ingresos Brutos	69.849	88.288	85.717	22.7	-2.9
Inmobiliario Urbano	6.236	7.882	9.726	56.0	23.4
Inmobiliario Rural	1.705	2.155	3.448	102.2	60.0
Automotores	11.011	13.918	13.155	19.5	-5.5
Sellos	9.572	12.099	12.284	28.3	1.50
Transm. Gratuita de bienes	204	258	217	6.2	-15.9
Energía (**)	1.043	1.318	2.564	145.9	94.5
Planes de Regularización	3.452	4.364	5.424	57.1	24.3
Otros	347	438	490	41.4	11.9
<b>Total</b>	<b>103.419</b>	<b>130.720</b>	<b>133.024</b>	<b>28.6</b>	<b>1.8</b>

(\*) Se actualizó en base a IPC GBA Indec estimado el mes de junio.

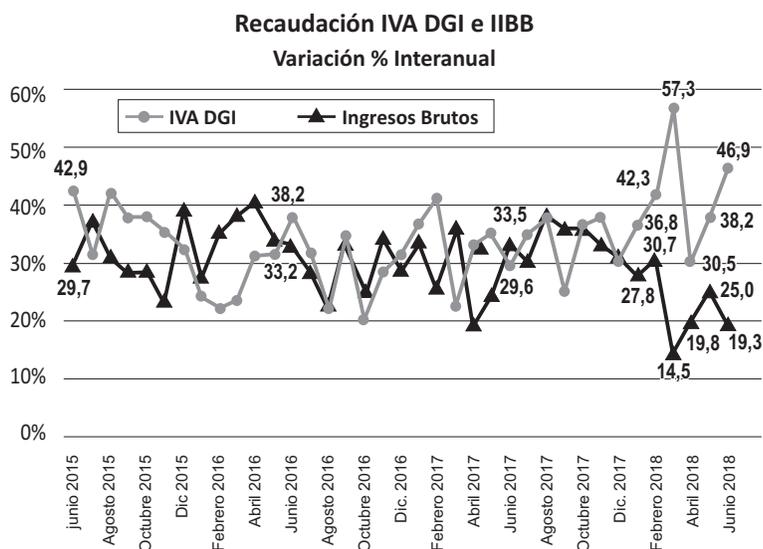
(\*\*) Incluye la recaudación del Impuesto al consumo de la energía eléctrica adicional al consumo de energía eléctrica, impuesto al consumo de gas y contribución provincial de la energía.

Fuente: elaboración propia en base a datos de ARBA y TGP.

El impuesto inmobiliario urbano y rural muestra un incremento significativo en términos reales: en el primer semestre de 2018 es del 23,4% y 60 % respectivamente, explicado básicamente por la reforma citada (cabe aclarar que la variación interanual acumulada a junio presenta un aumento del 102% dado que en dicho mes opera un vencimiento adicional respecto al 2017). Según el Presupuesto 2018, se prevé un incremento nominal de este impuesto (urbano y rural) por unos 7 mil millones. Pero cabe aclarar, que el revalúo señalado explica una parte de este incremento por un monto en torno a los 4 mil millones.

La contracara de este resultado es el monto recaudado en concepto de Impuesto a los Ingresos Brutos que concentra el grueso de la recaudación provincial (alrededor del 70% del total recaudado en 2017). Puede

observarse que la recaudación del primer semestre muestra una caída en términos reales en relación al año anterior del 2,9%. Como se observa en el gráfico siguiente, este comportamiento difiere claramente con el observado en IVA-DGI (mercado interno), en donde la dinámica de ambos tributos se relaciona con el nivel de actividad económica. Por ende, la diferencia en el desempeño podría obedecer a la reforma llevada a cabo por la Provincia.



A partir de 2018 los senderos de crecimiento de ambos tributos se bifurcan claramente. En el mes de junio (último mes informado) el IVA-DGI aumenta en términos interanuales un 46,9% en tanto que IB lo hace en un 19,3%. Del gráfico puede sacarse como conclusión que el impacto de la reforma impositiva en IB fue muy significativa. Una estimación conservadora muestra una pérdida de recaudación que anualizada sería del orden de los \$17.000 millones.

### CAPÍTULO III. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Además, la reforma también afectó la recaudación del impuesto de sellos, ya que a pesar de observarse en el primer semestre un crecimiento del 10% en los patentamientos, presenta un leve aumento en la recaudación del impuesto en términos reales (1,5%). Esto estaría explicado por la baja de la alícuota oportunamente citada.

Parte de estas pérdidas serían compensadas por el aumento del impuesto inmobiliario señalado más arriba. En resumen, el resultado neto de la reforma impositiva arrojaría una pérdida de recursos en el orden de los \$15.000 millones.

Luego, en el marco del debate por los aumentos tarifarios, la Provincia de Buenos Aires decidió eliminar los impuestos que recaían sobre los consumos de luz y gas. Nuevamente esta reforma implicó una pérdida de recursos que anualizado significarían más de \$5.000 millones (cabe aclarar que tales impuestos se eliminaron en el mes de abril y tuvieron efecto en la recaudación de junio).

#### **En resumen**

Más de la mitad de los recursos obtenidos en compensación por el Fondo del Conurbano, la Provincia los cedió como parte de la reforma impositiva y la eliminación de los impuestos energéticos. Es decir, perdió más de la mitad del Fondo del Conurbano. Esto pone a la Provincia en situación de stress fiscal para el año 2019 y limita los márgenes para hacerse cargo de los subsidios al transporte y la energía que hoy financia la Nación.



## **¿Qué hacen y qué deberían hacer los tres niveles de gobierno para reducir el déficit fiscal?**

**Por Marcelo Garriga, Walter Rosales y Norberto Mangiacone**

El encarecimiento del financiamiento internacional quitó el velo sobre un problema estructural de las finanzas públicas, que es el déficit fiscal crónico del sector público en sus tres niveles de gobierno. El fuerte crecimiento de la presión tributaria por sobre su potencial (Garriga, Rosales y Mangiacone, 2017), la monetización del déficit y el uso del crédito fueron las fuentes de financiamiento utilizadas para la expansión del gasto público. Pero parecen haber llegado a un límite.

### **Entre buenas intenciones y medidas concretas del gobierno federal**

Según el enfoque tradicional de las finanzas públicas, el gobierno federal tiene el rol de la estabilización macroeconómica. Es decir, es quien internaliza los problemas asociados a la restricción presupuestaria del sector público en el agregado. Pero las acciones que realiza pueden no conducir a resultados efectivos.

Las señales de austeridad fueron las principales propuestas, las cuales se aplicarían sobre la reducción de gastos de funcionamiento del sector público (servicios personales y no personales, viáticos, bienes de consumo, etc.). A esto le sigue, la reducción de las estructuras burocráticas, el congelamiento de la planta de personal, la reducción de personal contratado y la reducción salarial. Todas estas acciones podrían tener un impacto parcial en relación a los 6 puntos de déficit en términos del PIB.

Sin embargo, este conjunto de medidas, por pequeñas que sean, podría implicar una reducción de gastos sin afectar la prestación de servicios.

Pero otras podrían tener un efecto contrario, aunque de mayor impacto en el equilibrio fiscal. La reducción de la inversión pública implicaría fuertes ahorros pero restringiendo la provisión de bienes públicos (infraestructura pública, como bien complementario de la producción privada); la reducción de los subsidios al sector privado (por ejemplo a las tarifas de los servicios públicos) podría encarecer en el corto plazo la producción de bienes manufacturados domésticamente (alimentando el proceso inflacionario); y la reducción de transferencias al sector público afectar la prestación de servicios a nivel subnacional.

Finalmente el componente más importante de gasto nacional es el sistema de jubilaciones y pensiones (9 % del PBI en 2016). Como que se observara en el debate del Congreso Nacional en diciembre de 2017, cualquier intento de reforma genera fuertes resistencias sociales, a pesar de las enormes inequidades implícitas en el régimen (por ejemplo entre los jubilados que realizaron aportes previsionales y aquellos que lo hicieron parcialmente o nunca aportaron). Ante la crisis fiscal la necesidad de repensar el sistema para garantizar su sostenibilidad a corto y mediano plazo se torna inminente.

Las buenas intenciones y las señales de austeridad no parecen suficientes ante la gravedad de la crisis, se requieren reformas de fondo que sean sostenibles en el tiempo. La credibilidad de las medidas es un aspecto central. Ello permitirá “comprar tiempo” para minimizar los costos sociales de las reformas. Esto solo ocurrirá si los agentes económicos perciben que se puede salir rápidamente de la crisis.

#### **Las fallas del federalismo argentino y el déficit fiscal**

Dado el desequilibrio fiscal del gobierno central, aparece otro dilema: ¿Cómo hacer que las provincias y municipios acompañen el esfuerzo fiscal?

La respuesta probablemente se halle en las instituciones del federalismo fiscal argentino, el cual adolece de algunas fallas. Cómo se podría pensar en reducir el déficit fiscal consolidado si: (i) los gobiernos subnacionales son responsables del 44% del gasto y recaudan algo menos de la mitad de las erogaciones que realizan (46% en 2016); (ii) la dependencia de las provincias de transferencias del gobierno central descansa sobre reglas no claras y con ausencia de criterios objetivos de reparto; (iii) existen marcados efectos de decisiones fiscales del gobierno central sobre las finanzas provinciales (externalidades fiscales interjurisdiccionales). Entre otros efectos, los señalados se sintetizan en una restricción presupuestaria blanda de las provincias, léase bajos incentivos a racionalizar las cuentas provinciales.

La medida impulsada por el gobierno central en un contexto federal es un nuevo pacto fiscal (Ley 27.428). Esta normativa establece metas de reducción de impuestos provinciales (básicamente impuestos de sellos e ingresos brutos, los cuales representan aproximadamente un 80% de la recaudación propia) e incorpora límites sobre el déficit primario y financiero, el gasto en personal, el gasto total y el endeudamiento. Tal como se reconoce en la literatura respectiva, las reglas fiscales pueden ser manipulables contablemente y las penalidades pueden no ser conducentes al resultado (en la ley aprobada, el no cumplimiento puede sancionarse con la no autorización al endeudamiento, la prohibición a voto en el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal y la publicación del

no cumplimiento en la web). Más allá de la dudosa eficacia de esta institución, una vez más la nación avanza sobre la autonomía provincial.

### **El dilema de las provincias argentinas.**

Si bien el desempeño fiscal de las provincias está condicionado por las fallas del federalismo fiscal antes mencionadas, también se reconocen problemas propios de sus responsabilidades.

Muchas provincias enfrentan una coyuntura caracterizada por un marcado estrés fiscal: alta presión tributaria, necesidad de recomponer la infraestructura pública y una demanda creciente por bienes y servicios (salud, educación, seguridad, etc.).

En general estos servicios son intensivos en mano de obra. El alto crecimiento de la planta de personal en los últimos años genera una presión creciente sobre las finanzas provinciales, sin traducirse en aumentos visibles en la prestación de servicios o su calidad. Las dificultades financieras llevaron a un racionamiento de la planta de personal con algunos inconvenientes. Por ejemplo, se observa un efecto adverso en las cajas previsionales de las provincias que no las transfirieron a la nación. Cayó sensiblemente la relación activos/pasivos profundizando la inconsistencia actuarial de varios de estos sistemas previsionales.

Por otra parte, el principal gasto salarial pertenece al sector docente. En este sector se debate entre la necesidad de ampliar la planta para dar cumplimiento a la educación inicial o la doble escolaridad y la optimización del gasto. El control del ausentismo es una solución que no parece implementarse con contundencia.

El sector de la salud pública también se vio afectado por las restricciones en la planta de personal o el control del salario real. Así, la salud pública

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

se encuentra con dificultades notorias para retener profesionales de la salud dirigidos a cubrir servicios clave.

Otras fuentes de desequilibrio se encuentran condicionadas por equilibrios políticos. Es el caso de empresas públicas deficitarias (cuyos objetivos son cuestionables en el ámbito público provincial), banca pública provincial, seguros de salud provinciales, entre otros.

En el agregado, el dilema fiscal provincial se reduce a administrar un gasto relativamente rígido, de dudosa efectividad al momento de traducirse en prestación de servicios y la presión para reducir impuestos que constituyen las principales fuentes de ingresos genuinos. Esta situación puede verse agravada por los crecientes desequilibrios previsionales.

#### **¿Qué hacen los municipios sobre su restricción presupuestaria?**

El sector público municipal se caracteriza por su fuerte dependencia de recursos de niveles superiores de gobierno. Las limitaciones en sus potestades tributarias se contraponen a una demanda creciente por bienes públicos locales. En un contexto de debilidad institucional, aparece nuevamente el fenómeno de la restricción presupuestaria blanda. La implicancia directa de esta observación, es que serían bajos los incentivos municipales a un comportamiento fiscal responsable.

Para ilustrar esta idea, se presenta la tasa de crecimiento de la planta de personal municipal de la provincia de Buenos Aires.

A partir de 2016, la política llevada a cabo en provincia de Buenos Aires consistió en un control de la planta de la administración provincial. Sin embargo, los municipios muestran una postura más laxa. Si bien el crecimiento de la planta de personal de los últimos años es considerablemente elevado en relación a lo que crece la población (en torno al 1%

**Provincia de Buenos Aires****Tasa de crecimiento anual de la planta de personal**

Año	Administración General Provincial (*)	Municipios
2011	7.2%	5.9%
2012	0.4%	4.0%
2013	-0.2%	4.4%
2014	3.9%	4.8%
2015	2.3%	4.9%
2016	0.3%	1.6%
2017	-0.1%	2.2%

Nota: \* incluye la planta de personal del sector de la administración general (no incluye docentes ni policía)

anual), los municipios presentan una tasa de crecimiento sostenidamente alta.

No sorprende este resultado, y es posible que también se observe en otras provincias. El replanteo de la relación fiscal con los municipios aparece como necesaria para que estos internalicen la restricción presupuestaria.

**Consideraciones finales (para que den ánimo)**

Frente a los hechos, puede concluirse que es menester el replanteo de la política fiscal aplicada por los distintos niveles de gobierno. Evadir la restricción presupuestaria como estrategia cortoplacista puede ser un movimiento tentador para determinados actores de la escena política, pero “más temprano que tarde” la misma se hará operativa. Del repaso

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

de la historia, es notable observar que en sólo 10 de los últimos 117 años Argentina haya experimentado al menos equilibrio fiscal.

A su vez, no debe obviarse la prestación de servicios. Avanzar en una mejora en la calidad de las mismas, también es una forma de optimizar la función del sector público.

Existen frentes institucionales que deben abordarse para conducir un esfuerzo conjunto de los tres niveles de gobierno. Pero precisamente, en estas dificultades están las oportunidades. Cualquier mejora en este sentido aumentaría la capacidad de prestar servicios sin interrupciones en el tiempo. Esto es la sustentabilidad

El cuidado de los fondos públicos debería ser, de una vez por todas, el tema que desvele a los ciudadanos y sus representantes, subordinando el interés individual por el bienestar general.



## CAPÍTULO IV.

---

### POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO



### **El gran desafío de la educación de los bonaerenses**

**Por Juan J. Llach**

Son varias las evidencias del deterioro de la educación de los alumnos bonaerenses en el último cuarto de siglo, en comparación con los de otras provincias y países. En las evaluaciones de la escuela primaria de 1993 (ONE), la provincia de Buenos Aires (PBA) era segunda y en Aprender 2016 cayó al décimo lugar. Al mismo tiempo, Córdoba subió del octavo al tercer lugar, Mendoza mejoró del quinto al cuarto, la ciudad de Buenos Aires se mantuvo primera y Santa Fe cayó del tercero al sexto. En la secundaria, los estudiantes de la PBA mejoraron del décimo al séptimo puesto, pero el desempeño promedio de ambos niveles empeoró. Es posible que esto se deba, en buena medida, al deterioro de los aprendizajes en el conurbano.

Por su magnitud y volumen, la caída de la PBA ha influido en la de la Argentina respecto de otros países en las evaluaciones internacionales de las dos últimas décadas. Comparando los aprendizajes de las regiones educativas de la PBA, se encuentran amplias ventajas para las de mayor nivel socioeconómico. También hay evidencias de que, en la Argentina, y a igualdad de todos los demás factores, se ha ampliado la brecha de aprendizajes entre los alumnos de las escuelas de gestión estatal y de gestión privada a favor de estos últimos. Sumado al fenómeno de la emigración de alumnos de escuelas estatales a privadas, resulta una creciente segregación social entre escuelas, con cada vez más “escuelas pobres para los pobres”.

Otros indicios del deterioro son la pérdida de días y horas de clases, entre las mayores del país, por paros muy frecuentes y un estatuto del docente que otorga amplio margen al ausentismo. Por otro lado, la jornada extendida en las escuelas primarias estatales de la PBA es solo para un 6,6% de los alumnos (5,7% en el conurbano), menos de la mitad del promedio nacional (14,4%), y en marcado contraste nuevamente con Córdoba, que tiene un 49% y es, casi seguramente, uno de los factores de su mejora. En fin, la pena es mayor porque buena parte de este deterioro ocurrió en el mejor contexto económico mundial para la Argentina en un siglo, que no aprovechamos.

Surgen muchas hipótesis para explicar esta declinación. La Ley Federal, tal como se aplicó, sobre todo la EGB 3; el frecuente recurso a la huelga, sobre todo del principal gremio docente, Suteba, con mayor presencia en la primaria; salarios docentes similares al promedio nacional, pero quizás más distantes de los esperados en la PBA; el crecimiento de la matrícula en el nivel medio; la burda aplicación del constructivismo; cierta tendencia, durante el gobierno anterior, a incluir más alumnos bajando las barreras en vez de exigir lo necesario y posible a cada estudiante; la licuación del Fondo del Conurbano; un fuerte deterioro del capital físico de las escuelas, en buena medida por mala administración; los violentos ciclos económicos, sobre todo el de 2001-2002 y sus efectos sociales y, en fin, las características dramáticas de la pobreza, la indigencia y la mala administración en muchos partidos del Conurbano, al compás también del avance del consumo de drogas y del narcotráfico.

Todos estos factores han influido, pero hay que realzar los específicos de la PBA. Ellos son el conurbano y su desprotección al licuar, entre 2002 y 2017, el Fondo asignado a él; la gran cantidad de paros y huelgas; el

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

modo de aplicar la ley federal y la EGB 3; la confusión entre inclusión genuina y facilismo aplicada hasta 2015 y, asociada a ella, una burda aplicación del constructivismo que redujo el rol del maestro.

A cargas tan pesadas, y a su interacción, se agrega un problema estructural. El sistema educativo de la PBA es la mayor organización de la Argentina, estatal, mixta o privada. Además, atiende, diaria y personalmente, a 4.700.000 chicos y jóvenes, en 20.900 instituciones educativas, distribuidas en más de 18.000 establecimientos. Y cuenta con un número, difícil de precisar, de entre 350.000 y 400.000 docentes, y una burocracia no menor. Créase o no, hasta la gobernación de María Eugenia Vidal este sistema se intentaba gobernar como hace décadas, con papelerío por doquier y sin información computarizada. Ahora se está implementando otro, acorde al siglo XXI, pero aun así cabe preguntarse si no sería necesaria una mayor descentralización, al menos de algunas funciones, ya sea transfiriendo la educación inicial y primaria a municipios preparados para ello o creando sub-regiones educativas.

En cuanto a las políticas, hay al menos dos que son cruciales. Una es lograr, tan rápido como se pueda, “escuelas ricas para los pobres”, algo por lo que abogo hace mucho tiempo. Es para celebrar que la PBA esté desarrollando el programa Red de Escuelas de Aprendizaje, cuyo foco son las más necesitadas, vinculándose así con el programa nacional de Escuelas Faro. Se piensa llegar a 2000 escuelas y 500.000 estudiantes y 55 partidos de la PBA, con mayores aprendizajes, mejor el clima escolar, reducción del abandono y de la repitencia y un consecuente aumento de la graduación. En verdad, todas las políticas educativas deberían dar prioridad, en el tiempo y en recursos, a las escuelas más necesitadas.

