

EDITORES

Marcelo Garriga

Walter Rosales

Norberto Mangiacone

# LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ

SOBRE

# POLÍTICAS PÚBLICAS EN 2020

- POLÍTICA ECONÓMICA
- POLÍTICA FISCAL
- POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTE
- OTROS TÓPICOS

BLOG  
DE ECONOMÍA  
DEL SECTOR PÚBLICO

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 2020

DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

Lo que se pensó y escribió sobre políticas públicas en 2020 :  
Blog de Economía del Sector Público / Marcelo Garriga ... [et al.] ;  
compilado por Marcelo Jorge Garriga ; Walter Rùben Rosales ;  
Norberto Oscar Mangiacone.  
- 1a ed . - La Plata : Universidad Nacional de La Plata.  
Facultad de Ciencias Económicas, 2021.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-950-34-1984-7

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

CDD 330.82

Publicación digital / La Plata / Bs.As. / Argentina

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Permisos abiertos.

Commons Creative



diseño gráfico



Andrea V. Carri Saravi - Luis E. Galeano

Editado por:

DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA

**FCE**  
Facultad de  
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA



EDITORES

Marcelo Garriga

Walter Rosales

Norberto Mangiacone

LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ  
SOBRE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN 2020



**BLOG DE ECONOMÍA  
DEL SECTOR PÚBLICO**

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA - FCE - UNLP

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

## PRÓLOGO

El Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de La Plata se ha constituido sin ninguna duda en un punto de referencia insoslayable en cuanto a estudios e investigaciones sobre la Economía del Sector Público y, en particular, por sus aportes al campo del Federalismo Fiscal y de las Finanzas Federales. Dan cuenta de ello las valiosas contribuciones académico-profesionales de sus integrantes, la creación de un Seminario de Federalismo Fiscal (en cuyas ediciones anuales se involucraron ahora otros institutos universitarios y centros de investigación calificados), el dictado de las Maestrías en Finanzas Públicas y Políticas Públicas, el Blog de Economía del Sector Público como importante foro de discusión académico-profesional y la edición continuada de textos que reúnen las principales contribuciones de reconocidos autores nacionales e internacionales sobre la materia. En esta última línea se inscribe precisamente la aparición del libro “LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EN 2020” cuyos editores Marcelo Garriga, Walter Rosales y Norberto Mangiacone tuvieron en los últimos años, junto al reconocimiento recibido por sus aportes al campo del Federalismo Fiscal, una responsabilidad importante en la edición de varios textos que permitieron una mayor difusión de contribuciones valiosas sobre la materia que nos ocupa.

El primer comentario que se impone, respecto del libro “LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ SOBRE ...” se refiere a los autores que participaron en el texto, cuyas filiaciones refieren a importantes centros universitarios y de investigación y a organismos nacionales e internacionales cuya mención y antecedentes anticipan la calidad de sus presentaciones. Merece destacarse en este sentido que la grilla de autores refleja tanto una valiosa trayectoria académica como también experiencia en la formulación e implementación de políticas en el área de la Economía Pública.

Un segundo comentario es que “LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ SOBRE ...” aparece en momentos en que la Humanidad está azotada por el Covid-19, la peor tragedia sanitaria de los últimos 102 años (desde la pandemia de la gripe española de 1918), cuyos efectos se miden en términos de contagios y de lamentadas muertes pero también por su fuerte impacto económico negativo fruto de las cuarentenas y de la consecuente caída global de la actividad económica, del ingreso nacional y del empleo y del aumento de la pobreza. La pandemia deja como lección generalizada que la formulación e implementación de políticas, tal como se la conoció hasta ahora, debe ser revisada y adaptada al nuevo fenómeno, como lo muestran la cantidad de artículos que en esta dirección han surgido en el último año. En este sentido, es destacable que el libro “LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ SOBRE ...” tomó debida cuenta de ello ya que varias de las contribuciones incluidas se refieren precisamente al impacto tanto sobre políticas sociales como económicas.