Otro paso esencial para revertir la situación es una nueva carrera docen-

te, optativa para quienes ya ejercen y obligatoria para los que se incorporen, respetando así los derechos adquiridos. A la hora de fijar salarios debe perder peso el mero paso del tiempo y dar mayor relevancia a jerarquizar la profesión docente, social y económicamente, con mayor gravitación de la formación básica, los logros objetivos de maestros y directores y su capacitación genuina y situada. También, como lo establece la ley de educación nacional de 2006, permitir que un docente llegue al máximo nivel salarial sin dejar el aula; propender a profesores por cargo en vez de por horas, y lograr que los mejores maestros y directivos enseñen en las zonas más necesitadas.

Obviamente, esta nueva carrera requiere de amplios acuerdos políticos y sociales, algo difícil en la Argentina. Pero alientan casos como el de la Red de Acción Política (RAP), cuyo grupo de trabajo de educación, integrado por quince políticos de diversos partidos, trabajó sistemáticamente varios años y logró acuerdos muy importantes que incluyen una nueva carrera docente.

Nada de esto será posible fuera de un contexto de desarrollo sostenible, inclusivo y más equitativo. Quizá ningún desafío es mayor para la Argentina que mejorar de raíz las escuelas bonaerenses. Lograrlo será un signo de que el país, finalmente, consigue superar los desencuentros crónicos y la decadencia.



*Nota publicada originalmente en La Nación  
el día domingo 28 de octubre de 2018.*

### Una Universidad más inclusiva

Por Alieto Guadagni y Francisco Boero

Nuestra Universidad enfrenta en este siglo XXI tres grandes desafíos, a saber: (1) Tiene muy pocos graduados. (2) Tiene muy pocos graduados en las carreras científicas y tecnológicas, y (3) Hay muy pocos pobres en la Universidad. Veamos estas tres carencias.

- El régimen de ingreso a nuestras universidades públicas es gratuito, amplio y no es restrictivo. Esta facilidad, prácticamente única en el mundo, asegura la existencia de una gran población universitaria, lo cual es positivo. Por esta razón, en proporción a la población, tenemos muchos más estudiantes universitarios que México, Colombia, Brasil y Chile. Esto es bueno, pero como los estudiantes secundarios ingresan fácilmente y mal preparados, ya que por la ley vigente no pueden existir exámenes generales de graduación secundaria que estimulen el estudio como en casi todo el resto del mundo, el abandono en los primeros años es muy elevado. Por esta razón todos estos países latinoamericanos, que tienen menos alumnos, tienen más graduados que nosotros.
- Nuestra graduación es del siglo XIX y no de este siglo de la ciencia y la tecnología. Por ejemplo, en el año 2015 graduamos 19 mil abogados y apenas 14 ingenieros hidráulicos, 6 ingenieros nucleares y 61 ingenieros en petróleo. La graduación de físicos, químicos y matemáticos también es escasa.

- Hay muy pocos estudiantes pobres en la Universidad a pesar de su gratuidad, que a los ricos les sobra y a los pobres no les alcanza porque son necesarios nuevos programas amplios de becas, como los que existen en el Uruguay desde hace tiempo. La experiencia de nuestro país vecino en esta materia es realmente importante, como veremos a continuación.

### **El fondo de solidaridad universitaria (FSU) del Uruguay**

**El FSU es la institución más importante del sistema de becas de Uruguay. Fue creado el 25 de julio de 1994, durante la presidencia de Lacalle, a través de la ley 16.524. El FSU se financia con el aporte de los egresados, más allá de que ejerzan o no su profesión, que es considerado legalmente en el sistema tributario como una contribución especial. El aporte al FSU por parte de los egresados es obligatorio y anual. Comienzan a aportar quienes perciben ingresos mensuales mayores al mínimo no imponible, luego del quinto año de aprobada la última materia curricular de la carrera cursada, independientemente de la fecha de expedición del título. A partir de enero de 2016, entró en vigencia la ley 19.355, la cual modificó el financiamiento del FSU. Los principales cambios que estableció esta nueva legislación fueron:**

- El profesional no deberá pagar el aporte al FSU durante 25 años de carrera sino que lo deberá hacer durante 25 años desde el comienzo del aporte o bien hasta que se jubile y cese toda actividad remunerada.
- El monto del ingreso mínimo del profesional que debe aportar al FSU se duplica, pasando de un ingreso mensual de 4 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) (USD 468,72) a 8 BPC (USD 937,45).

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

- Se mantiene la norma que establece que el profesional no debe aportar al fondo durante los primeros cinco años de la carrera.
- Se implementaron dos categorías de aportantes al Fondo:

**1-** Aquellos profesionales de carreras cuya duración es inferior a cuatro años, deberán aportar durante los primeros cinco años de aporte 0,5 BPC (USD 58,59) y a partir del quinto deberán aportar 1 BPC (USD 117,18).

**2-** Para los profesionales cuyas carreras sean de cuatro años o más, el aporte será de 1 BPC (USD 117,18) durante los primeros cinco años de aporte y luego será de 2 BPC (USD 234,36).

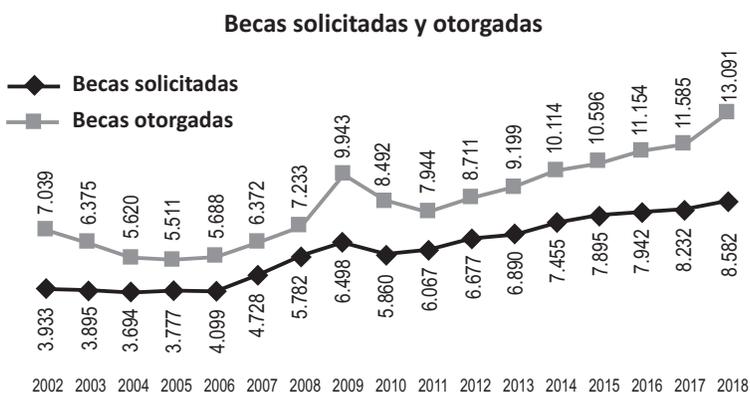
- Contribución adicional: los egresados de la Universidad de la República, que hayan cursado carreras de 5 años (o más) de duración, y que perciban un ingreso mayor a 6 BPC mensuales (USD 703,08) deberán pagar un aporte adicional anual a partir del quinto año de egreso, de 5/3 BPC, lo que equivale a USD 195,3. Dicha recaudación será entregada la Universidad de la República para la realización de proyectos en el interior y mejoras de infraestructura.

En enero de 2017, mediante el Decreto N°10/017 propiciado por el Frente Amplio, se introdujo un cambio respecto al pago de los aportes al FSU, el cual establece que dichos aportes ya no serán anuales sino que ese monto se divide ahora en doce cuotas con carácter de anticipo mensual y obligatorio, a pagar de enero a diciembre. Los contribuyentes tienen plazo para efectivizar dichos pagos hasta el último día de cada mes, caso contrario deberán afrontar multas y recargos. El Fondo de Solidaridad deberá entregar una constancia que acredite estar al día o ser exento de la contribución. Organismos públicos y privados exigen anualmente a quienes deben aportar al Fondo de Solidaridad la presentación de dicha

constancia, y en caso de incurrir en incumplimiento en el pago de aportes, se aplicarán sanciones.

## El programa de becas del FSU

**Las becas del FSU están destinadas a aquellos estudiantes universitarios de toda la República Oriental del Uruguay, que provienen de hogares que no cuentan con medios suficientes para apoyarlos económicamente durante su carrera.** No existen restricciones académicas al momento de solicitar la beca, pero sí para la renovación, donde se exigen resultados académicos. Para renovar las becas, los alumnos deben demostrar la aprobación de por lo menos el 60 por ciento de la totalidad de las materias anuales de la carrera del año cursado. **Las becas consisten en un apoyo económico mensual de hasta 2 BPC, lo que equivale a 234,34 USD a valores 2018.** Estas becas pueden ser renovadas anualmente si se cumplen los requisitos antes mencionados. A los estudiantes becados, se les otorga una tarjeta magnética para el cobro en cajeros automáticos en las fechas estipuladas por el programa.



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <http://www.fondodesolidaridad.edu.uy/>

#### CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

Como se observa en el Gráfico, en 2018 se otorgaron 8.582 becas, cifra que es un 118,2 por ciento superior a la cantidad de becas otorgadas en el año 2002. **Las becas otorgadas por el FSU han arrojado resultados muy positivos, ya que el 19 por ciento de los egresados en el año 2016 de la Universidad de la República han sido becarios en algún momento de su carrera académica, como se muestra a continuación.**

##### Participación de becarios en la masa de graduados de la Universidad de la República. Período 2001-2016

Año	Total Graduados	Graduados Becarios	%
2001	4.176	61	1
2002	3.536	165	5
2003	4.222	261	6
2004	3.954	367	9
2005	3.835	397	10
2006	4.381	490	11
2007	4.294	552	13
2008	4.509	570	13
2009	4.850	696	14
2010	4.908	763	16
2011	5.326	855	16
2012	6.238	1.065	17
2013	5.861	998	17
2014	5.944	1.057	18
2015	6.300	1.111	18
2016	7.015	1.359	19

Fuente: Fondo de Solidaridad Universitaria. Memoria y Balance 2017

**En 2001 los becarios eran apenas el 1 por ciento del total de graduados de la Universidad de la República, cifra que ascendió paulatinamente hasta alcanzar el 19 por ciento de los egresados en el año 2016.**

## Conclusión

**Implantar en nuestro país un sistema de becas como el uruguayo permitiría becar a 70.000 estudiantes universitarios de origen humilde, pero si mejorara nuestro bajo nivel de graduación y, en consecuencia, aumentarían los contribuyentes futuros, las becas podrían llegar a beneficiar a 100.000 estudiantes.** Además, si se concentraran esas becas en las carreras científicas y tecnológicas, se podría triplicar la actual escasa graduación anual en Ciencias Aplicadas y Ciencias Básicas, carreras que son cada vez más importantes en este siglo XXI caracterizado por rápidas transformaciones tecnológicas que afectan sensiblemente el mundo laboral.

La situación fiscal de nuestro país es crítica, como también lo es la pobre cobertura educativa del Nivel Inicial, es decir del nivel previo a la escuela primaria, tener presente que esta escasa cobertura afecta sensiblemente a los niños humildes que acuden a escuelas estatales. Debemos tener en cuenta que la igualdad de oportunidades debe comenzar justamente en el Nivel Inicial escolar, determinando así la prioridad en la asignación de los fondos estatales dedicados a la educación.

Expandir los escasos programas de becas universitarias, también es una clara necesidad, por esta razón el aporte de los graduados beneficiados por la gratuidad, dedicados al financiamiento de estas becas sería un paso positivo, ya que la implantación del FSU permitiría además mejorar sustancialmente el nivel de inclusión social de nuestra universidad estatal que, a pesar de la gratuidad, aun registra una reducida participación de alumnos de origen humilde.

**La igualdad de oportunidades no se puede lograr simplemente con discursos retóricos, ya que se requieren medidas concretas y efectivas, la adopción del FSU es una de ellas. Es hora de dar un paso adelante para fortalecer una universidad orientada al futuro y más inclusiva.**

### Debemos mejorar la graduación universitaria

Por Alieto Aldo Guadagni

La OECD ha publicado su informe anual sobre la situación de la educación mundial; es evidente que en los países miembros de la OECD se viene registrando un sostenido incremento en la graduación de los jóvenes en carreras universitarias o técnicas de nivel terciario superior. Hacia 2007 apenas 34 por ciento de la población entre 25 y 34 años de edad había completado estos estudios superiores terciarios, mientras que en el 2017 pasado, este porcentaje registra un importante aumento dado que se ubica en el 44 por ciento de esta población. Pero no todas las naciones exhiben los mismos niveles de esta graduación terciaria.

- Corea es el país con la más alta graduación (70 por ciento), es decir nada menos que 7 de cada 10 de estos jóvenes coreanos han concluido los estudios terciarios.
- En segundo lugar aparecen Canadá (61) y Japón (60).
- Rusia y Lituania tienen una graduación terciaria del 58 y 56 por ciento.
- Irlanda registra una graduación en el orden de 53 por ciento.
- Luego aparecen Australia y Reino Unido (52), Luxemburgo (51) y Suiza (50).
- Estados Unidos y Noruega (48).
- España presenta una graduación del orden de 43 por ciento.
- China presenta una graduación del 18 ciento.

En América Latina los índices de graduación son inferiores, registrándose también importantes diferencias entre las naciones consideradas en este informe de la OECD. Chile encabeza esta lista con 30 por ciento de graduación, México, Colombia y Costa Rica registran una graduación del 28 por ciento. Nuestro porcentaje de jóvenes que completan su graduación terciaria es muy bajo, ya que apenas llega al 18 por ciento. Esto quiere decir que la graduación terciaria en Chile es nada menos que un 67 por ciento superior a la nuestra, mientras que la correspondiente a México, Colombia y Costa Rica son un 55 por ciento mayores. Esto significa que nuestra acumulación de capital humano es muy pobre.

### **El mundo del trabajo está cambiando**

Este mapa global de la evolución de la graduación es universitaria es muy importante, y constituye un serio alerta para nosotros, ya que estamos en presencia de un sostenido proceso de transformación global de las estructuras de producción de bienes y servicios, que nos indican claramente 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 será 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 XXI 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. 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

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

capital es el capital humano, por esta razón cada día que pasa es más importante la Universidad y el nivel educativo de los estudiantes secundarios que acceden a ella.

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

En función de lo hasta aquí expuesto, es razonable prever que las naciones que mejoren los niveles y la calidad de su sistema educativo terciario tenderán a liderar el crecimiento de la economía mundial. Comencemos por reconocer que tenemos pocos graduados universitarios y que nuestra matrícula universitaria apunta más al siglo XIX que al siglo XXI. Debemos asumir nuestra realidad y dejar de ser indiferentes a las serias limitaciones de nuestro sistema educativo, particularmente en el nivel superior universitario. Este año celebramos el centenario de la reforma universitaria nacida en Córdoba, es hora de iniciar un sendero de fortalecimiento y expansión de la educación superior, con una nueva agenda que apunte a elevar no solo la cantidad sino también la calidad en la preparación de los nuevos graduados.

Nuestra Universidad enfrenta tres desafíos: calidad, deserción e inclusión social. Nos estamos quedando rezagados en América Latina, ya que Brasil, Chile, Colombia y México 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 estos países. Uno debería suponer que si tenemos más estudiantes deberíamos tener más graduados, pero no es así, sino todo lo contrario. Este rezago se ha acentuado en los últimos años, por ejemplo, Brasil incrementó en el periodo 2003-2016 su graduación más del doble que nosotros. Esta diferencia en el avance en la graduación nos está diciendo que nuestro ritmo de acumulación de capital humano cali-

ficado es insuficiente, incide negativamente el hecho que nuestra deserción universitaria es muy alta. Esta deserción es muy inferior en Chile, México, Brasil y México, donde más de la mitad de los ingresantes concluyen su carrera universitaria, mientras que entre nosotros apenas la concluyen 3 de cada 10 estudiantes. 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, además hay universidades donde este crítico indicador es mayor del 50 por ciento y aun supera el 70 por ciento.

### **Sin mejora en la educación secundaria no podrá avanzar la universidad**

Nuestra graduación universitaria es escasa, sin embargo el ingreso a la universidad es cuantitativamente significativo. Nuestro sistema universitario 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. Todas las naciones europeas aplican hoy estos exámenes. En Francia este examen fue establecido por Napoleón a inicios del siglo XIX. El Partido Comunista gobierna en tres naciones (China, Cuba y Vietnam), en las tres 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 muy distinto en Argentina, ya que la Ley 27.204 estableció el “ingreso irrestricto”. Pero el caso es que nosotros

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

tenemos más estudiantes universitarios que México, Colombia, Chile y Brasil, pero muchos menos graduados, debido a la gran deserción. En nuestras universidades estatales no se gradúan 74 de cada 100 ingresantes y en las privadas casi 60. Por esta razón nuestra acumulación de capital humano es muy pobre.

### **Brasil: el examen nacional de enseñanza media (ENEM)**

Veamos que ocurre en nuestro vecino Brasil. En los domingos 4 y 11 de noviembre, se llevan a cabo el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), mediante el cual se evalúan los conocimientos de los alumnos secundarios. El resultado de este examen determina el ingreso de los estudiantes a la universidad y también el acceso a becas. El domingo 4 de noviembre, los alumnos tuvieron 5 horas y 30 minutos para responder preguntas de Lenguajes, Literatura, Inglés o Español, Artes, Tecnologías de Información y Comunicación. El domingo 11 de noviembre, en tanto, se evalúan conocimientos de Matemática, Ciencias de la Naturaleza, Química, Física, Biología, Geografía, Historia, Filosofía y Sociología, contando los alumnos con un tiempo de 5 horas para responder. Muchos alumnos brasileños dedicaron en este año varias horas diarias al estudio de los temas que fueron evaluados. Además, el Ministerio de Educación de Brasil puso a disposición de los estudiantes diversas herramientas para ayudarlos a prepararse, por ejemplo simulaciones de problemas de examen, boletines informativos, videos de explicaciones y entrevistas a alumnos que ya realizaron el ENEM, cuyos resultados además se utilizan para adjudicar becas. En Argentina no hay ningún tipo de examen de evaluación de conocimientos al final del secundario, debido 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 Brasil, se observa que su sistema es mucho eficaz, con mayor graduación anual y con mayor crecimiento en cantidad de graduados en los últimos años, como se ve en el cuadro siguiente:

<b>2003 - 2016</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
Incremento Graduación Total 2003-2016 (%)	60,2	120
Estudiantes cada 10.000 habitantes (2016)	443	384
Graduados cada 10.000 habitantes (2016)	28,6	55,8
Graduados cada 100 ingresantes (2011-2016)	30,3	49,8
Graduados (2016) cada 100 estudiantes (2016)	6,4	14,5

Como se observa, Argentina tiene muchos más estudiantes, pero Brasil tiene muchos más graduados, porque su deserción universitaria es menor. Los exámenes al finalizar el ciclo secundario no impactan negativamente en la graduación universitaria sino que, justamente, promueven todo lo contrario. Brasil tiene un régimen de ingreso “restrictivo”, 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 Brasil. 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 como ya se ha señalado existe una amplia deserción.

Un fin de semana distinto en Brasil y la Argentina, es el preludio de dos futuros diferentes. Pero los jóvenes no son los responsables, ya que los

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

adultos definen la política educativa. Este examen ENEM apunta claramente a mejorar el nivel de conocimientos de los egresados de la escuela secundaria en Brasil; 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, Chile y Costa Rica). Como hemos visto ellos tienen más graduados que nosotros.

### **Reflexión final**

La ausencia de este tipo de exámenes generales al finalizar el secundario es una clara desventaja para nuestros 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. En este siglo XXI, una nación no puede asegurar su crecimiento económico y desarrollo tecnológico sin una significativa graduación universitaria de sus jóvenes.



### **Antes que el futuro nos alcance**

**Por Luciano Di Gresia y Pablo Garat**

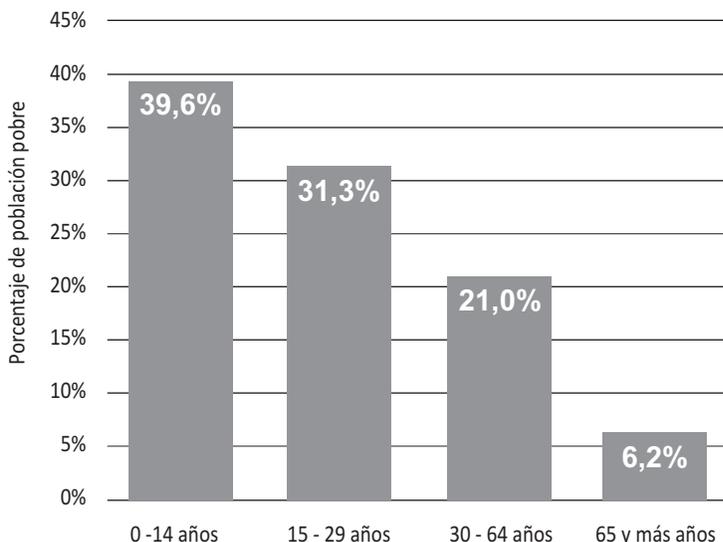
El día a día de la realidad argentina nos abruma con multiplicidad de datos e interpretaciones acerca de la coyuntura económica. La evolución de la inflación, el déficit fiscal, el tipo de cambio, el endeudamiento externo, el crecimiento del PIB, son algunos de los conceptos con los que tratamos de hacernos una idea acerca del rumbo que lleva nuestro país. Entre tantos aspectos, uno amerita especial atención considerando una agenda estratégica que necesitamos debatir. Se trata del indicador de pobreza que periódicamente publica el INDEC. Cada tanto observamos la evolución de la cantidad de pobres e indigentes que son identificados a partir de una metodología de comparación de ingresos con el costo de una canasta de consumo. Recientemente se publicaron los resultados para el segundo semestre de 2017, indicando una mejora en la cantidad de personas pobres e indigentes desde un 28,6% en el semestre anterior, a un 25,7%.

Sin embargo, dentro de la situación de pobreza e indigencia hay un resultado que no debe pasar desapercibido. Se trata de la medición por grupos de edad, lo cual configura un aspecto estructural de nuestra situación social, extrapolable hacia el futuro.

Los resultados para el segundo semestre del año pasado muestran que, para el caso de los individuos entre 0 y 14 años, el nivel de pobreza e indigencia es de 39,6%. Es decir 4 de cada 10 niños son pobres o indigentes, mientras que el nivel de pobreza o indigencia disminuye para los sucesi-

vos grupos etarios, registrándose una proporción de pobres de 6,2% en el caso de los mayores de edad (más de 65 años).

**Porcentaje de población pobre según grupos de edad**  
Segundo semestre de 2017 (Fuente: INDEC)



Esta particular configuración de la pobreza e indigencia según edades resulta inquietante en términos de desarrollo y sustentabilidad fiscal. Los 4 de cada 10 niños que son pobres o indigentes hoy, tienen gravemente comprometido su futuro por estar expuestos a problemas de nutrición y escolaridad en mayor medida que los demás en esa franja de población. Esta distribución de pobreza o indigencia por edad: a) agrava la sustentabilidad intergeneracional del sistema previsional, por déficit de oferta laboral adecuada a futuro, que deberá ser cubierto con migraciones calificadas -lo cual en sí mismo requiere un debate ni siquiera ini-

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

ciado- y b) al mismo tiempo proyecta un gasto social aún más gravoso para atender la futura población madura que por déficit nutricional y educativo carecerá de oportunidades laborales. Y ni siquiera consideramos aquí el otro 30 % de la población pobre o indigente de 15 a 29 años, también en etapa educativa o de capacitación laboral en pleno siglo XXI con sus desafíos al futuro del trabajo.

### **¿Qué se ha hecho desde las políticas de Estado en función de esta situación?**

Esta pregunta podemos encararla desde un análisis de asignación presupuestaria. En este sentido, el inciso 8 del artículo 75 de la Constitución Nacional, combinado con el inciso 2 del mismo artículo, indican el deber ser. El Congreso debe fijar anualmente el presupuesto en base a un programa general de gobierno según pautas de equidad, solidaridad, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

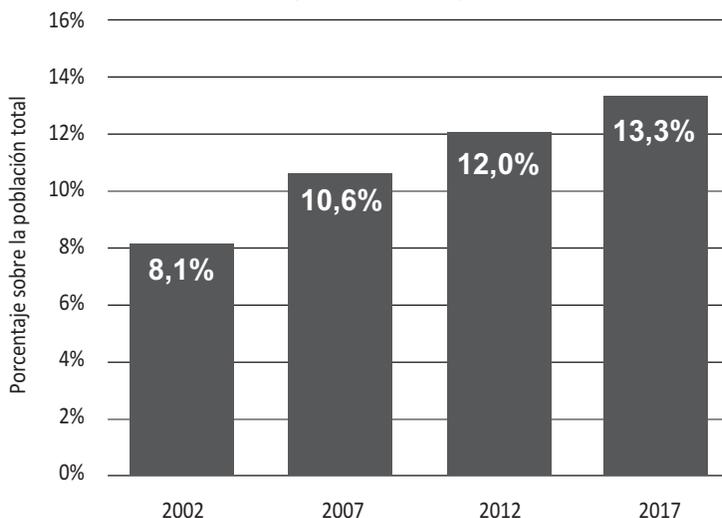
Si analizamos el esfuerzo de asignación presupuestaria de recursos escasos, vemos que, desde hace unos 15 años, la evolución de los componentes del gasto público consolidado muestran un marcado sesgo incremental hacia el sector previsional.

El porcentaje de población con beneficio previsional ha crecido enormemente producto de sucesivos procesos de otorgamiento masivo de beneficios sin el consiguiente aporte.

En el año 2002 el 8,1% de la población total disponía de algún beneficio previsional (una prestación o más). Esa ratio se ha ido incrementando paulatinamente hasta llegar a un récord histórico de 13,3% en el año 2017.

### Porcentaje de población con beneficio previsional

(Fuente: ANSES)



En términos de esfuerzo presupuestario, el gasto puramente previsional alcanza en la actualidad un 25% del gasto total consolidado de todos los niveles de gobierno (Nación Provincias y municipios). Mientras que el otro 75% debe destinarse a todas las otras funciones del Estado en el territorio. Obviamente que quisiéramos satisfacer las máximas necesidades de todos, pero no olvidemos que siempre hablamos de recursos escasos que deben detraerse de la actividad económica y el patrimonio de los contribuyentes bajo la forma de impuestos actuales (genuinos o producto de la inflación) o impuestos futuros (endeudamiento actual).

El peso del sistema de pensiones en las economías nacionales es uno de los tópicos más relevantes en el estudio comparado a nivel internacional. El envejecimiento de la población y la informalidad del mercado

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

laboral conspiran en distintas proporciones según el país de que se trata para alcanzar un equilibrio intergeneracional que no comprometa el desarrollo.

Frente a ello aparece la teoría del “bono demográfico” según la cual los países se enfrentan al desafío de “hacerse ricos antes que lleguen a viejos”. (Fanelli, 2003). Europa ya no tiene en esto retorno. Nosotros sí. La llamada “ventana de oportunidad demográfica” (VOD) es una oportunidad todavía abierta y de manera estable, según los especialistas, hasta 2040. No es mucho tiempo y si miramos la evolución del sistema previsional desde 1992 y el crecimiento de la pobreza e indigencia infantil, hemos perdido 25 años en esto y corremos el riesgo de encontrarnos en el peor de los escenarios para entonces si el tema no se instala como la más urgente de las políticas de Estado. Obviamente no podemos desatender el compromiso con nuestros ancianos y su derecho constitucional a una justa retribución como jubilación o pensión. Pero la alternativa no pueden ser los niños, su nutrición y educación actuales, que constituyen el componente de equilibrio para ese escenario futuro. Esto se resuelve con impuestos especiales o endeudamiento. Es decir con el peso sobre la generación actual o la futura, o mejor con un mix de ambas fuentes. Pero ello hoy tiene graves obstáculos. El desarrollo federal no soporta más presión fiscal y el nivel de endeudamiento se va acelerando peligrosamente otra vez. Este es el núcleo duro del debate que no damos.

Entonces, y con sentido propositivo, cabe preguntarse si no ha llegado la hora de reconocer primero esta grave situación estructural ausente del debate con el lugar que corresponde. De seguir como hasta ahora – aún con cierto crecimiento de la economía, control de la inflación y mejora-

miento del nivel de inversión-, en veinte años el 40 % de niños pobres o indigentes actuales (desnutridos y con deficiente educación) no constituirán la población económicamente activa y calificada que contribuya a sostener el creciente número de nuevos beneficiarios del sistema previsional por el incremento de la expectativa de vida. Y probablemente nos encontremos entonces frente a otro desafío del siglo XXI: los procesos inmigratorios masivos, derivados del envejecimiento y la falta de oferta laboral adecuada. Cuestión que ni siquiera se insinúa en la agenda política nacional. La combinación entre la situación de mayor pobreza e indigencia en los niños y sesgo en la asignación presupuestaria incremental hacia el gasto previsional en los últimos años es la foto de la actualidad. La película que viene asociada a esa foto es la de un bote donde los recursos están sesgados a quienes ya están dejando de remar y quienes tienen que remar sobre las aguas del desarrollo económico están mal nutridos y sin fuerzas. Es un claro dilema entre justicia con el pasado y posibilidad de desarrollo futuro. Para lo cual deberíamos de una vez por todas aprovechar la discusión presupuestaria del 2019 para comenzar a diseñar un verdadero programa de gobierno con estrategia de mediano y largo plazo, saliendo de la tradicional construcción inercial del presupuesto.

En medio de tantas urgencias quizá hoy la mayor de nuestras urgencias sea atender lo importante. Antes que, inexorablemente, el futuro nos alcance.



### La evolución de las cuentas de ANSES: 1998-2017

Por Hugo Bertín

Una mirada sobre los últimos 20 años de la protección social en Argentina muestra la ampliación de la cobertura con la incorporación de regímenes no contributivos a los sistemas contributivos vigentes para las primeras y las últimas etapas del ciclo de vida.

En el primer caso la prestación periódica más relevante fue la Asignación Universal por Hijo (AUH), sancionada con el Decreto 1609/09. En el segundo caso fueron dos programas denominados “moratorias previsionales”: la primera en el año 2005 (Ley 24.476 y Decreto 1454/05) y la segunda en el año 2014 (Ley 26.970); y posteriormente, la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), a través de la Ley 27.260 del año 2016.

La magnitud de ambas iniciativas se refleja en la cantidad de prestaciones no contributivas con relación a las prestaciones totales a cargo de ANSES: 8,1 millones de titulares de derecho recibieron asignaciones familiares en el mes de marzo de 2018: 53% fueron de tipo contributivo y 47% fueron AUH<sup>1</sup>. En el mismo mes, las jubilaciones y pensiones totales fueron 7,4 millones: 49% fueron contributivas y 51% no

---

1. Se deben agregar 659.611 titulares de derecho que pueden realizar deducciones por hijo del impuesto a las ganancias. Ver: CIPPEC (2018): “Guía para entender los cambios en Asignaciones Familiares y Ganancias”. <https://www.cippec.org/textual/guia-para-entender-los-cambios-en-asignaciones-familiares-y-ganancias/>

contributivas (moratorias, PUAM, pensiones no contributivas, pensiones de “ex combatientes de Malvinas” y pensiones de “ex presos políticos de la República Argentina”).

La cobertura en la primera y última fase del ciclo de vida se incrementó por efecto de estas medidas. Se estima que el 90% de los niños menores de 18 años reciben algún tipo de ingreso monetario directo o indirecto<sup>2</sup>. Los adultos mayores con jubilaciones o pensiones equivalían al 57% de los adultos totales en el año 2005 y ahora representan más del 92% del total.

**Figura 1.** Prestaciones de la protección social contributivas y no contributivas.

	Asignaciones por hijo, marzo 2018	Jubilaciones y pensiones, marzo 2018
Total	8.143.999	Totales 7.408.852
AUH	3.805.847	Contributivas 3.808.326
Contributivas	4.338.152	Jubilaciones y pensiones 3.600.526

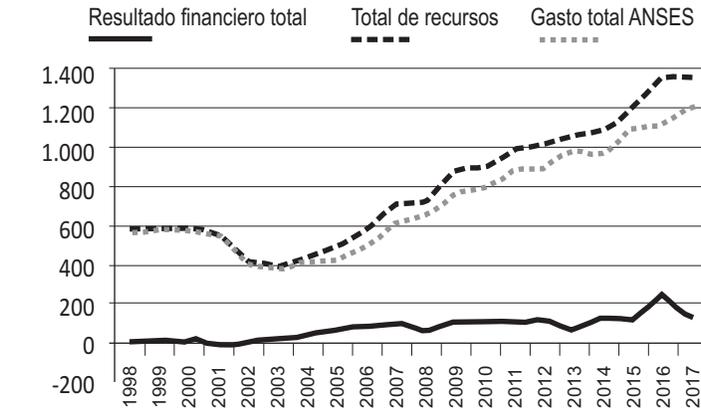
Fuente: ANSES

2. CIPPEC, *op cit.*, “(...) Con respecto a la cobertura, de los 13 millones de niños y niñas menores de 18 años, el 29% de ellos reciben AUH, el 39% AFH y un 5% reciben apoyo monetario a través de la deducción del impuesto a las ganancias. Del 27% restante, 13% se encuentra cubierto por AFH contributivas provinciales y 3% por pensiones no contributivas. Pero todavía hay un millón y medio de niños (11% del total) que no reciben ningún tipo de transferencia: ya sea porque están excluidos por la normativa u otras razones (8%), o porque aun cumpliendo con los requisitos para percibir la AUH, no lo hacen (3%). En su mayoría, se trata de niños en los sectores de menores ingresos. (...).

**ANSES, ingresos, egresos y resultado.<sup>3</sup>**

La tendencia hacia la universalización de la protección social a niños y adultos mayores impactó en los ingresos y los egresos de ANSES: los ingresos totales-en términos reales-<sup>4</sup> aumentaron de \$577 mil millones (MM) en el año 1998 a \$1.350 MM en el año 2017 (+134%); en porcentaje del PIB casi se duplicaron en el mismo período de 7,3% del PIB a 12,8% del PBI. Los gastos totales de ANSES aumentaron de \$563 MM en el año 1998 a \$1.211 MM en el año 2017 (+115%), y de 7,1% del PIB a 11,5% del PIB. El resultado financiero de ANSES -en términos reales- fue positivo entre los años 1998 a 2017, en promedio fue \$78 (MM), había sido de \$8 MM en el año 1998 y fue \$140 MM en el año 2017. Fluctuó en torno al 0,8% del PBI, había sido equivalente a 0,2% PIB en el año 1998, y fue 1,3% del PIB en el año 2017.

**Figura 2.** ANSES: ingresos, egresos y resultado financiero total (\$ MM constantes de diciembre 2017)



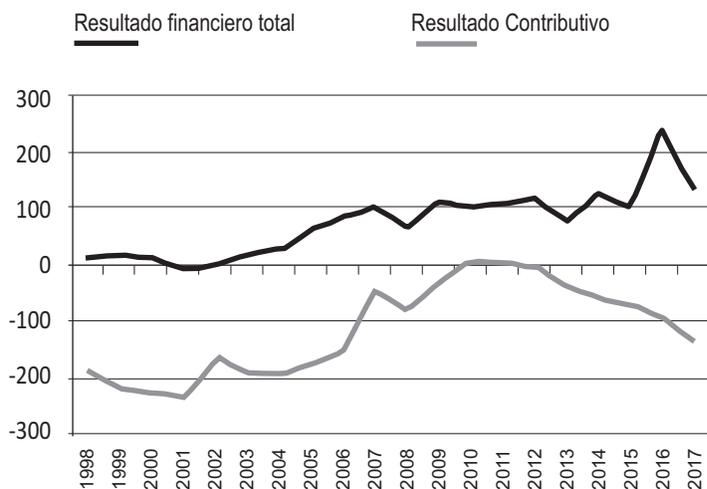
3. Todas las cifras fueron extraídas de los informes anuales que publica ANSES, denominados: Ahorro, Inversión y Financiamiento (AIF), se pueden consultar en: <https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos/>

4. IPC, diciembre 2017, fuente INDEC: <https://www.indec.gob.ar/> 1

Dado que el sistema nacional de cobertura de la protección social en Argentina es de tipo “mixto, tanto del lado de los ingresos (contributivos y tributarios), como de los gastos (prestaciones contributivas y no contributivas), se puede examinar cómo evolucionó el resultado de la seguridad social contributivo o “puro” (aportes personales + contribuciones patronales – prestaciones previsionales contributivas).

El resultado contributivo de la seguridad social fue negativo en casi todo el período: -\$189 MM en el año 1998 (-2,4% PIB), y -\$133 MM en el año 2017 (-1,3% PIB).

**Figura 3.** Resultados de la seguridad social: total y contributivo (\$ MM constantes de diciembre 2017)

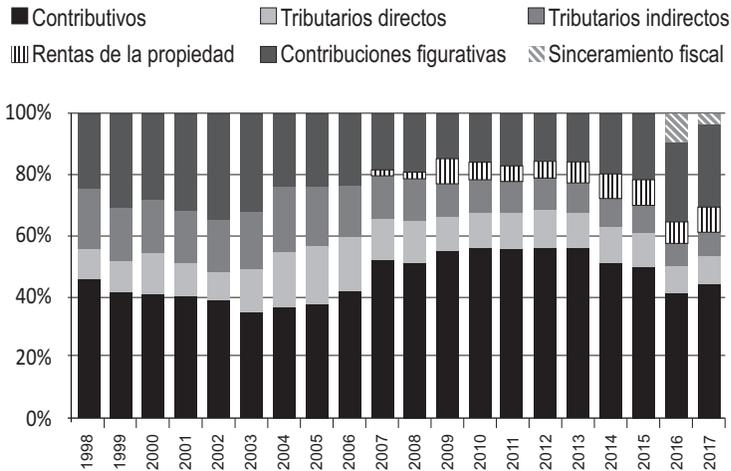


Los ingresos contributivos representaron en promedio 46% de los recursos totales de ANSES. Los ingresos tributarios de asignación espe-

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

cífica fluctuaron en torno a 27% en este período<sup>5</sup>. Las contribuciones figurativas<sup>6</sup> equivalieron a 24%. El saldo promedio de 3% se financió con las rentas de la propiedad, aunque en el año 2017 representaron 8% de los recursos totales<sup>7</sup>. En el año 2016 se incorporan los ingresos del programa de “Sinceramiento fiscal” representaron 9% y 3% de los ingresos totales de ANSES respectivamente.

**Figura 4. ANSES: composición de ingresos**



5. En los años 2016 y 2017 incluyen los recursos provenientes del “Sinceramiento fiscal” destinado a financiar el Programa Nacional de Reparación Histórica, Ley 27.260.
6. Estas contribuciones corresponden a recursos que recibe ANSES como institución que consolida en el presupuesto de la Administración Nacional. Son ingresos transferidos desde el Tesoro Nacional hacia el Organismo para solventar las erogaciones de programas presupuestarios de ANSES cuyo financiamiento depende del Tesoro Nacional, (continúa en la página siguiente).

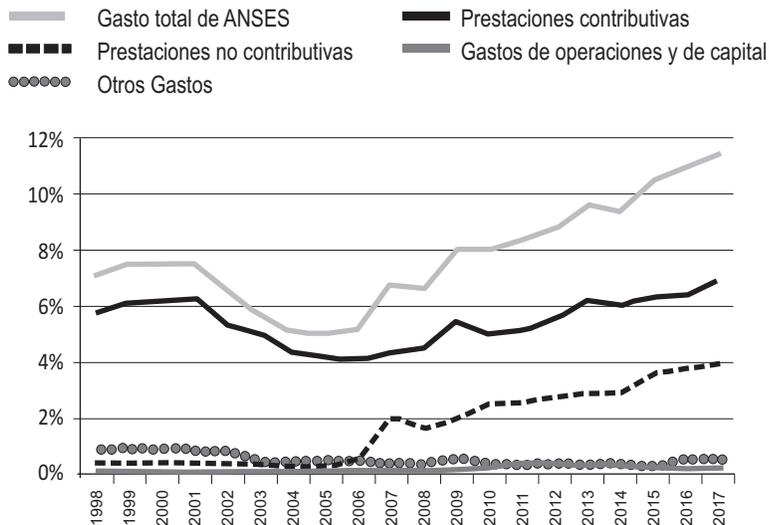
La composición promedio de los impuestos de asignación específica del período se dividió prácticamente en mitades: 12% de los ingresos totales provinieron de los impuestos directos (ganancias, bienes personales y monotributo), y 14% de los impuestos indirectos (IVA, combustibles líquidos, adicional cigarrillos).

El gasto total de ANSES se expandió de 7,1% del PIB en el año 1998 a 11,5% del PIB en el año 2017. Las prestaciones contributivas<sup>8</sup> aumentaron de 5,8% del PIB en el año 1998 a 6,9% del PIB en el año 2017 (+19%); mientras que las prestaciones no contributivas<sup>9</sup> se incrementaron de 0,4% del PIB a 3,9% del PIB entre las mismas fechas (+875%). En otros términos, las prestaciones contributivas equivalían al 82% del gasto total de ANSES al inicio del período y en el último año representaron el 60% del total; en cambio, las prestaciones no contributivas sólo eran 6% del gasto total de ANSES y en el último año fueron 34% del gasto total.