La estructura de “LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ SOBRE ...” se desarrolla sobre la base de 4 capítulos o secciones. En el Capítulo 1, denominado DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA, Remes Lenicov y Guadagni enfocan en primer lugar su atención sobre la Inflación como limitante del Crecimiento y sobre la necesidad de éste último para reducir la Pobreza, temas de candente actualidad e interés tanto para nuestro país como para la Región. El capítulo continúa con el abordaje de temas verdaderamente relevantes en el momento presente vinculados al análisis del actual ordenamiento macroeconómico y competitividad de Argentina, así como del posible rol del estado en esa materia (Remes Lenicov). Al anticipar los posibles beneficios de un futuro con mayor robótica, automatización e inteligencia artificial, pero también fricciones con impacto negativo sobre el Bienestar (Rosales) analiza en el capítulo que políticas públicas debieran implementarse en relación a esa realidad. Finalmente, se anticipa y discute en el capítulo (Guadagni) un

nuevo escenario global, que haya dejado atrás la pandemia que azota hoy a la humanidad y que abrirá una oportunidad para que quienes procuran el bien común de la sociedad argentina impulsen el ingreso del país a una nueva etapa de su vida como Nación, caracterizada por la equidad social en una economía próspera.

En el Capítulo 2 dedicado a la POLÍTICA FISCAL, el texto ofrece tres grandes grupos de contribuciones; la primera referida al aspecto tributario y que incluye importantes trabajos sobre cómo fortalecer la Imposición sobre la Propiedad en América Latina (Ahmad, Brosio, Jiménez), un estudio sobre la situación actual, problemas y propuestas para la Imposición al Tabaco en Argentina (Velasco, Tobes) y un interesante debate sobre la Cooperación Tributaria Internacional que, ante la necesidad de mejorar el nivel y la incidencia distributiva de la carga tributaria en la América Latina, plantea revisar puntos de contacto y posibles sinergias entre la cooperación tributaria internacional y el desafío de alcanzar sistemas impositivos más redistributivos en la Región (Jiménez, Ocampo, Podestá, Valdés). Completan este campo el Tratamiento y Estímulos Fiscales a la Economía del Conocimiento que engloba actividades productivas caracterizadas por el uso intensivo de tecnologías, conocimiento científico y capital humano altamente calificado, tales como la robótica, la inteligencia artificial, la biotecnología, la geología, la industria aeroespacial y servicios profesionales de exportación (Zocaro) y una interesante nota conceptual sobre la Medición de la Presión Tributaria (Porto, Puig).

El segundo grupo de temas que incluye el Capítulo 2 del texto corresponde al tratamiento del Sistema Previsional Argentino, cuya difícil situación presente y la imperiosa necesidad de promover su sostenibilidad futura se han transformado en uno de los desafíos de política económica más serios que enfrenta hoy el gobierno y los subnacionales ya que los efectos negativos de la situación del Régimen de Vigente se

transmiten por ejemplo al campo de las relaciones fiscales interjurisdiccionales.

En este caso, "LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ SOBRE ..." pone a consideración tres trabajos: el primero (Bertín), que analiza la evolución de la movilidad de los beneficios en el régimen previsional de reparto argentino durante este milenio y contribuye al debate parlamentario presentando los criterios teóricos disponibles para ajustar periódicamente las prestaciones previsionales, a la luz de la experiencia internacional aplicada y brindando recomendaciones de política para el diseño del mecanismo de movilidad de las pensiones públicas. El segundo trabajo (Garriga, Rosales) postula que la discusión pública sobre las transferencias implícitas en el régimen previsional es casi inexistente, no obstante que las sumas involucradas son relevantes y se plantea si este patrón redistributivo es deseable, lo que puede parecer un juicio de valor pero con diferencias difíciles de explicar desde aspectos éticos o de equidad. En el tercer trabajo (Rosales) considera la situación del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires y analiza el plan diseñado para la reestructuración del Instituto como medida alternativa a una reforma tradicional.