- 
6. *(continuación de la página anterior)* tales como Progresar, Ex Presos Políticos, etc.; los recursos transferidos de acuerdo a la cláusula primera del “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales”, ratificado por la Ley 24.130, modificado por la Ley 27.260 (incluye todavía el porcentaje de la “pre-COPA” que desaparecerá en el año 2021 y está siendo sustituido por el Tesoro con cargo a rentas generales); como así también para cubrir las necesidades financieras del Organismo.
  7. A partir de la reforma previsional del año 2008 (Ley 26.425) -con la estatización de los fondos que administraban las AFJP- este componente incluyó una parte de la rentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.
  8. Jubilaciones y pensiones contributivas, asignaciones familiares contributivas y contribuciones figurativas.
  9. Jubilaciones por moratoria (podrían ser consideradas como contributivas porque la deuda se financia en cuotas extraídas de la percepción de la jubilación), pensiones de excombatientes de Malvinas, pensiones de expreso políticos, AUH, PROGRESAR.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

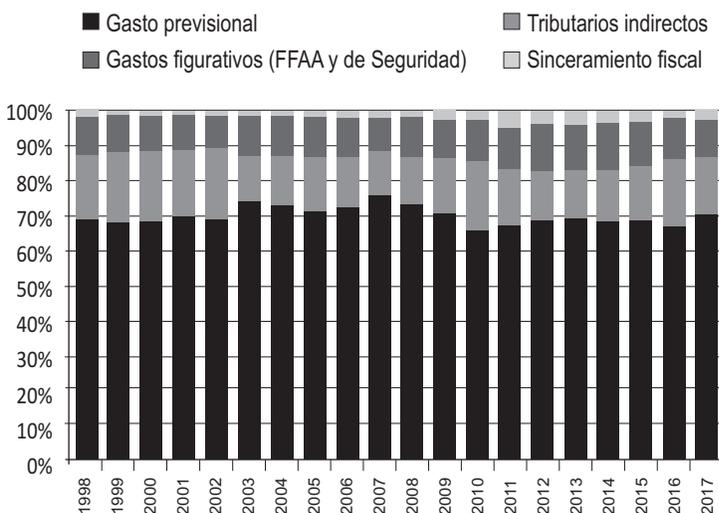
**Figura 5. ANSES: Gasto en las prestaciones contributivas y no contributivas en % PIB**



El gasto previsional (jubilaciones, pensiones, moratorias y PUAM) es el componente más importante, fluctuó en torno al 70% del gasto total. Los subsidios y las asignaciones familiares representaron (contributivas y AUH) en promedio 16%. Los gastos figurativos<sup>10</sup> son el tercer componente del gasto total de ANSES, promediaron 12%. Los gastos de funcionamiento de ANSES (personal y bienes de capital) fueron en promedio 2% del gasto total.

**10.** Los gastos figurativos son transferencia de fondos que ANSES realiza a otros organismos. Entre ellos se incluye las destinadas a las entidades militares o de fuerzas de seguridad para financiar sus pasividades, las transferencias para el pago de pensiones no contributivas del Ministerio de Desarrollo Social, etc.

**Figura 6. ANSES: composición de los gastos**

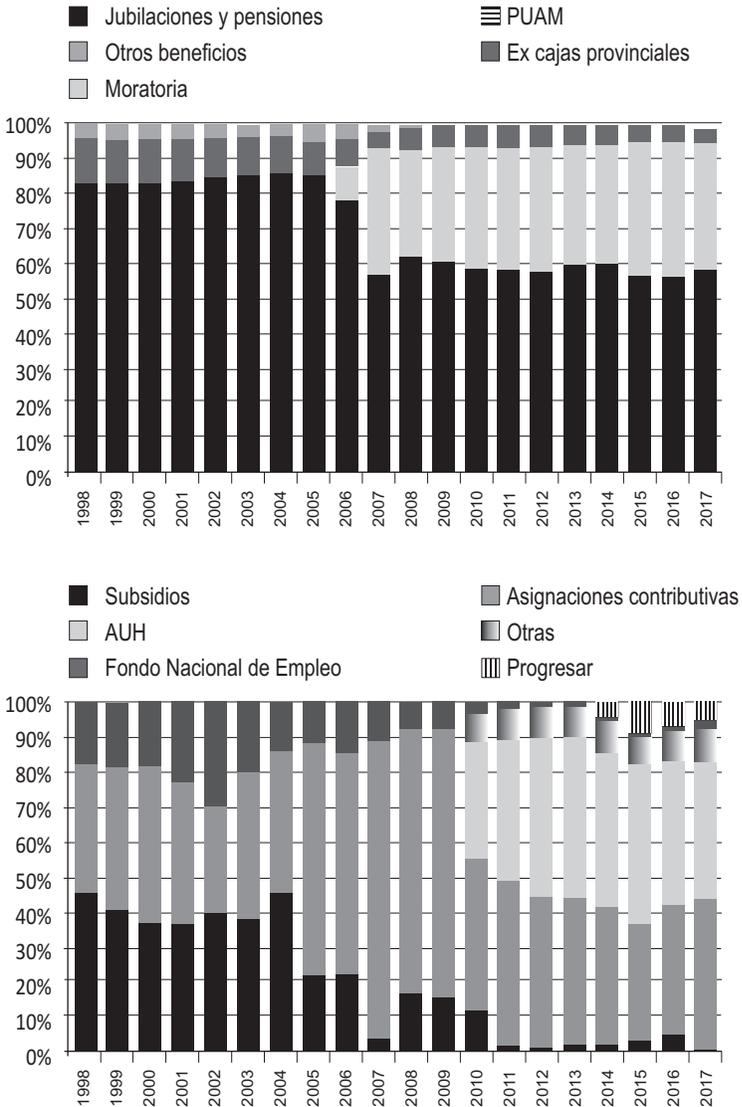


Las jubilaciones y pensiones contributivas representaron 58% del gasto en prestaciones previsionales en el año 2017, las jubilaciones de las moratorias 37%, las prestaciones de las “ex-cajas provinciales” 4%, las pensiones de “ex-combatientes de Malvinas” 0,5%, pensiones de “ex-presos políticos” 0,07%, y las PUAM 0,2%.

Las transferencias de la seguridad social estuvieron integradas por las asignaciones familiares contributivas: 43% del gasto en transferencias en el año 2017, las AUH: 39%, las asignaciones no contributivas: 8%, asignaciones de organismo públicos: 3%, el programa PROGRESAR: 5%, el Fondo Nacional de Desempleo 2% de las transferencias totales. Las barras en amarillo reflejan la expansión en términos relativos de las prestaciones no contributivas: jubilaciones por moratoria y las AUH.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

**Figura 7. Prestaciones previsionales y Asignaciones familiares contributivas y no contributivas**



## Conclusiones

La protección social en Argentina evolucionó de un rol limitado a uno de mayor importancia en las transferencias públicas para ambos extremos del ciclo de vida: hay 7,8 millones de jubilados y pensionados, y 8,1 millones de titulares de derecho recibieron asignaciones familiares, la cobertura alcanza a más del 90% de las personas en ambas etapas.

El gasto de la protección social, en cambio, tiene un sesgo marcado hacia la “tercera edad”: las prestaciones previsionales representan 71% del gasto, y las asignaciones familiares 17% del gasto total de ANSES.

El punto débil (y oneroso) de esta trayectoria es que se basó en regulaciones (AUH, PROGRESAR, moratorias y PUAM) y no en una mayor formalización del mercado laboral: en el año 1998 el gasto en prestaciones contributivas para la niñez y vejez equivalían al 81% del gasto total de ANSES (7,1% del PIB) y las prestaciones no contributivas representaban el 5% del gasto; en cambio, en el último año las prestaciones contributivas fueron equivalentes a 60% del gasto de ANSES (11,5% del PIB), y el gasto en prestaciones no contributivas el 31% del gasto total.

A pesar del superávit financiero de ANSES, se abren sobre sus finanzas interrogantes de corto y de mediano plazo, tanto para la dirigencia política como para la propia sociedad.

En lo inmediato: ¿cuán estable será como fuente de ingresos para ANSES la sustitución gradual de los ingresos por la “pre-COPA” por el financiamiento a cargo del Tesoro Nacional (Ley 27.260)?

El mercado laboral formal -que es la fuente más robusta para el financiamiento de la seguridad social- no logró expandirse en las últimas décadas, y no se observa ¿cómo podría cambiar en los próximos años para disminuir la informalidad en el mercado de trabajo e inyectar recursos genuinos al sistema de protección social?

Argentina disfrutará del “bono previsional” hasta fines de la década del 30, pero

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

hoy no lo está aprovechando, ¿cómo cambiar antes de que se agote?<sup>11</sup>

En el mediano plazo hay otras cuestiones abiertas: ¿cómo afectará el envejecimiento de la población<sup>12</sup> en el “peso” que ya tiene el gasto en la protección social dentro del presupuesto nacional?, y ¿cómo se resolverá la “competencia” por la asignación de los recursos del Estado entre el gasto en protección social con otros gastos, como la inversión en capital humano de los niñas y niños o la inversión en infraestructura?<sup>13</sup>

*Versión restringida del documento que se publicará en el Centro de Investigaciones en Finanzas Públicas (CEFIP) de la Posgrado de Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.*

*Agradezco los comentarios de Jorge San Martino, ex Secretario de Seguridad de la Nación, aunque las opiniones son responsabilidad del autor.*

- 
11. Ver: Fanelli, J. M. (2018): “Desperdiciar el bono demográfico es imperdonable”. La Nación, 16 de agosto. Buenos Aires.
  12. M. Gragnolati, R. Rofman, I. Apella y S. Troiano, eds. (2014): Los años no viene solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. pp. 14 y 15, advierten que: “(...) La población adulta mayor pasaría a representar del 10,4% de la población total en 2010, al 19,3% en 2050 y el 24,7% en 2100. ... En el año 2010 había 6 personas en edad de trabajar por cada adulto mayor, se prevé que dicha relación alcanzará a 3 en 2050 y a 2 en 2100 (...)”. Washington DC.
  13. *Ibid.*, pp. 45. señalan que: “(...) En 2010, el gasto público total en educación, pensiones y salud ascendió a aproximadamente al 20% del PIB. Aunque el pronóstico de los cambios tanto demográficos como del beneficio tiene que ser interpretados con cautela, algunas conclusiones robustas pueden esgrimirse. El escenario de statu quo, en el que las prestaciones en curso (para educación y pensiones) y los gastos por edad (en el sector salud), mantienen los valores de 2010 se traduciría en un aumento del gasto social total de casi 27% del PIB en 2050 y del 34% en 2100 (... ”).

### **Reforma jubilatoria, sin más demoras**

**Por Alieto Guadagni y Marcelo Garriga**

En Argentina, el sistema jubilatorio cubre a la gran mayoría de la población adulta, ya que tenemos la tasa de cobertura más alta de América Latina. El envejecimiento poblacional es un problema que enfrentan casi todos los países y abre un abanico de interrogantes hacia el futuro.

Cuando nació el régimen jubilatorio había muchos jóvenes que ingresaban a la fuerza laboral y pocos ancianos que pasaban a retiro, y la expectativa de vida era alrededor de 20 años menor a la actual.

Hoy, esto es distinto, ya que en esta coyuntura demográfica, caracterizada por reducción de la natalidad y aumento en la expectativa de vida, el sistema jubilatorio ha ingresado en una etapa crítica.

Este problema es mundial, por eso en muchos países se discute el aumento de los aportes y el incremento en la edad requerida para jubilarse. Esto ocurre en países donde hay más de tres aportantes por cada jubilado, por eso es preocupante observar que entre nosotros esta relación es de apenas 1,4 aportantes por jubilado.

El sistema jubilatorio permite dar cobertura a la población adulta mayor, un grupo etario vulnerable y caracterizado por una importante participación de las mujeres (feminización del envejecimiento).

En Argentina, el sistema jubilatorio cubre a la gran mayoría de la población adulta, ya que tenemos la tasa de cobertura más alta de América Latina. El envejecimiento poblacional es un problema que enfrentan

casi todos los países y abre un abanico de interrogantes hacia el futuro.

Los desafíos para los sistemas de salud y previsión social son enormes. Se necesitan cambios institucionales para afrontar las dificultades que se derivan de una población envejecida, pero las propuestas de reformas encaradas por los países desarrollados (Francia, Italia, España entre otros) han encontrado resistencias.

Estas reformas sólo pueden ponerse en marcha considerando un período de transición adecuado para que sean viables y exigen sólidos acuerdos entre las fuerzas políticas.

En Argentina, el sistema de previsión representa el gasto público más importante del Gobierno Nacional (alrededor de 10% del PBI), con una tendencia creciente al aumento en los próximos años. La población adulta mayor, que hoy alcanza el 10% del total, casi se duplicará en el año 2050. El haber medio de los jubilados y pensionados no supera los \$11.000. Hay menos de un aportante y medio por cada adulto que recibe una jubilación o pensión, este es uno de los valores más bajos del mundo.

En un reciente diálogo con los jubilados en Francia, a las puertas del Palacio del Eliseo, el presidente Emmanuel Macron señalaba: “Si usted mira el sistema de jubilación en Francia, en realidad se va a dar cuenta que usted ha trabajado para pagar la jubilación de sus mayores (es decir las personas que eran mayores al momento en que usted trabajaba). En Francia, no tenemos un sistema privatizado. Los que van a financiar su jubilación son los que ahora están trabajando”.

El sistema francés es similar al de Argentina, en el sentido que los trabajadores activos de hoy financian con sus aportes (o con impuestos) a los jubilados.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

Pero qué pasa si, como ocurre en Argentina, más del 35% de la población activa trabaja en la informalidad? El sistema se torna no financiable. Esta advertencia sobre la caída de la tasa de sostenimiento ya la introdujo hace 60 años, en la Cámara de Senadores de la Nación, el senador Rocha Errecart: “Nuestro régimen jubilatorio se maneja con la proporción de 1 a 8,5, o sea que cada dos jubilados o pensionados existen 17 que son afiliados. El dato resulta interesante porque sirve para demostrar cómo el número de jubilaciones otorgadas con demasiada generosidad pueden, en determinado momento, llevar a las cajas a algún quebranto”. Un visionario, que nunca imaginó que el deterioro del sistema llegaría a la situación actual. Nuestro sistema previsional ya se declaró en quiebra en el año 1994, con una deuda con los jubilados de 7.000 millones de dólares y jubilaciones que apenas promediaban los US\$100. Las razones de este colapso fueron: el envejecimiento poblacional, las generosas moratorias previsionales, la laxitud en el otorgamiento de los beneficios jubilatorios y el incremento de la informalidad laboral. Algunos de estos problemas han reaparecido.

Entre 2008 y 2014, se realizaron dos moratorias que facilitaron la jubilación de más de 3 millones de personas, sin aportes o con aportes parciales. Según una investigación de Nora Lustig (2015) más de la mitad de los beneficiarios de esta moratoria pertenecía a los quintiles de ingresos medios y altos. Es decir, no fue a la población más vulnerable.

Cuando se anunció la medida de la moratoria del 2014, la entonces Presidente señaló: “El proyecto de ley atenderá a los sectores de mayor vulnerabilidad social porque la anterior moratoria fue abierta y por allí tuvo la jubilación gente que por ahí hasta te critica...”.

Estas moratorias no se concentraron en los humildes y así facilitaron la

jubilación de personas de alto nivel económico, que nunca habían aportado, porque seguramente no habían necesitado trabajar. Son más de un millón de beneficiarios de altos ingresos, que reciben una suma equivalente a cinco AUH, que es el ingreso más importante de muchas familias humildes. Estas moratorias dejaron en una situación de insolvencia e inequidad al régimen previsional.

¿Quién tiene incentivos a realizar aportes previsionales en este contexto? La discusión a fondo del sistema previsional no admite demoras. La inequidad del régimen y su sostenibilidad en el tiempo obligan a un profundo debate. Los jubilados no pueden esperar.



## **¿Cuán sustentable es la situación del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires?**

**Por Marcelo Garriga, Walter Rosales y Norberto Mangiacone**

Se ha instalado en la opinión pública una idea confusa acerca de la salud del sistema previsional de la provincia de Buenos Aires (IPS). Incluso, en los últimos días artículos periodísticos dan cuenta de una situación superavitaria. ¿Cuán sustentable es la situación del instituto?

### **Algunos aspectos relevantes de los últimos años**

La sustentabilidad de un régimen previsional como el del IPS depende de dos variables clave: la tasa de sostenibilidad (relación entre activos y pasivos) y la tasa de reemplazo (relación entre el salario del activo y el haber del pasivo).

El IPS administra más de 800 mil agentes activos agrupados en subsistemas bien diferenciados entre sí: Para el año 2017, más de 200 mil activos de la administración general, alrededor de 400 mil de magisterio (incluyendo docentes públicos y privados), 235 mil municipales y 22 mil agentes del servicio penitenciario. Pasada la crisis de 2001, el stock de activos creció de manera sostenida, a razón de un 3,3% anual (entre 2002 y 2015), mientras la población de la provincia ha crecido en promedio alrededor del 1% anual (una relación de tres a uno).

Por su parte, el número de pasivos creció en el periodo analizado a razón del 2,8% anual. Esta evolución permitió que la relación activo-pasivo alcanzara su máximo histórico en un nivel de 4 en 2009. A partir de

entonces comenzó una tendencia declinante que deteriora la sustentabilidad del sistema.

Por su parte, la tasa de reemplazo del IPS tiene características particulares que la hacen difícilmente comparables con el régimen nacional o con algunas cajas provinciales. En promedio, el haber de los jubilados representa más del 100% del sueldo remunerativo de los activos. Este resultado se explica en razón de que los afiliados tienen la opción de jubilarse con el mejor sueldo cobrado durante 3 años seguidos o 5 alternados, percibidos o no en el ámbito del sector público provincial. Es decir, puede jubilarse en base a salarios más altos cobrados en otra jurisdicción<sup>1</sup>.

A pesar de lo señalado, el crecimiento sostenido de la planta de empleados públicos permitió alcanzar superávit financiero hasta el año 2016, los cuales fueron convertidos en letras por el tesoro provincial, conforme a lo establecido en la Ley orgánica del IPS. Estas letras alcanzaron un stock de algo menos de \$ 13 mil millones en 2016. El rendimiento de las mismas estuvo muchos años por debajo de la inflación real.

Ya en 2016 se observó una reducción de la planta de personal del 1%, debilitando la relación activo-pasivo, lo cual tuvo implicancias en términos financieros. El resultado contributivo (ingresos por aportes y contribuciones menos el pago de prestaciones contributivas) arrojó un déficit de más de \$ 3 mil millones (6% del pago de prestaciones contributivas). Este déficit “contributivo” más los gastos de operación se financian con otros ingresos del IPS: recursos tributarios de origen nacional, rentas de

---

1. A modo de ejemplo, una persona que desempeña buena parte de su vida laboral como docente y ejerce por el término de tres años un cargo de diputado nacional, percibiría una jubilación cuyo haber se determina en base a este último salario.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

la propiedad (básicamente el rendimiento de las letras del tesoro provincial) y algunos ingresos no tributarios (multas y otros) de menor cuantía. Con todos estos conceptos consolidados, se llega en 2016 a un resultado financiero superavitario del orden de \$ 1.300 millones.

### **La situación actual**

El congelamiento de la planta de la administración general y el pase a pasividad de aquellos activos que cumplían con los requisitos para jubilarse, aceleraron las tendencias ya observadas. La relación activo-pasivo estaría en 2017 en torno a 3,3 con una proyección declinante.

Extrapolando el último dato publicado al cierre del ejercicio 2017, el resultado contributivo representaría un déficit más profundo que en el año precedente: en torno a los \$ 6.500 millones (equivalente al 9% de los gastos en prestaciones contributivas).

Al incorporar los ingresos tributarios, no tributarios, las rentas de la propiedad y los gastos de operación, es probable que en 2017 se llegue a un resultado financiero deficitario de alrededor de \$ 2.500 millones.

Sólo se puede mostrar un resultado en equilibrio o superavitario si se incorporara al resultado financiero parte del stock de letras por un monto equivalente o superior al déficit financiero. Si se considera esta fuente de financiamiento, debe advertirse que los flujos estarían siendo financiados por un stock, que es finito y agotable en no muchos años.

### **A futuro**

Las proyecciones realizadas por la FCE-UNLP desde hace varios años ya daban cuenta de una tendencia hacia el desequilibrio del sistema previsional, lo cual viene ratificándose por los hechos. Es probable que el stock de letras permita financiar el déficit financiero por un par de años

más. A partir de entonces el déficit deberá ser cubierto con recursos de rentas generales, que tendrán que ser desviados de otras funciones esenciales del estado.

La discusión de la reforma llegó tarde, toda vez que los efectos de una eventual corrección de parámetros permitirían obtener resultados visibles en más de una década. No tiene mayor sentido dilatar la discusión con artilugios financieros que escondan el problema de fondo.



### **El trabajo que no se ve**

**Por Josefina Gaskin**

El pasado 22 de julio se conmemoró el día internacional del trabajo doméstico no remunerado con el fin de reconocer a millones de mujeres que trabajan en sus hogares, sin recibir remuneración económica alguna. Así como el trabajo aplicado a la producción es esencial para el mercado, también lo es el trabajo doméstico para el bienestar de las sociedades. Con dicha premisa de estudio la presente nota tendrá como objetivo dar una aproximación empírica para el caso de Argentina.

El trabajo que no se ve (trabajo de cuidados), son todas aquellas tareas que se hacen en pos de mantener el bienestar de las personas en situación de dependencia es decir, que no pueden valerse por sí mismas (niños/as, adultos mayores o personas con alguna discapacidad). Mientras que desde una perspectiva ampliada se puede entender como el conjunto de actividades indispensables para satisfacer las necesidades de la existencia y reproducción de las personas.

Según el informe “El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del año 2018, a nivel mundial las mujeres realizan el 76,2% de todo el trabajo de cuidados no remunerado, dedicándole 3,2 veces más tiempo que los hombres. Estos valores se acentúan en países de ingresos medios, en mujeres casadas y adultas, con nivel educativo bajo, en zonas rurales y con niños que no han alcanzado la edad de escolarización.

A escala mundial, el principal motivo indicado por las mujeres en edad de trabajar para estar fuera de la fuerza laboral es el trabajo de cuidados no remunerado. Según OIT, 606 millones de mujeres han señalado que no están disponibles para trabajar, o que no están buscando un empleo, debido a la realización de actividades no remuneradas, mientras que solo 41 millones de hombres están inactivos por la misma razón.

La OIT advierte que para 2030, cerca de 2.300 millones de personas requerirán cuidados, acentuando la desigualdad de género en un sector donde las mujeres ya realizan más de las tres cuartas partes de todo el trabajo no remunerado. Dada la dinámica actual, se necesitarán 210 años para cerrar la brecha de género observada en la prestación de cuidados no remunerados.

Para conocer cómo se distribuyen las responsabilidades de cuidado se utilizan las encuestas de uso del tiempo, impulsadas a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995) en la cual se insta a los países a hacer estudios periódicos sobre el uso del tiempo para medir cuantitativamente el trabajo no remunerado y mejorar la captación de información sobre las contribuciones de mujeres y hombres a la economía.

En Argentina en el 2013 se realizó la “Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo”, implementada como módulo de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), con el objetivo de captar información respecto de la participación y el tiempo destinado por las personas de 18 años y más a las tareas domésticas, al cuidado de miembros del hogar y al trabajo voluntario.

En el análisis descriptivo de los datos puede observarse que las mujeres presentan en total una tasa de participación en el trabajo doméstico

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

treinta puntos porcentuales mayor a la de los varones, y dedican a este casi el doble de tiempo diario; acentuándose principalmente en las tareas de “Quehaceres domésticos” (limpieza de casa, aseo y arreglo de ropa; preparación y cocción de alimentos, compras para el hogar; reparación y mantenimiento de bienes de uso doméstico).

**Tabla 1. Tasa de participación y tiempo promedio diario dedicado a actividades que componen el trabajo doméstico no remunerado de la población de 18 años y más por tipo de actividad y sexo.**

	Varones		Mujeres	
	Tasa de participación %	Tiempo promedio horas	Tasa de participación %	Tiempo promedio horas
<b>Quehaceres domésticos</b>	50.2	2.4	86.7	3.9
<b>Apoyo escolar</b>	6.9	1.9	10.3	2.2
<b>Cuidado de personas</b>	16.8	3.8	31.1	6.0
<b>TOTAL</b>	<b>57.9</b>	<b>3.4</b>	<b>88.9</b>	<b>6.4</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de EUT del INDEC.2013.

Por otra parte, un análisis por edad permite observar que los cuidados van *pari passu* con el ciclo de vida, es decir, cae la tasa de participación como el tiempo promedio cuando se llega al estrato de adultos mayores (60 o más).

**Tabla 2. Tasa de participación y tiempo promedio diario dedicado al trabajo doméstico no remunerado de la población de 18 años y más por sexo y grupo de edad.**

	Varones		Mujeres	
	Tasa de participación %	Tiempo promedio horas	Tasa de participación %	Tiempo promedio horas
<b>18 a 29</b>	52.0	2.9	85.3	6.5
<b>30 a 59</b>	61.3	3.7	93.2	7.1
<b>60 y más</b>	57.3	3.1	83.7	4.6

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de EUT del INDEC.2013.

A su vez, los datos de la encuesta muestran que la brecha en el tiempo destinado a tareas de cuidado entre varones y mujeres no se ve afectada por la participación en el mercado laboral de las personas. Los varones destinan la misma cantidad de horas estén o no ocupados, mientras que las mujeres aumentan el tiempo destinado a los cuidados cuando no están ocupadas.

De esta manera, podemos concluir que la organización de los cuidados al interior de los hogares se ajusta en base a la intensidad del uso del tiempo de las mujeres, es decir, cuando las mujeres se insertan al mercado laboral agregan a esa jornada el trabajo de cuidados que ya realizaban.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

**Tabla 3. Tasa de participación y tiempo promedio diario dedicado al trabajo doméstico no remunerado de la población de 18 años y más por sexo y condición de actividad.**

	Varones		Mujeres	
	Tasa de participación %	Tiempo promedio horas	Tasa de participación %	Tiempo promedio horas
Ocupados/as	57.9	3.5	89.3	5.9
No ocupados/as	58.0	3.2	88.5	6.8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EUT del INDEC.2013.

Asimismo, la presencia de niños/as, sobre todo de menor edad, afecta el tiempo dedicado al cuidado. Tanto los varones como las mujeres casi duplican su tiempo de trabajo no remunerado en actividades de cuidado ante la presencia de niños y niñas menores de 6 años en el hogar.

**Tabla 4. Tasa de participación y tiempo promedio diario dedicado al trabajo doméstico no remunerado de la población de 18 años y más por sexo y presencia de menores de 6 años en el hogar.**

	Varones		Mujeres	
	Tasa de participación %	Tiempo promedio horas	Tasa de participación %	Tiempo promedio horas
<b>Sin niños menores de seis años</b>	55.9	2.9	86.4	5.0
<b>1 menor de seis años</b>	64.1	4.5	94.9	9.3
<b>2 menores de seis años</b>	59.1	4.5	95.2	9.8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EUT del INDEC.2013.

En línea con las tendencias mundiales, la evidencia estadística para la Argentina demuestra que los cuidados son realizados en su mayor parte por mujeres. Esto puede deberse a una serie de factores: la división por género del trabajo existente, la naturalización de la capacidad de las mujeres para realizar tareas domésticas, de apoyo escolar y el cuidado de personas, entre otros, tareas estas que no son remuneradas,. Cabe resaltar que de estos cuidados se benefician no sólo niños/as y adultos mayores sino también varones que podrían auto-proveerse.

### **Reflexiones finales**

En un artículo reciente el pensador Holandés Rutger Bregman (2017) señala que se está generando una gran cantidad de trabajo basura, entendido como “un empleo que es calificado como inútil por la persona que lo desempeña. A menudo son trabajos muy bien pagados, pero pueden consistir en mandar correos electrónicos o escribir informes que nadie va a leer”. Asimismo, indica que “hay trabajo increíblemente útil que no se paga, como el cuidado de los niños o ancianos o el voluntariado. Si todos ellos dejaran de trabajar, sí tendríamos problemas de verdad”.

Esto plantea un dilema para las políticas públicas. Del análisis de las encuestas de uso de tiempo se puede apreciar que, tanto en Argentina como a nivel mundial, las mujeres cargan casi de manera exclusiva con el trabajo doméstico no remunerado. Tal situación tiende a desfavorecerlas en cuanto al acceso al mercado laboral y/o educativo, es decir, disponen de menos tiempo ya sea para acumular capacidades y activos generadores de ingresos como así también para desarrollar y explotar los mismos. Una mayor inserción de las mujeres en el mercado formal de traba-

#### CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

jo mejoraría la situación social de las mismas y reduciría su vulnerabilidad (equiparándolas a la situación de los varones). Por otro lado, como señala R. Bregman, se observa una demanda creciente de la sociedad moderna por un mayor tiempo dedicado al cuidado de los niños, contribuyendo a mejorar el capital humano de los mismos y la necesidad de atender a una población cada vez más envejecida. Estas actividades deberían no sólo distribuirse más equitativamente al interior de los hogares sino que principalmente deberían tener un reconocimiento en los salarios de mercado.



### Brechas de género en Argentina

Por **Máximo Croce** y **Fabrizio Di Massimo**

¿Por qué hablamos de “igualdad” y no de “equidad de género”? Para entender esta distinción es importante resaltar la diferencia esencial que existe entre ambos conceptos. La *igualdad puede ser considerada* un derecho humano universal e inalienable. Según la Real Academia Española, la igualdad es un principio que reconoce la equiparación de todos los ciudadanos en derechos y obligaciones. Este principio hace referencia a la igualdad de derechos, responsabilidades, oportunidades y resultados para mujeres, hombres, niñas y niños reconociendo la diversidad de los diferentes grupos. En particular se desprende de este concepto que las mujeres no deberían sufrir ninguna forma de discriminación por su condición de tal en lo que respecta al goce y ejercicio de todos sus derechos.

Por el otro, el concepto de *equidad* es un principio ético-normativo asociado a la idea de justicia, bajo el cual se trata de cubrir las necesidades e intereses de personas que son diferentes, especialmente de aquellas que están en desventaja, en función de la idea de justicia que se tenga y haya sido socialmente adoptada.

Como se puede ver, la idea de equidad no hace referencia alguna a eliminar la discriminación en el trato entre hombres y mujeres, sino que siempre dependerá de cuestiones subjetivas como aquellas “socialmente aceptadas”. Sin embargo, la igualdad sí va de la mano con el principio de la no discriminación y, en este sentido, la igualdad sólo

será posible en la medida en que se erradique la discriminación contra las mujeres.

Es por esto que la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>1</sup> instó a tomar nota de que los términos “equidad” e “igualdad” transmiten mensajes distintos, por lo que recomendó utilizar sistemáticamente el término “igualdad”.

### **Desigualdad de género, ¿discusión ética o económica?**

Las desigualdades existentes entre varones y mujeres respecto al acceso, remuneración y permanencia en el mercado laboral así como en el ejercicio de sus derechos deben revertirse, para comenzar, por una cuestión ética.

Sin embargo, no es el único argumento por el que una sociedad debería proponerse la erradicación de las desigualdades de género: diversos estudios han mostrado que la incorporación de las mujeres al mercado laboral así como la eliminación de los sesgos de género es una decisión económicamente inteligente.

Si se observa el fenómeno a nivel mundial, de acuerdo a un informe del McKinsey Global Institute del año 2015<sup>2</sup>, en un escenario donde las mujeres jugasen un rol idéntico al de los hombres en el mercado laboral (iguales tasas de participación, misma cantidad de horas trabajadas e igual participación dentro de cada sector productivo) el PBI mundial

- 
1. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU), CEDAW, siglas en inglés.
  2. Ver <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/how-advancing-womens-equality-can-add-12-trillion-to-global-growth>

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

podría aumentar aproximadamente en USD 28 billones (o un 26% más) para el año 2025.

Este último punto resulta de particular relevancia para Argentina, teniendo en cuenta la ventana de oportunidades que tiene nuestro país debido a la existencia del “bono demográfico”. Dado que se estima que para 2037 la población dependiente (es decir, aquellos que no se encuentran en edad de trabajar) superará a la población en edad económicamente activa, es crucial invertir en políticas públicas que fomenten el alza de la participación laboral de las mujeres. Se identifica un doble beneficio asociado a la inclusión en el mercado laboral de las mujeres que se encuentran inactivas: (i) mayores ingresos de los hogares debido a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo; (ii) una mejora en la tasa de sostenimiento del sistema previsional. En línea con lo observado, Rogoff (2014) señala que se pueden mitigar los efectos negativos de la reducción del crecimiento demográfico relajando las restricciones de las migraciones internacionales y fomentando la entrada de más mujeres en la fuerza laboral o la permanencia de jubilados en ella.

A nivel nacional y regional, según Arancha González, directora ejecutiva del Centro de Comercio Internacional<sup>3</sup>, “si se cerrase la brecha de género en la Argentina se llegaría a aumentar el PBI en un 16% en el corto plazo y hasta un 18% en el largo plazo”. Además, agrega, “sabemos que en América Latina la brecha de género genera pérdidas de 14% del PBI, cuando se lo compara con Europa, por ejemplo, donde esa cifra es de 10%”.

---

3. Agencia conjunta de la Organización Mundial del Comercio y de las Naciones Unidas.

## **Desigualdad de género en Argentina: algunos números**

Nuestro país ostenta el nivel más bajo de analfabetismo y el segundo lugar con respecto a la cantidad de años de educación promedio de América Latina, sólo apenas por debajo de Chile. Sin embargo, y a pesar de que las mujeres en promedio se educan más que los varones (el 15% de las mujeres completaron estudios universitarios o de posgrado contra un 11% de los varones, EPH-INDEC 2do semestre 2017), su inserción laboral sigue ligada a sectores peor remunerados y que resultan una extensión de las tareas realizadas en su ámbito privado, normalmente ligadas a las tareas del hogar y de cuidado.

Otro indicador relevante es la tasa de graduación universitaria: mientras que en el período 2012-2016 la tasa de graduación universitaria promedio fue de un 39% de los hombres, este porcentaje asciende a 61% en el caso de las mujeres. Al mirar al interior de estos indicadores resulta interesante el hecho de que en las carreras comprendidas dentro de las “ciencias aplicadas” como Ingeniería e Informática solamente el 36% de los estudiantes a nivel nacional son mujeres mientras que, en carreras relacionadas a las “ciencias humanas” como Educación, Letras o Psicología dicho porcentaje asciende a un 70%, reforzando así de alguna manera el rol social de “lo masculino y lo femenino”.

Como se mencionó anteriormente, si bien las mujeres se educan más que los hombres, su participación en el mercado de trabajo dista aun de ser igualitaria.

La participación laboral de las mujeres ha crecido fuerte y sostenidamente a nivel mundial desde comienzos de los 70s. En América Latina dicha participación pasó del 20% en los 60s al 65% hoy en día. Sin embargo, este fenómeno se encuentra en un proceso de desaceleración desde hace unos años a esta parte.

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y GÉNERO

En este contexto Argentina no es la excepción, la economista Natsumi S. Shokida, con datos de la Encuesta Permanente de Hogares publicada por el INDEC, muestra que la tasa de actividad femenina sigue estancada desde el año 2002. Haciendo foco en el panorama actual, puede observarse que mientras que en el segundo semestre del año anterior las mujeres tuvieron una tasa de actividad del 47,6%, la misma para los hombres fue mayor en 22 puntos porcentuales. La brecha se observa también en la tasa de empleo (43,5%, frente a un 65,7% masculina) y desempleo (8,7% contra 6,1%)<sup>4</sup>.

No solo las mujeres se educan más y tienen una menor participación laboral, sino que además ganan menos: controlando por diversos factores, las mujeres ganan en promedio un 27% menos que los varones. Este fenómeno puede explicarse por un lado por el hecho de que las mujeres tienen mayor participación en sectores asociados a su rol social de cuidadoras, los cuales cuentan con una menor remuneración, como lo son el servicio doméstico (91% de mujeres) y la educación (77% de mujeres). Por el otro, enfrentan muchos obstáculos a la hora de acceder a puestos directivos y de mayor remuneración: solamente 34% de las personas en puestos de dirección son mujeres.

### Conclusiones

A pesar de la importancia no solo ética sino económica que tiene invertir en la igualdad de género, las disparidades persisten. En Argentina, las brechas de género se expresan en múltiples dimensiones, cada una de ellas estrechamente vinculadas entre sí. Estas brechas se observan no

---

4. Ver <http://economiafeminita.com/la-desigualdad-de-genero-se-puede-medir/>

solo en el sector privado sino también en el sector público, donde, a pesar de observarse una evolución en la participación femenina en el total de los trabajadores, los puestos directivos o de conducción siguen siendo ocupados principalmente por varones.

En este contexto, se resalta la importancia de llevar a cabo políticas fiscales tendientes a la reducción de estas brechas. De este modo, el presupuesto público surge como una herramienta que tiene el Estado para transformar esta realidad, dado que es un instrumento que nos muestra las prioridades reales de un gobierno y permite comprender qué grupos sociales, instituciones y programas se benefician del acceso a los recursos.

En este sentido, el presupuesto con perspectiva de género (PPG) se transforma en una herramienta esencial y prioritaria a la hora de promover la igualdad de género y el reconocimiento de los derechos más básicos de todas las mujeres. La importancia de la asignación de recursos públicos etiquetados a programas y acciones que benefician particularmente a las mujeres radica en que su destino se garantiza por ley y no puede ser utilizado para un fin distinto.

Sin embargo, se debe recalcar que no se trata solo de financiar iniciativas explícitas destinadas a las mujeres, sino que se requiere un análisis integral de las políticas fiscales y las decisiones presupuestarias y su impacto en la igualdad de género. La evidencia nos muestra que las políticas de género se encuentran poco jerarquizadas y dispersas dentro de la estructura estatal, por lo que hoy por hoy no parecen ser una prioridad real de los gobiernos.

Puede consultarse su versión completa en el siguiente link:

<http://asap.org.ar/revista/2018/58/02-brechas-de-genero-en-argentina>



## CAPÍTULO V.

---

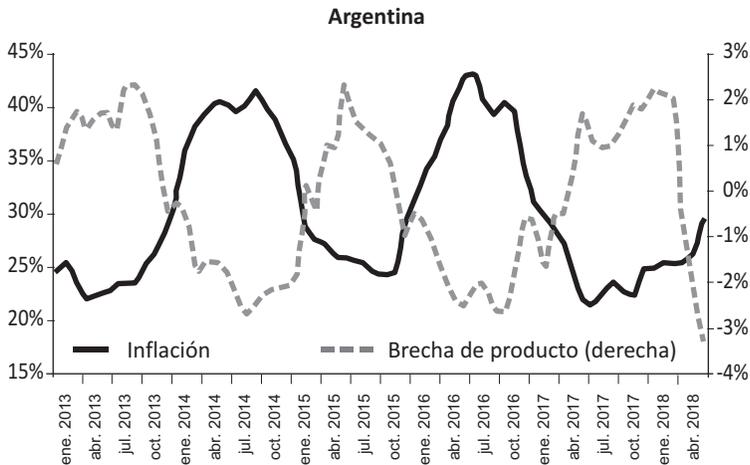
### OTROS TÓPICOS



## Una solución chilena a los problemas argentinos

Por Fernando Morra

Por tercera vez en el último quinquenio el país registrará la combinación de una caída en el nivel de actividad junto con una aceleración de la tasa de inflación luego de una abrupta devaluación. Como en el mito de Sísifo, quien debía empujar una piedra que antes de alcanzar la cima volvía a rodar cuesta abajo, Argentina ha repetido períodos de devaluación, inflación y recesión para pasar luego al atraso cambiario, desinflación y recuperación de manera recurrente.



Las condiciones de nuestra economía rompen lo que autores como Olivier Blanchard llaman la “divina coincidencia”: la brecha de producto y la inflación no se mueven al unísono sino en direcciones opuestas. La

receta de política monetaria habitual para enfrentar una recesión (reducir las tasas de interés para incentivar la demanda agregada) no sólo no es practicable sino que en un contexto donde los individuos escapan de los activos financieros denominados en pesos la mejor respuesta será mantener una elevada tasa de interés durante varios meses. En una economía abierta, las altas tasas pueden volver a generar incentivos a un nuevo ciclo de ingreso de capitales y al igual que en los otros dos episodios, de resultar exitosa, esta estrategia nos podría llevar al mismo punto de partida, con un tipo de cambio corriendo muy por detrás de la inflación y un nuevo proceso de apreciación cambiaria. Deshacer este círculo vicioso es sin lugar a dudas una tarea compleja, pero tal vez no debamos mirar muy lejos para encontrar algunas ideas útiles para ello.



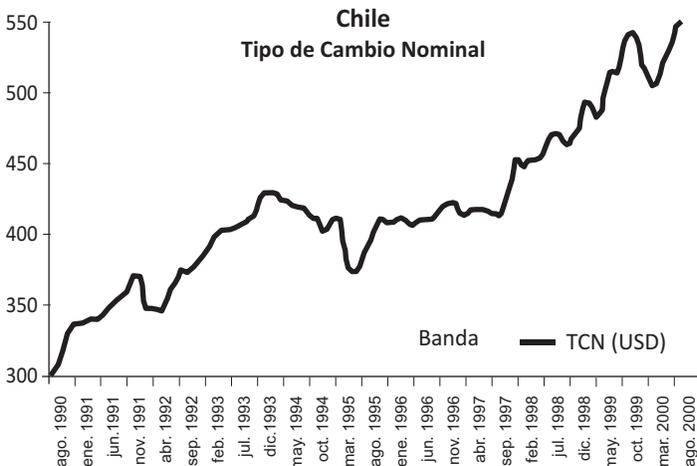
A principios de los noventa Chile definió una estrategia que permitió al mismo tiempo alcanzar una desinflación gradual con un elevado creci-

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

miento económico y cuyos elementos centrales podrían ser útiles en la situación actual, entre ellos:

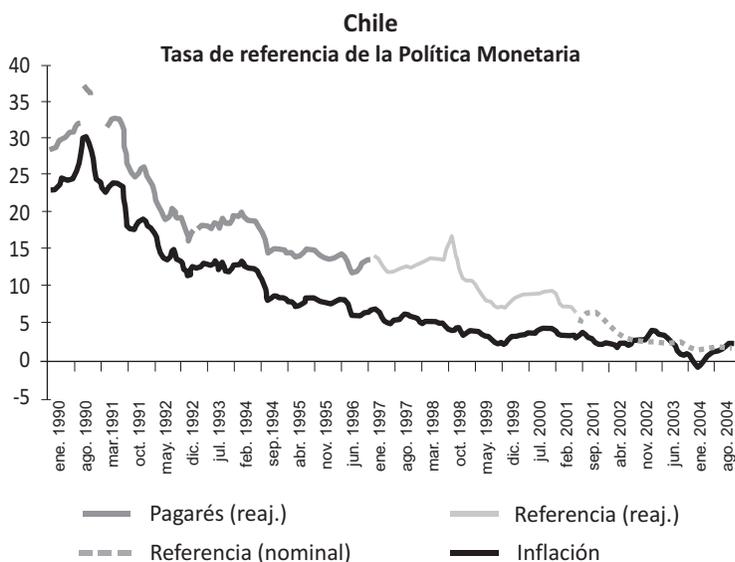
**1- Estabilidad de precios como objetivo primario de largo plazo de la política monetaria.** Se modificó la carta orgánica del Banco Central, estableciendo como objetivo primordial la estabilidad de precios y especificando que la autoridad monetaria debía explicitar una tasa de inflación objetivo. Se procedió a establecer con posterioridad metas extremadamente graduales de reducción de la inflación, facilitando la credibilidad del programa. La inflación era un objetivo al que se convergería gradualmente.

**2- Previsibilidad cambiaria.** Se mantuvo el sistema de bandas cambiarias preanunciadas, esto es, un esquema donde se establecía el rango que se le permitiría fluctuar al tipo de cambio con un año de anticipación. Dependiendo del período, los argumentos para definir estas bandas incluían una compensación por la inflación pasada, ganancias de productividad y las fluctuaciones de una canasta de monedas.



### 3- Retorno real positivo de activos financieros en moneda doméstica.

Se mantuvo el sistema de moneda indexada (Unidad de Fomento) que prevalecía en el sistema financiero durante la década del ochenta y se estableció una tasa de intervención de la política monetaria también indexada, procedimiento que replicó el tesoro para su financiamiento.



**4- Control al ingreso de capitales de corto plazo.** Se estableció un 30% de encajes no remunerados para el ingreso de capitales desde el exterior con plazo menor a un año.

En pocas palabras, se entendió a la desinflación como un proceso de transición, con un compromiso de reducción gradual del crecimiento de los precios en el largo plazo y evitando el uso indiscriminado del tipo de cambio como ancla para contener los precios internos. Se mantuvo un

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

rendimiento positivo a quienes mantuvieran sus ahorros en moneda local garantizando que las tasas le ganasen a la devaluación. Dado que esto significó mantener tasas en dólares positivas (y elevadas), se evitó que esas ganancias generasen el ingreso de capitales especulativos de corto plazo que generarán comportamientos cíclicos del tipo de cambio.

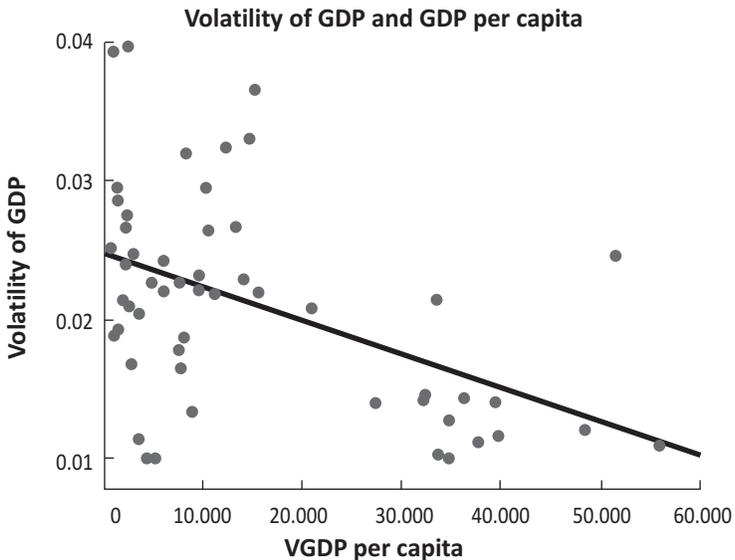
¿Puede aplicarse una solución chilena a los problemas argentinos? Podría intentarse, considerando las diferencias y similitudes de cada una de las circunstancias, pero también recordando que esto es sólo el andamiaje para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos relevantes: dotar de sostenibilidad a las cuentas públicas e incrementar la capacidad productiva en transables. Enfrentar los desafíos importantes sin contener los problemas urgentes será muy complejo, por lo que es necesario un marco claro que dote de previsibilidad a los planes a futuro del sector público y privado. Por otra parte, parece necesario reforzar el aprendizaje sobre el manejo de la política monetaria, sin reglas absolutas que encierren promesas de las que, conociendo nuestra historia, siempre es costoso salir.



## Shocks a los precios de commodities y volatilidad económica

Por David Kohn

Las economías pobres tienden a ser más volátiles que las economías más desarrolladas. Este hecho estilizado que fue documentado por Acemoglu y Zilibotti (1997) y Koren y Tenreyro (2007), entre otros, se ilustra en la Figura 1. Esta mayor volatilidad es costosa en términos de bienestar ya que las recesiones pueden tener efectos negativos persistentes en la economía.



**Nota:** Volatilidad del PIB es desviación estándar del componente cíclico del PIB real anual de 1970 a 2010. PIB per capita en dólares constantes del 2005, promedio para el periodo 1990 al 2009. Datos del Banco Mundial.

La literatura económica ha analizado diferentes factores que podrían explicar esta relación negativa entre volatilidad del producto y el desarrollo económico, medido como PIB per cápita: factores institucionales, diferentes niveles de desarrollo financiero, shocks de diferentes magnitudes y persistencia, y efectividad de las políticas económicas. Un factor que fue analizado con particular interés en el estudio de ciclos económicos es el efecto de los shocks a los términos de intercambio. En particular, cambios en los precios de los bienes que una economía exporta, relativos a los precios de los bienes importados, pueden tener efectos similares a los de un shock de productividad, induciendo reasignación de recursos y fluctuaciones en la actividad económica<sup>1</sup>. ¿Cuán importantes son estos shocks para explicar la mayor volatilidad de las economías emergentes?

En un trabajo reciente<sup>2</sup> investigamos el efecto cuantitativo de cambios en el precio de bienes primarios (commodities) relativo al precio de bienes manufacturados y su efecto diferencial en la volatilidad de las economías emergentes y desarrolladas. Nuestro punto de partida es que las economías emergentes producen y exportan, en promedio, diferentes bienes que las desarrolladas, mientras que consumen e importan bienes similares. En particular, documentamos que los commodities constituyen, en promedio, un 71% del valor de las exportaciones de economías emergentes pero sólo un 33% de sus importaciones. En cambio, en los países desarrollados, en promedio, los commodities constituyen

- 
1. Sin embargo, Kehoe y Ruhl (2008) cuestionan que puedan interpretarse como shocks de productividad.
  2. Kohn, Leibovici, y Tretvoll (2018), <https://research.stlouisfed.org/wp/more/2018-005>.

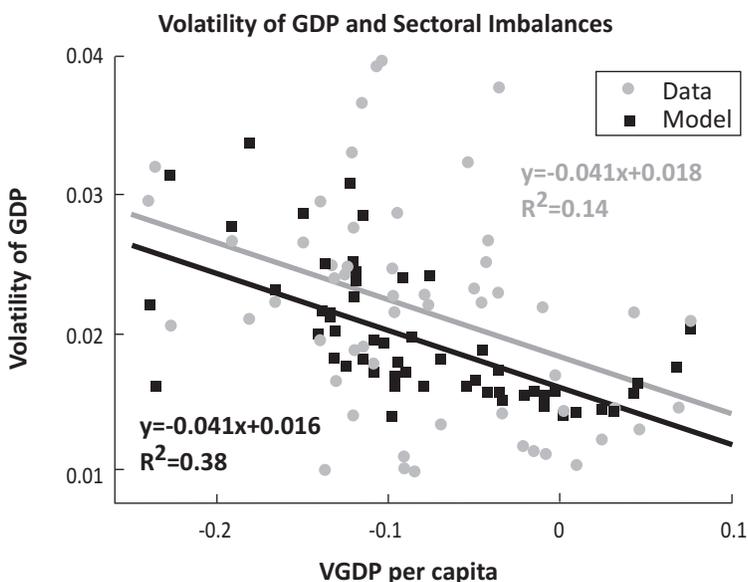
## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

un 31% del valor de sus exportaciones y un 29% de sus importaciones. Estas diferencias explican por qué un mismo cambio en los precios relativos puede amplificar los ciclos económicos en mayor medida en las economías emergentes mientras que en las desarrolladas el incremento en el valor de la producción y exportaciones se ve aproximadamente compensado por el aumento en el valor de sus importaciones, con un menor efecto en la actividad económica.

En nuestro trabajo modelamos una pequeña economía abierta con tres sectores: bienes no transables (i.e. servicios), manufacturas y commodities. Las fluctuaciones económicas en el modelo son causadas por shocks a la productividad agregada y al precio de commodities relativo al precio de manufacturas. Para cuantificar el efecto de estos shocks, parametrizamos las distintas economías de manera de capturar los hechos estilizados que documentamos. Es decir, las únicas diferencias entre ellas están dadas por su estructura de producción y consumo: la fracción de valor agregado explicado por commodities, manufacturas, y bienes no transables, la apertura comercial, y el balance (o desbalance) comercial en los sectores de manufacturas y commodities.

Al simular las economías, encontramos que estas características explican un 52% de la diferencia en la volatilidad del PIB entre las economías emergentes y las desarrolladas observada en los datos, y que la principal razón detrás de estas diferencias es el déficit (superávit) comercial en el sector de manufacturas (commodities) de las economías emergentes. Por ejemplo, en una economía emergente promedio, que produce mayormente commodities y consume principalmente manufacturas, un aumento en el precio de los commodities aumenta los recursos disponibles para invertir y consumir, por un lado, pero también aumenta el retorno a la acumulación de capital y contratación de trabajadores;

finalmente, también afecta la productividad agregada al inducir reasignación de los factores de producción. En las economías desarrolladas estos efectos se ven atenuados porque los precios de las canastas de consumo y producción aumentan en similar proporción.



**Nota:** Volatilidad del PIB es desviación estándar del componente cíclico del PIB real anual de 1970 a 2010. En el eje horizontal, exportaciones netas de manufacturas como proporción del PIB. Datos del Banco Mundial.

Estas diferencias que documentamos en la estructura de producción y de consumo entre las economías son importantes para explicar la mayor volatilidad de las economías emergentes no sólo en el modelo sino también en los datos. Usando datos para 55 economías (13 desarrolladas y 42 emergentes), mostramos que los desbalances comerciales sectoriales están positivamente correlacionados con la volatilidad

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

del PIB (Línea gris en la Figura 2). Esta relación es estadísticamente significativa incluso controlando por el nivel de desarrollo económico de estas economías (PIB per capita), apertura comercial, y estructura de la producción (proporción de commodities y manufacturas en valor agregado). Para terminar, mostramos que el modelo también es consistente con la evidencia empírica cuando lo calibramos para cada una de las economías mencionadas arriba. La Figura 2 muestra los resultados de este ejercicio comparando la volatilidad obtenida en el modelo con la observada en los datos, para cada una de estas economías. El modelo captura la relación negativa observada entre el déficit comercial en el sector de manufacturas y la volatilidad del producto (Línea negra en la Figura 2).

### Conclusiones

Trabajos recientes han puesto en duda la visión convencional de que los términos de intercambio son un importante mecanismo que explica la volatilidad de los ciclos económicos en los países emergentes. Otros, sin embargo, han rescatado su importancia sugiriendo que es clave modelar los distintos tipos de commodities que los países exportan para medir correctamente su impacto, aún cuando estos commodities tienen un significativo componente global común<sup>3</sup>. Nuestra contribución a la literatura existente es mostrar cómo un mismo shock global puede tener diferentes efectos de acuerdo a la estructura de producción y de consumo de las economías: en nuestro modelo los cambios en los precios relativos de los bienes primarios tienen un mayor efecto en las eco-

---

3. Para la visión convencional, ver Mendoza (1995) o Kose (2002). Entre los trabajos recientes que estudian el efecto de los términos de intercambio y precios de commodities en ciclos económicos, ver Ben Zeev, Pappa, y Vicondoa (2017), Fernández, Schmitt-Grohe, y Uribe (2017), Schmitt-Grohe, y Uribe (2018), y Fernández, González, y Rodríguez (2018), entre otros.

nomías que tienen mayores desbalances sectoriales, es decir, en aquellas que consumen más bienes manufacturados (y menos commodities) que los que producen. En particular, cambios en los precios relativos de estos bienes amplifican las fluctuaciones cíclicas en las economías emergentes que tienen superávit de commodities y déficit de manufacturas, generando la mayor volatilidad observada en los datos.

---

*Este artículo fue publicado en el blog Foco Económico el día 23 de Mayo de 2018, <http://focoeconomico.org/2018/05/23/shocks-a-los-precios-de-commodities-y-volatilidad-economica/>*

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

### Referencias

- Acemoglu, D. y F. Zilibotti (1997), “Was Prometheus unbound by chance? Risk, diversification, and growth”, *Journal of Political Economy*, 105(4), 709-751.
- Ben Zeev, N., Pappa, E., y A. Vicondoa (2017), “Emerging Economies Business Cycles: The Role of Commodity Terms of Trade News”, *Journal of International Economics*, 108, 368-376.
- Fernández, A., González, A., y D. Rodríguez (2018), “Sharing a Ride in the Commodities Roller Coaster: Common Factors in Business Cycles of Emerging Economies”, *Journal of International Economics*, forthcoming.
- Fernández, A., Schmitt-Grohe, S., y M. Uribe (2017), “World Shocks, World Prices, And Business Cycles: An Empirical Investigation”, *Journal of International Economics*, 108, S2-S14.
- Kehoe, T. J. y K. J. Ruhl (2008), “Are shocks to the terms of trade shocks to productivity?”, *Review of Economic Dynamics*, 11(4), 804-819.
- Kohn, D., Leibovici, F., y H. Tretvoll (2018), “Trade in Commodities and Business Cycle Volatility”, *Federal Reserve Bank of St. Louis Working Paper 2018-005A*.
- Koren, M. y S. Tenreyro (2007), “Volatility and development”, *The Quarterly Journal of Economics*, 122(1), 243-287.
- Kose, M. A. (2002), “Explaining business cycles in small open economies: how much do world prices matter?”, *Journal of International Economics*, 56(2), 299-327.
- Mendoza, E. G. (1995), “The terms of trade, the real exchange rate, and economic fluctuations”, *International Economic Review*, 101-137.

Schmitt-Grohe, S. y M. Uribe (2018), “How Important Are Terms Of Trade Shocks?”, *International Economic Review*, 59, 85-111.



### **Exportemos para poder crecer**

**Por Alieto Aldo Guadagni**

Si se observa la participación del PBI de nuestro país en el PBI mundial surgen evidencias que nos obligan a reflexionar sobre la orientación básica de nuestra política económica en las últimas décadas. La participación de nuestro PBI en el PBI mundial es hoy apenas la mitad de la participación que teníamos hacia 1980. Como se observa se trata de un retroceso notable, íntimamente asociado con el hecho que nuestra balanza de pagos internacional siempre jugó un negativo papel clave en las repetidas caídas de la actividad económica y del empleo, debido a las recordadas “escasez de divisas”.

Hace tiempo que tenemos problemas en expandir nuestro PBI, condición importante para poder mejorar el nivel de vida de la población. Recordemos que hemos tenido repetidas recesiones en los últimos años (2009, 2012, 2014 y 2016). Hemos retrocedido y por eso se agudizaron aún más los graves problemas de pobreza e indigencia; el PBI por habitante del año pasado fue un 5 por ciento inferior al del año 2011. Este retroceso es el más acentuado en América Latina (con excepción de Venezuela).

Inició en nuestro retroceso el hecho que en los últimos 20 años nuestras exportaciones han crecido mucho menos que las del resto de los países latinoamericanos, por ejemplo las del Uruguay han crecido el doble que las nuestras. También crecieron más las exportaciones de los principales países latinoamericanos como Colombia, Brasil, Perú, México,

Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Chile. Nuestro retroceso exportador se acentuó desde hace una década, baste decir que nuestras exportaciones fueron en el 2017 un 30 por ciento inferiores a las del año 2011.

No hay crecimiento económico sin aumento en las exportaciones, por eso es importante remover los obstáculos existentes a su expansión, y establecer un sistema tributario que no las penalice, como hemos hecho en el pasado con nuestros derechos de exportación, que nos convirtió en el único país de América Latina que utilizara de manera generalizada este instrumento tributario muy eficaz en abatir las exportaciones.

Es hora de desarrollar nuestros recursos naturales aun inexplorados como la minería. No se trata de prohibirla sino de reglamentarla para preservar el medio ambiente. Tenemos presente que compartimos la Cordillera de los Andes con Chile, nosotros tenemos  $\frac{2}{3}$  y ellos apenas  $\frac{1}{3}$ , sin embargo ellos exportan alrededor de 30.000 millones de dólares anuales de productos mineros, casi 30 veces más que nosotros.

Hay que expandir nuestras exportaciones y apuntar al Asia, donde se ubican las naciones que más están creciendo en el mundo desde hace ya varias décadas; los antiguos países desarrollados vienen creciendo la tercera parte de lo que crecen en el Asia las grandes naciones en desarrollo, por esta razón nada menos que la mitad del crecimiento del PBI mundial corresponderá a estas naciones, lideradas por China e India.

En esta era de la globalización el gran motor que impulsa el crecimiento de la actividad productiva y, por ende del empleo y del nivel de vida de la población, son las exportaciones. Las experiencias universales son muy notorias, siempre crecen más y generan más empleo los países capaces de aumentar sus exportaciones.

### ¿Un gobierno de coalición conlleva a un mayor déficit fiscal?

Por Antonella Manfredo y Walter Rosales

Más de la mitad de los gobiernos de América del Sur son de coalición<sup>1</sup>. En este contexto cabe preguntarse si este tipo de gobierno tendrá implicancias distintas en el campo de las finanzas públicas a las que daría lugar un gobierno de partido único.

#### Un repaso de la literatura

Analizando la literatura existente en torno al tema<sup>2</sup>, se encuentran teorías que relacionan las coaliciones con mayores niveles de gasto público por varios motivos. Al fin y al cabo, se trata de partidos competidores entre sí, que tuvieron que establecer alianzas para poder acceder el mando del Poder Ejecutivo (o conseguir mayoría en el Poder Legislativo ya habiendo accedido al poder) y que probablemente esas diferen-

- 
1. Deheza, G. (1998). Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur. En Nohlen, D. y M. Fernández (eds): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina (pp. 151-169). Caracas: Nueva Sociedad.
  2. Alesina, A., R. Hausmann, R. Homes, E. Stein (1996). Budget Institutions and Fiscal Performance in America Latina. Inter-American Development Bank, Working Paper Series 394; Roubini, N., J. Sachs, S. Honkapohja, D. Cohen (1989). Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries. Blackwell Publishing on behalf of the Centre for Economic Policy Research, Center for Economic Studies, and the Maison des Sciences. Economic Policy, Vol. 4, N°. 8, pp. 100-132, Gran Bretaña y Kontopoulos, Y., R. Perotti (1999). Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD countries. En Poterba, J. M: Fiscal Institutions and Fiscal Performance (pp. 81-102). University of Chicago Press, entre otros.

cias comiencen a notarse durante la gestión. Por ese motivo, la negociación de los diversos cargos en los Ministerios y la elección de qué proyectos se presentarán terminarían dando lugar a un gasto superior al que hubiera resultado de un gobierno monopartido, donde existiría una mayor homogeneidad ideológica y, por ende, preferencias similares en cuanto a medidas de política pública.

Otras teorías postulan que el tipo de gobierno (presidencialista o parlamentarista) y el diseño del sistema electoral (sistemas de mayoría o proporcionales, presencia o no de segunda vuelta electoral o *ballotage*) no serían irrelevantes a la hora de generar ciertos incentivos o tendencias en cuanto a niveles de gasto público y deuda. Maurice Duverger en el año 1951 formula dos leyes: la primera ley establece que el sistema de mayoría simple tiende al dualismo partidario, mientras que la segunda vincula gobiernos con sistemas de representación proporcional, o de mayoría obtenida tras una segunda vuelta electoral, con sistemas multipartidarios.

Asimismo, un estudio para los países miembros de la OECD<sup>3</sup> prueba que ante un escenario de estancamiento económico, un ministro adicional participando del proceso de toma de decisiones de gasto incrementa el gasto público en términos del Producto Bruto Interno (PBI) en 0,18% anual, y a su vez, un partido adicional en la coalición gobernante en el Poder Legislativo incrementa dicho indicador en 0,12% por año.

### **Resultados para América del Sur**

Los estudios mencionados se focalizan principalmente en países de la OECD, pero un estudio reciente testeó empíricamente estas ideas para

---

3. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

los países de América del Sur<sup>4</sup>. Se construyó un panel de datos para el período 1990-2010 en donde se relevó información para los 10 países de América del Sur<sup>5</sup>. Uno de los puntos más relevantes del trabajo fue relevar y procesar una serie de variables político-institucionales. Las variables que conforman el panel pueden clasificarse en 3 tipos: i) político-institucionales (presencia o no de ballottage, coaliciones, reglas fiscales, porcentaje de mayoría legislativa que posee el oficialismo en el Congreso, porcentaje de triunfo electoral y cantidad de partidos políticos presentes tanto en la elección presidencial como en la coalición), ii) socio-económicas (pobreza, coeficiente de Gini, corrupción, desempleo, inflación, presión tributaria, nivel de reservas y tipo de cambio) y iii) de control (población, porcentaje de personas mayores a 65 años y porcentaje de empleo en la agricultura).

Mediante regresiones econométricas se testearon diversas hipótesis. Por un lado, se intentó contrastar si en presencia de gobiernos de coalición son más altos el déficit fiscal y la deuda externa total, ambas variables medidas en términos del PBI. Por otro lado, se testeó si en presencia de reglas fiscales dichas variables mejoran su desempeño. En este caso se consideró que las reglas fiscales son restricciones duraderas de la política fiscal que se expresan a través de indicadores de los resultados fiscales, sean numéricas o de procedimiento<sup>6</sup>.

- 
4. Manfredo, Antonella (2018): “Gobiernos de coalición en América del Sur, sinónimo de mayor déficit fiscal: ¿mito o realidad?”. Tesis de Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.
  5. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
  6. Ver Braun, M. y N. Gadano (2007). ¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina. Revista de la CEPAL 91.

**Los resultados encontrados sugieren que el déficit fiscal en términos del PBI resulta mayor en presencia de gobiernos de coalición en países de Sudamérica.** En este análisis, la influencia de la variable representativa de gobiernos de coalición resultó significativa. A su vez, de un bajo porcentaje de triunfo electoral, las coaliciones de gobierno se tornan más débiles y por consiguiente, la brecha fiscal se amplía.

Adicionalmente, fue posible probar que en presencia de reglas fiscales el nivel de deuda externa resulta menor. Otro hallazgo relevante es la relación negativa entre el ballotage y el resultado fiscal. Se deja entrever el vínculo postulado por Duverger entre el ballotage y los gobiernos multipartidarios, junto a la relación negativa entre estos últimos y el déficit fiscal.

Por su parte se encontró, como es de esperarse, que tanto la corrupción, como el desempleo, la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso y la inflación empeoran la deuda externa y el resultado fiscal.

### **Interrogantes para Argentina**

A luz de los resultados obtenidos en el trabajo y la evidencia de la literatura, se abre un interrogante sobre la capacidad del Gobierno de Coalición con minoría parlamentaria que hoy gobierna el país, para lograr un equilibrio fiscal que permita alcanzar cierta estabilidad macroeconómica.

Además de los aspectos técnicos de la política fiscal, debe tenerse en cuenta los condicionantes derivados de los procesos político-institucionales. El Consenso Fiscal que impulsa el gobierno—uno más de tantos otros—enfrenta el desafío de poder alcanzar el objetivo de equilibrio fiscal. El gobierno central busca lograr el acuerdo con los goberna-

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

dores, cuyo adhesión al mismo no es irrestricto, sino sujeto a una negociación política con efectos en el plano fiscal. La historia muestra que estos pactos terminan relajándose y derivando en mayor gasto público.



### **Es hora de enfrentar la gran externalidad global**

**Por Alieto Aldo Guadagni**

Cuando hace años se enseñaba en la Facultad de Ciencias Económicas el concepto de “externalidad”, los ejemplos eran por lo general muy simples y de ámbito estrictamente local. Así se exponía en el aula el clásico ejemplo de la abeja y el colmenar o el del faro marítimo, como ejemplos de externalidades positivas. Cuando se consideraban las denominadas “externalidades negativas” los ejemplos eran el ruido de las fábricas o la contaminación de los cursos de agua vecinos, ejemplos también de alcance local.

Pero, impulsada por la globalización económica desde fines del siglo pasado, hoy las cosas son muy distintas y más complejas, porque desde hace ya varios años enfrentamos una creciente externalidad negativa, no de carácter local sino totalmente global, es decir que afecta negativamente a toda la humanidad. Las evidencias nos indican que la contaminación global que rodea a nuestra Tierra sigue creciendo en este año 2018. Para tener una idea de la gravedad de la crecientes emisiones anuales de CO<sub>2</sub>, globalmente contaminantes de nuestra atmósfera, basta decir que hoy son un 130 por ciento mayores a las del año 1970. El consumo creciente de combustibles fósiles ha venido jugando un papel preponderante en el incremento de estas emisiones, que antes de la Revolución Industrial eran casi nulas.

El Observatorio de Mauna Loa, administrado por el gobierno de los Estados Unidos y ubicado en Hawái, nos alerta informando que el stock de

las emisiones de CO<sub>2</sub> acumuladas en la atmósfera son ya un 21 por ciento mayores a las vigentes en 1980. Nos acercamos aceleradamente al valor crítico de 450 ppm, ya que en 1980 estas emisiones acumuladas alcanzaban apenas a 338 ppm y en el pasado mes de febrero de este año ya treparon a 408 pp., o sea el valor más alto registrado a la fecha. Recordemos que 450 ppm es el valor crítico que no debe ser superado si queremos que la temperatura mundial no aumente de una manera peligrosa para la vida en esta Tierra.

Pero con los compromisos propuestos por los países, en el ámbito de Naciones Unidas, no se podrán cumplir las metas del Acuerdo de París (2015), ya que tendríamos un aumento de la temperatura mundial de 3 grados con grandes daños, cuando la barrera máxima que no debemos cruzar es de 2 grados. La tarea a enfrentar no es fácil, ya que requiere movilizar grandes inversiones en infraestructura y en nuevas tecnologías con bajas emisiones de carbono y, al mismo tiempo, avanzar por el sendero de la conservación y la reducción del consumo de combustibles fósiles desarrollando energías “limpias” y reduciendo el consumo de energía por unidad de producción. Es decir, necesitamos avanzar por el sendero no solo de la eficiencia sino también de la conservación energética.

Lo grave es que el Presidente Trump y sus colaboradores han descalificado repetidas veces las evidencias existentes sobre el actual cambio climático y por esta razón los Estados Unidos, que actualmente es el segundo contaminador mundial, ha decidido no participar del esfuerzo global definido por todas las naciones del planeta en la reunión convocada por las Naciones Unidas en París en el 2015.

Lo notable es que la propia administración de los Estados Unidos ahora

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

desmiente las afirmaciones presidenciales y de sus más importantes colaboradores, sobre la irrelevancia del cambio climático.

En el año 1990 el Congreso aprobó la ley denominada “Global Change Research Act”, que dispone la presentación por el ente oficial “US-Global Change Research Program” de informes cada cuatro años sobre la evolución climática en los Estados Unidos.

Hasta hace poco el último informe correspondía (NCA3) al año 2014, pero ya se conoce el “Fourth National Climate Assessment” (NCA4). Este reciente informe sostiene que “Desde el NAC3 han surgido fuertes evidencias de un continuo y rápido calentamiento, causado por la actividad humana, de nuestra atmósfera y de los océanos”. El NAC4 es bien claro al sostener que “Este informe concluye sosteniendo, basado en extensas evidencias, que es extremadamente probable que las actividades humanas, especialmente la emisión de gases de efecto invernadero, son las causas dominantes de este calentamiento registrado desde mediados del siglo XX. No existen explicaciones alternativas basadas en evidencias observadas”.

Cuando se enfrenta una externalidad global de la enorme magnitud propia de esta amenaza que nos afecta a todos en esta Tierra, es evidente que las soluciones políticas que deben encararse son de difícil acuerdo y ejecución. No es fácil concebir y ejecutar eficazmente una solución global, respetada por 195 naciones, ya que es evidente la gran importancia de la extendida vocación a ser “free rider” (“colado”), es decir que el esfuerzo lo hagan los otros, como se enseñaba en el aula en el pasado cuando se consideraba el financiamiento del costo del faro marítimo.

El Papa Benedicto en su encíclica “Caritatis in Veritate” plantea correctamente el sendero para enfrentar esta gran externalidad global, cuan-

do sostiene que “Un problema global requiere una solución global, y una solución global requiere una autoridad global”. Encarar la amenaza del cambio climático requerirá un gran esfuerzo de todas las naciones. Lástima que Trump no piense así.



### **Gobernabilidad y desarrollo sustentable, las claves para no tropezar con la misma piedra**

**Por Jorge Remes Lenicov y Eduardo Ratti**

Existen cuestiones que deberían ser motivo de acuerdos entre el oficialismo y la oposición democrática, sin perjuicio de los disensos propios de una concepción pluralista. Su necesidad está justificada por la experiencia de más de 34 años de vida democrática que no han permitido consolidar la gobernabilidad ni marcar una senda hacia el desarrollo sustentable.

En primer lugar, un acuerdo de gobernabilidad, que obligue a abstenerse (1) de la violencia material o ideológica; (2) de la corrupción como justificación de la “caja política”; (3) del hegemonismo, como justificación de los derechos de las mayorías; y (4) de perturbar la independencia de los tres poderes del Estado y de la libertad de expresión.

En segundo lugar, acuerdos para la construcción de una necesaria senda hacia el desarrollo, que exige (5) lograr y consolidar los equilibrios macroeconómicos; (6) mitigar la pobreza y promover la igualdad de oportunidades; (7) colocar al trabajo formal como eje ordenador de la vida social; (8) promover la competitividad y la productividad y una equilibrada relación entre el capital y el trabajo; (9) estimular el desarrollo de las regiones más pobres del país; (10) consolidar las instituciones políticas; (11) incrementar los intercambios comerciales con todas las naciones; (12) transformar el Estado para garantizar la calidad y accesibilidad de los servicios públicos esenciales.

Esas cuestiones surgen por la realidad del país caracterizado por las enormes desigualdades sociales, regionales y de ingresos, la crónica tendencia a padecer crisis económicas y políticas, la muy elevada pobreza, la frágil institucionalidad democrática, la organización estatal sobredimensionada e incompetente, los servicios públicos de baja calidad y accesibilidad, la débil y errática vinculación con el mundo, la baja tasa de crecimiento y el estancamiento educativo.

Su resolución demanda ideas sobre las estrategias pero también la definición de los instrumentos adecuados para darles impulso, único camino para abandonar el territorio de la pura declamación.

Garantizar la gobernabilidad democrática es un problema común al oficialismo y a la oposición. Sin ella el presente puede ser caótico, y el futuro, incierto para el país y para cualquier fuerza política. Ello supone que el oficialismo tome la iniciativa en la búsqueda de acuerdos posibles y que la oposición sepa debatir, procurando consensos mínimos.

La competencia política debe encontrar su cauce dentro de esa garantía de gobernabilidad. No sólo porque el país lo necesita sino porque las situaciones críticas que se han vivido cuando la gobernabilidad fue jaqueada por el agravamiento del malestar social, tornan imprevisible cualquier proyecto de poder. Basta recordar las crisis de 1989 y de 2001.

Es inocultable que existen fuerzas que procuran la desestabilización magnificando todos los conflictos; la difícil situación social favorece su desempeño. Cuando el reclamo se transforma en violencia sistemática, el desafío a la gobernabilidad es extremo. Escalar cualquier conflicto es tan grave e irresponsable como negar la necesidad del diálogo como una de las principales herramientas de la democracia.

Es legítimo que el peronismo aspire a ser una alternativa democrática

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

para 2019. Pero esa aspiración reclama la búsqueda de un programa y de nuevos liderazgos que lo vuelvan a situar como alternativa de poder. Y ello presenta el doble desafío de pensar y formular propuestas realizables con relación a los temas antes mencionados, y el de trabajar activamente en el sostenimiento de la gobernabilidad. Deberá aprender a transitar entre la cooptación que intente el oficialismo y la actitud desafiante de los grupos de la izquierda confrontativa aliados en la acción con el kirchnerismo residual.

El signo de los tiempos debiera ser la continua negociación, desde sus distintas perspectivas, principalmente entre dos minorías; la primera de ellas el oficialismo y la segunda, la oposición del peronismo democrático. De ese estilo de negociación habrán de surgir las ideas y los liderazgos propios del juego de la democracia.

No se construye gobernabilidad contribuyendo al desorden en tiempos de crisis; tampoco suena razonable convocar a su superación si el gobierno no logra convencer sobre la orientación y la equidad de los instrumentos con que aspira a dejarlos atrás.

Son los integrantes de la dirigencia política quienes, en primer lugar, deben comprender la necesidad de consensos, ya que han sido elegidos o aspiran a ello, para conducir al Estado, organizar la sociedad y regular los mercados. Pero esa responsabilidad también recae en todos aquellos que expresan a los distintos estamentos de la sociedad: intelectuales, empresarios, gremialistas, periodistas, profesionales o dirigentes de organizaciones sociales.

Poner en acción estas ideas exige un cambio cultural en toda la dirigencia: superar la actitud sectaria y pensar el conjunto; en la Nación que se encarna en las presentes y futuras generaciones. Debe mirarse hacia el

futuro, sobrepasando la visión de corto plazo que siempre agiganta los problemas irresueltos. La tarea no es sencilla, pero si no la emprendemos seguiremos tropezando con la misma piedra.



*Nota publicada originalmente en Clarín el 11 de junio de 2018.*

### **Blockchain y los sistemas electorales del futuro**

**Por Marcos Zocaro**

Satoshi Nakamoto. No es un saludo japonés. Ni una comida tailandesa. Es el seudónimo del creador (o creadores, porque al día de hoy no se conoce su identidad, ni siquiera si es una persona o son varias) de la primera criptomoneda: el Bitcoin. Hace una década, este personaje empezaba a revolucionar las finanzas con la creación de estas *nuevas monedas*, a la cual rápidamente le surgieron competidores en todos los rincones del mundo (como Ethereum o Ripple). Pero quizá la mayor innovación no haya sido la creación del Bitcoin en sí, sino de su tecnología subyacente, sobre la cual funcionan la mayoría de las criptomonedas: nos referimos a la tecnología *Blockchain* o *cadena de bloques*.

#### **¿Qué es la tecnología Blockchain?**

Se trata de una enorme base de datos almacenada en forma virtual y donde cada usuario del sistema tiene una copia actualizada y totalmente sincronizada en su computadora. Pensémoslo como un libro de contabilidad digital, cuyas hojas o registros individuales de información (*bloques*) pasan a formar parte del libro (*cadena de bloques*) luego de obtener la aprobación del resto de los usuarios del sistema. Y cada bloque nuevo tiene una identificación numérica, equivalente a una firma digital (*hash*), que lo hace correlativo al bloque anterior.

Podemos imaginarlo también como un gran libro electrónico de actas

donde se registran operaciones o *sucesos*, pero en lugar de existir un escribano que certifique estas actas una a una, esta *validación* la efectúa el conjunto de usuarios del sistema, sin necesidad de *agentes* externos o intermediarios. Y una vez plasmada en la *blockchain*, la información no puede ser borrada ni modificada. Además, la información contenida en estos bloques es de acceso público para todos los usuarios, salvo por ciertos datos privados: así se posibilita el control sobre las transacciones.

Por ejemplo, al comprarle un Bitcoin a otra persona, la transacción no es confirmada ni autorizada por ningún Banco Central ni agencia gubernamental, sino que la validación viene dada por el *consenso* del propio sistema: el resto de los usuarios (*mineros*) de la red, mediante sus computadoras (*nodos*) compiten entre sí para resolver ciertos algoritmos y el primero que lo logra consigue, por un lado, darle validez a la transacción y, por el otro, obtiene como *recompensa* una determinada cantidad de Bitcoins (es así como se crean nuevas *unidades* de estos activos).

Como vemos, el sistema funciona en forma descentralizada y la incorporación de nueva información se produce por el consenso de todos los usuarios, lo que prácticamente impide la manipulación o falsificación de los *bloques* (imaginemos que quisiéramos falsificar un registro: deberíamos lograr que millones de usuarios distribuidos por el mundo se pusieran de acuerdo).

Hoy en día, por ejemplo, las principales entidades financieras se encuentran evaluando la implementación de la tecnología blockchain en su negocio, lo que les ayudará a reducir notablemente el costo y el tiempo insumidos a la hora de realizar transferencias de dinero entre diferentes países. Incluso, se podría utilizar esta tecnología para regis-

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

trar los datos de las transacciones llevadas a cabo en la subasta de bonos soberanos, reduciendo el costo de financiamiento público<sup>1</sup>.

### Aplicación a los sistemas electorales

Pero la utilización de blockchain no se limita solo a su faceta financiera, sino que sus usos podrían ser múltiples. Tal es así, que en un futuro no muy lejano podríamos incluso aplicar esta tecnología en nuestros sistemas electorales.

Por ejemplo, la organización de las elecciones legislativas argentinas del año 2017, significaron para el Estado nacional un gasto total de \$5.179 millones<sup>2</sup>. Mientras que para los comicios nacionales del 2019 (en los que a diferencia de los anteriores también se elegirán presidente y vice) se proyectan gastar más de \$8.000 millones<sup>3</sup>.

De estos totales, los rubros del gasto con mayor ponderación son la impresión de boletas, la logística del recuento de votos y la seguridad electoral, entre otras erogaciones vinculadas directamente con el acto eleccionario en sí (por ejemplo, en los comicios del 2017 sólo la contratación de la logística del Correo Argentino representó una suma supe-

- 
1. Ver [www.eleconomista.es/banca-finanzas/noticias/9067419/04/18/Santander-lanza-un-servicio-de-transferencias-internacionales-basado-en-blockchain.html](http://www.eleconomista.es/banca-finanzas/noticias/9067419/04/18/Santander-lanza-un-servicio-de-transferencias-internacionales-basado-en-blockchain.html) y <https://cripto247.com/mercados/austria-utilizara-la-block-chain-de-etherium-para-una-subasta-de-bonos-por-usd-1-300-millones-178270>
  2. <https://www.argentina.gob.ar/rendicion-de-gastos-elecciones-2017>
  3. <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy-2019/jurent/pdf/P19J30.pdf> (págs. 20 a 23)

rior a los \$2.500 millones de pesos<sup>4</sup>).

Imaginemos la magnitud de ahorro de dinero que significaría en un futuro la implementación de la votación a distancia mediante el uso de blockchain: cada ciudadano (con su *identidad digital* previamente validada y encriptada) podría ejercer su derecho de pasar por las urnas, pero desde la comodidad del sillón de su casa y con solo un clic en su celular.

Y no sólo hablamos de ahorro monetario, sino también de tiempo: al finalizar la votación, los resultados podrían estar prácticamente al instante y ya no habría que esperar horas para conocerlos, e incluso no serían necesarios los tediosos recuentos de votos.

Asimismo, la tecnología blockchain permite el anonimato de los votantes, garantizando el voto secreto. Además, al efectuar el recuento el sistema puede corroborar que no haya más de un voto por persona; igualmente existe la posibilidad de que cada elector cambie su voto (emita un nuevo voto) en reiteradas oportunidades (al menos hasta la hora de cierre de los comicios), limitando así situaciones de coacción por parte de una tercera persona (el voto *válido* será el último emitido).

¿Y el aspecto ecológico? Es evidente que el nuevo proceso electivo, al no insumir una gran cantidad de papel, tendría efectos positivos en el medio ambiente. Sin embargo, aquí deberá compararse este *beneficio* ambiental con el incremento en el consumo de energía requerido para

---

4. <https://comprar.gob.ar/PLIEGO/VistaPreviaPliegoCiudadano.aspx?qs=BQoBkoMoEhw4xMshFUwmvM9zEc%7C/a27j2y/mMP9mAP6bywQvZsmHoWPOktUAsWapI1P4ba6y%7CFbSnXT76STWI7wjmWk8iD1tWGmoypzayrACzE%7CS1rfSPQ==>

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

el funcionamiento de la tecnología blockchain.

La Fundación Democracy Earth<sup>5</sup>, del argentino Santiago Siri, es una de las tantas organizaciones que está investigando y desarrollando el uso electoral de esta tecnología. Y experimentos pilotos de pequeña magnitud se han desarrollado con éxito en varias partes del mundo (como Virginia Occidental -EEUU-, Tsukuba -Japón- y México<sup>6</sup>).

Además de transformar radicalmente el sistema de elecciones presidenciales y legislativas (y cualquier otro tipo de elección), la tecnología blockchain también podría utilizarse para que todos los ciudadanos puedan participar en forma directa en la votación de las leyes, cumpliendo así el sueño de muchos de una democracia *directa*, en el sentido más estricto de esa palabra.

Y si seguimos adentrándonos en esta incipiente tecnología y sus posibles usos, veremos que también podría servir para transparentar la gestión de los diversos gobiernos: por ejemplo, las licitaciones, contrataciones y posteriores ejecuciones de obras podrían registrarse en el sistema blockchain, convirtiéndose en registros públicos inalterables y a su vez auditables fácilmente (y en tiempo real) por toda la ciudadanía. Incluso podrían implementarse *smart contracts* (contratos basados en blockchain y capaz de ejecutarse y hacerse cumplir por sí mismo, en forma automática, cuando se cumplan los términos del contrato y sin necesidad del control y aprobación de ningún funcionario).

---

5. <https://www.democracy.earth/>

6. <https://www.ebm2018.org/>

## Conclusiones

En definitiva, si las *promesas* de esta nueva tecnología llegaran a cumplirse, blockchain puede transformarse en una poderosa herramienta que no solo facilite nuestra vida cotidiana, sino que también sea una gran fuente de ahorro de gasto público y que, además, contribuya a la transparencia en la gestión de gobierno.

Ante este panorama, y aunque aún quede muchísimo por estudiar (en especial sobre el efectivo costo del sistema), para no quedar rezagados en la carrera hacia el futuro es importante que nuestros actuales *policy makers* estén a la altura de las circunstancias: un primer objetivo, al menos, podría ser procurar la educación de las nuevas generaciones en estas novedosas y disruptivas tecnologías.



### La economía UBER

Por Mariano Tappata

Uber nació en San Francisco hace sólo cinco años. Hoy es el unicornio más grande del mundo<sup>1</sup> y el ejemplo de innovación disruptiva más citado en las escuelas de negocios. Pero popularidad no es lo mismo que apoyo incondicional. No todos celebran la existencia de Uber y la entrada en Argentina ha generado las mismas reacciones que en Estados Unidos hace unos años.

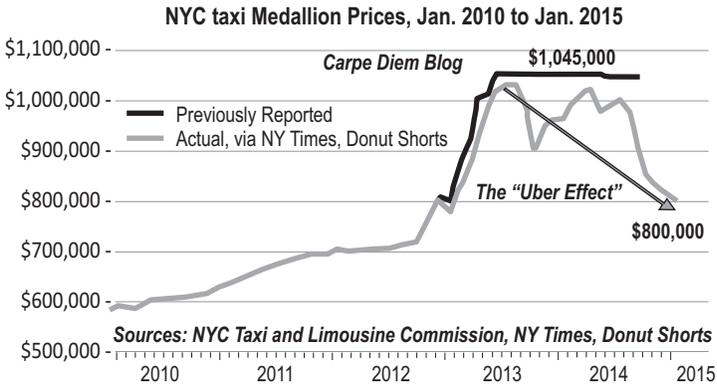
Por un lado, los dueños de licencias de taxis, y los gobiernos que las venden, no quieren saber nada. La competencia directa con Uber haría que el valor de las licencias -recaudación para el gobierno, costo hundido para el taxista- se desplome (Figura 1). Por otro lado, los pasajeros festejan la competencia con el taxi. En el medio se encuentran los conductores, algunos de ellos futuros ex-taxistas, que ven con escepticismo cada movimiento del nuevo competidor.

La función principal de Uber es sencilla: permitirle al usuario contactarse con dueños de vehículos privados en tiempo real y contratar sus servicios de transporte local. Visto así, el producto es similar al que ofrece un radio-taxi cuando coordina taxistas independientes. Pero las diferencias en la práctica son muchas y probablemente estén explicadas por el origen de cada servicio. El sistema de taxis se desarrolló en un

---

1. Basado en la última valuación de 62 billones de dólares (<http://fortune.com/unicorns/>).

**Figura 1: El efecto Uber <sup>2</sup>**



ambiente regulado con nulos incentivos para que el taxista provea buen servicio.<sup>3</sup> El gobierno captura rentas monopólicas mediante la regulación de la actividad. Uber quiere ser parte del negocio y competir por dichas rentas bajo reglas de mercado, evitando y arbitrando regulaciones. Es natural que su principal objetivo sea mejorar la experiencia del usuario.

La iniciativa privada se combinó con el avance tecnológico y el resultado fue la irresistible *app* que ha conquistado todos los mercados en donde ha sido permitida.<sup>4</sup> Los pasajeros que requieran un viaje deben indicar el punto de partida y destino en la aplicación telefónica, elegir el tipo de

2. Fuente: <http://www.hallmarkabstractllc.com/investor-vigilance-uber-and-new-york-city-taxi-medallions/>.
3. El uso de propinas en Estados Unidos ayuda en términos de incentivos, pero sólo parcialmente.
4. Una ilustración gráfica del funcionamiento del *app* puede verse en <http://es.wikihow.com/usar-Uber>.

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

auto (UberX, UberXL, UberSUV)<sup>5</sup> y consultar la tarifa total estimada. Uber contacta a los conductores en tiempo real y, luego de pocos segundos, el pasajero recibe una notificación con los datos del conductor asignado, su auto y teléfono en caso de que el pasajero requiera contactarlo. La ganancia de Uber surge de cobrar un porcentaje sobre el costo pagado por el pasajero.

Más allá de las consideraciones legales de cada municipio y negociaciones futuras, el desembarco de Uber en Argentina parece inevitable. Sin embargo, el impacto económico que genere la entrada de Uber y plataformas similares diferirá radicalmente según las reglas de juego que se elijan. Para avanzar en el análisis, es necesario entender primero cuál es el modelo de negocio de estas plataformas. ¿Por qué Uber tiene una valuación tan alta?, ¿cuál es su valor agregado?, ¿cuál será el futuro de la industria? Como explicaremos más adelante, analizar la competencia de plataformas como Uber (Airbnb, Twitter y Facebook) requiere tomar distancia del análisis estático tradicional de competencia.

### Plataformas que crean valor

El fin último de cualquier estrategia de negocios es lograr ventajas competitivas en la industria. Es decir, que la empresa sea capaz de *generar y capturar* más valor que sus competidores. Un producto genera valor si es lograr de aumentar la brecha entre la valuación de los consumidores y el costo de proveer el servicio. Veamos el caso Uber.

Consideremos primero el funcionamiento de la oferta y demanda en el

- 
5. Las opciones varían según el mercado. Por ejemplo, coches que pueden trasladar skis (UberSki en Utah) o viajes en helicóptero (UberChopper en Las Vegas).

mercado de transporte de pasajeros de corta distancia sin Uber. La demanda incluye a toda persona que necesite transportarse entre dos lugares diferentes (casa-trabajo, casa-cine, colegio-casa, etc.). La oferta está dada por las alternativas disponibles: transporte público, taxi, remise, autos particulares, bicicleta y la posibilidad de caminar. Cada opción está asociada a un costo monetario y calidad idiosincrática.<sup>6</sup> Por lo tanto, uno podría imaginar el mercado de transporte como un conjunto de sub-mercados interconectados (uno para cada medio de transporte) donde los pasajeros eligen el método de transporte en función de los costos y beneficios relativos de cada uno. Por ejemplo, es de esperar que la demanda de viajes en bicicleta sea menor en días de lluvia y, consecuentemente, que aumente la demanda de taxis y otros medios de transporte. Nada nuevo por ahora: demanda y oferta determinan el equilibrio del mercado.

El detalle no menor en este caso es que el precio y la cantidad de taxis y transporte público están determinados por el gobierno y, como en todo mercado regulado, el ajuste de oferta y demanda difícilmente sea el mismo que el equilibrio hipotético en un mercado libre. La demanda de taxis a las 5 de la tarde de un día laboral en el microcentro es indefectiblemente mayor a la oferta de taxis. El resultado es conocido: gente que está dispuesta a pagar precios mayores al regulado recibe un servicio subóptimo: O encontraron un taxi libre luego de una larga espera (baja en la calidad del viaje), o no encontraron taxi y usaron otro método de

---

6. La calidad puede ser definida ampliamente para que incluya elementos como la calidad objetiva del medio físico de transporte (marca y modelo del auto por ejemplo), el tiempo requerido para llegar a destino, o la calidad subjetiva del viaje (auto con aire acondicionado, necesidad de viajar parado, auto con música, chofer charlatán, etc.).

transporte.<sup>7</sup>

La naturaleza volátil de la demanda de transporte en general y de taxis en particular amplifica las distorsiones entre el equilibrio bajo la regulación actual y el equilibrio libre. Es ahí donde Uber encuentra su nicho e introduce su plataforma para conectar pasajeros y propietarios de autos que quieran trabajar de choferes cuentapropistas. El servicio prestado por Uber arbitra las fricciones creadas por la regulación del taxi. ¿Cómo? Utilizando un algoritmo que fija precios y se ajusta, simulando el libre mercado, en función de la cantidad de pasajeros y conductores disponibles en cada momento y espacio geográfico.

La estructura de la tarifa que usa Uber es similar a la de los taxis: un precio por bajada de bandera y un precio por km o tiempo viajado (Figura 2). La diferencia radica en que el algoritmo Uber aplica un coeficiente a estas tarifas que depende de la demanda relativa de viajes. Gracias a esto, la oferta de autos Uber es flexible y varía según el ánimo de sus conductores. Cuando la demanda por viajes es alta (e.g., Microcentro 5pm), el algoritmo sube el precio (Figura 3). Más conductores decidirán activar sus autos en el sistema. Si la demanda es baja, el algoritmo bajará el precio y contraerá la oferta (por ejemplo, dueños de autos que prefieren descansar). Pero el precio bajo puede atraer pasajeros que a precios normales no considerarían ni el taxi ni Uber.<sup>8</sup>

- 
7. La regulación de los mercados no es necesariamente indeseable. Especialmente en mercados con externalidades como el del transporte urbano. Por ahora el supuesto implícito en el análisis es que la regulación de taxis responde a necesidades de garantizar seguridad a los viajeros y finanzas públicas (maximizar recaudación).
  8. Uber puede resultar un sustituto o complemento al taxi dependiendo del lugar geográfico. Por ejemplo, Uber es un sustituto de los taxis en Manhattan pero un complemento en el resto de Nueva York (<http://www.economist.com/news/united-states/21661016-does-uber-substitute-cabs-or-attract-new-riders-it-depends-where-you-live-tale>)

**Figura 2:** Tarifas UberX y UberSUV en Boston



**Figura 3:** Tarifas de Uber en momento de extrema demanda



La existencia conjunta de regulación en el mercado de taxis y el algoritmo de precios propuesto por Uber es lo que genera valor. Mucho de la discusión en torno a Uber se ha centrado en el argumento de competencia desleal ya que los requisitos y costos para los taxistas son mayores que para los conductores de autos Uber. Naturalmente, la rentabilidad de Uber sería menor si enfrentase los mismos costos que el taxi. Sin embargo, el análisis de arriba muestra que la creación de valor no desaparecería si el costo efectivo de ofrecer un viaje en taxi o en auto Uber fuese el mismo.

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

A esta altura, el lector habrá notado que el origen de la entrada de Uber no es muy diferente de lo que motivó la entrada de remise hace tiempo en Argentina. Las diferencias surgen de comparar la escala de Uber y la experiencia del usuario. El avance tecnológico hace posible que Uber pueda arbitrar la regulación de los taxis de una manera más eficiente y ofrecer un servicio de mejor calidad. Por último, la elección consciente de intermediar el mercado sin invertir en una flota de autos es lo que ha permitido que Uber crezca exponencialmente y capture gran parte del valor generado en la economía.

### **Ventajas competitivas en mercados bilaterales**

Como toda plataforma, Uber necesita resolver el problema del huevo y la gallina para poder existir y crecer. Los pasajeros (usuarios tipo I) sólo adoptarán el sistema en la medida en que Uber ofrezca precios atractivos y una gran flota de autos disponibles. A su vez, los conductores (usuarios tipo II) se registrarán en la plataforma, y demandarán menores márgenes, si la demanda es suficientemente grande de forma tal que le permita realizar más viajes por hora.

Esta externalidad cruzada y positiva entre los dos tipos de usuarios de la plataforma genera economías de escala en la demanda y es lo que distingue los mercados bilaterales (*two-sided markets*) de los mercados tradicionales. A diferencia de las economías de escala en la producción, las economías de escala de demanda parecen no tener límite. La predicción para mercados bilaterales es simple: alta concentración en el largo plazo.<sup>9</sup>

---

9. Ejemplos de mercados bilaterales más tradicionales incluyen a las tarjetas de crédito, consolas de juegos (Playstation, Xbox) y revistas o diarios. Ver Rysman (2009) para un resumen de la literatura.

Para resolver el dilema del huevo y la gallina, las empresas nuevas deben estar dispuestas a invertir mucho dinero subsidiando a sus dos tipos de usuarios con la esperanza de que la plataforma tome vuelo propio. Una vez que la masa crítica de usuarios es suficientemente grande, el negocio funciona en piloto automático gracias a los retornos crecientes de demanda. Es decir, la plataforma que logre establecerse primero tiene grandes posibilidades de dominar el mercado. Este efecto es mucho más intenso en mercados bilaterales que en mercados tradicionales y explica por qué la valuación de Uber es tan alta respecto de competidores que ofrecen similares servicios. En otras palabras, la presencia de externalidades cruzadas genera más competencia por el mercado y menos competencia en el mercado.

Uber actualmente se encuentra en la fase de expansión tratando de establecer su plataforma a nivel global y es lógico que no genere ganancias por varios años. También es lógico que los pasajeros paguen tarifas más bajas que en los taxis y que los dueños de autos Uber reciban sueldos mejores que si manejasen taxis (*penetration pricing*). Pero esto no tiene por qué representar lo que pasará en el futuro. No debemos olvidar que la valuación de 62 billones de dólares refleja las expectativas que los inversores tienen respecto de que Uber domine el mercado.

Consideremos por un momento el ejercicio contrafactual extremo en el cual Uber crece exponencialmente y se convierte en un monopolio absoluto. En ese caso, sería de esperar que, una vez eliminado el taxi y otros competidores, Uber suba sus tarifas y la comisión que le cobra a los choferes. Probablemente, como ha pasado con el taxi, la falta de competencia afecte negativamente la calidad del servicio recibida por los pasajeros. Desde el punto de vista de los pasajeros y choferes, el escenario de un monopolio privado podría no ser muy diferente del monopolio del

## CAPÍTULO V. OTROS TÓPICOS

taxi actual. La diferencia principal sería el destino de las rentas monopólicas.

Más allá del ejercicio, la posibilidad de que Uber incremente su poder de mercado no es menor y debería ser considerada. Sobre todo si tenemos en cuenta que la empresa posee varias cartas bajo la manga para evitar la competencia. Por ejemplo, la introducción de UberPool (disponible en Estados Unidos) genera una gran desventaja para los competidores con menor escala. De la misma manera, la introducción de programas de lealtad o tarifas en dos partes pueden aumentar los *switching costs* de los pasajeros. Uber podría permitir a sus pasajeros usar la tarifa tradicional o pagar un abono mensual a cambio de un menor costo variable.

### ¿Y entonces?

La discusión previa sugiere que, ni la prohibición, ni la libre entrada que exige Uber Argentina son buenas opciones. Las autoridades a cargo de regular la actividad deben evaluar cuidadosamente los beneficios que trae Uber con el impacto negativo en la competencia de largo plazo (apropiación de rentas y posible destrucción de valor).

En ese sentido, medidas que ayuden a fomentar la competencia presente y futura del mercado son bienvenidas. Desde la básica homogeneización de requisitos para los automóviles que transporten pasajeros (taxi, Uber, EasyTaxi, Cabify, etc.); hasta la implementación de un cambio drástico que incorpore las nuevas tecnologías en el sistema de Taxi tradicional.<sup>10</sup> No es imposible imaginar un gobierno local que desarrolle una aplicación similar a la de Uber para que sea usada entre taxis. El sistema

---

10. Tango Taxi es una iniciativa privada en esa dirección (<http://www.losandes.com.ar/noticia/tango-taxi> )

podría incluso permitir el uso de tarifas flexibles que incluyan las externalidades por congestión a lo largo del día. Las posibilidades son ilimitadas y el debate quedará pendiente para una futura entrada.



*Publicado en Foco Económico en abril de 2016.*

■ LO QUE SE PENSÓ  
SOBRE Y ESCRIBIÓ  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN 2018

DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

ISBN 978-950-34-1764-5



9 789503 417645