El Capítulo 2 se completa finalmente con tres importantes contribuciones: el análisis del desempeño de la inversión pública de la Provincia de Buenos Aires y el repaso de mejoras específicas en las normas presupuestarias y reglas fiscales que promuevan la "protección" de la inversión pública para evitar que ésta pierda terreno frente a los gastos corrientes en momentos de necesidad de ajuste fiscal (Ruiz del Castillo). La nota (Porto) cuyo objetivo es presentar algunos de los principales resultados de diversos proyectos de investigación destinados a estudiar la problemática de la fijación de precios en empresas argentinas públicas o privatizadas reguladas, atento al rol que éstos jugaron como parte de medidas económicas dirigidas a mejorar la distribución del ingreso y

controlar la inflación, pero cuyo retraso llevó a la reversión de las medidas y a ciclos tarifarios reales muy pronunciados. El caso de la aprobación de la Ley de Protección Integral para Personas con Fibrosis Quística de Páncreas y su inclusión dentro del Programa Médico Obligatorio de seguros de salud (Rosales, Garriga, Mangiacone) que a juicio de los autores es un caso ilustrativo de enfermedades catastróficas que plantean un problema a las finanzas familiares y al Sistema de Salud en su conjunto por lo que se preguntan si el Sistema Argentino de Salud está en condiciones de garantizar cobertura a las mismas.

En el Capítulo 3 del libro, dedicado a LAS POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE, las contribuciones abordan tres temáticas: las vinculadas al medioambiente, los temas de género y los nuevos desafíos educativos. Al afirmar la necesidad de un “rumbo limpio” para la energía (Guadagni) se plantea que la recesión económica globalizada producto de la pandemia del covid-19 (solo comparable en sus efectos a la crisis de 1930) afecta también al sector energético, vía la reducción de la demanda de combustibles fósiles, ya que la caída en el consumo energético es el mayor desde la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, el uso de nuevas tecnologías no contaminantes, cuando se recuperen los niveles productivos y de empleo, implicará comenzar el tránsito hacia una economía más “limpia” que preserve el medio ambiente. Al afirmar que los residuos contaminan y su tratamiento no es gratis (Garriga, Mangiacone) los autores brindan un marco de referencia para el análisis de la problemática de la disposición de residuos sólidos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires y, caracterizando el caso con base en evidencia empírica y la literatura respectiva, especifican las materias que constituyen un punto de partida para el proceso decisorio. Los reducidos de los Desequilibrios de Género (Gaskín) son el tema central de una nota en la que se analizan recomendaciones de organismos internacionales respecto de la necesidad de implementar políticas públicas de

igualdad reconociendo el aporte de las mujeres a la economía a través del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, promoviendo además una distribución justa de la carga total de trabajo. El Capítulo 3 se completa con una interesante nota sobre los desafíos educativos planteados por la pandemia del covid-19 (Guadagni), en la que el autor resaltó que, aún cuando los gobiernos debieron interrumpir el dictado de clases para proteger a niños, docentes y familiares, tres problemas se visibilizaron inmediatamente: no se estaba preparado para el cierre de escuelas, no fue fácil reemplazar la educación presencial y el cierre de las escuelas agravó las desigualdades y, sugiriendo en razón de ello, medidas inmediatas (como por ejemplo el fortalecimiento de la educación a distancia) para paliar los efectos negativos que afectaron principalmente a los niños desfavorecidos y a sus familias.

El libro "LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ SOBRE ..." retoma en el Capítulo 4, denominado OTROS TÓPICOS, el tratamiento de políticas sociales y económicas orientadas a paliar los efectos negativos de la pandemia del covid-19. En este sentido, la contribución sobre las urgencias alimentarias en medio de la Pandemia (Garriga, Mangiacone) analiza la reciente compra de alimentos por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a precios superiores a los de mercado, plantea algunos interrogantes respecto al diseño de los programas sociales y a las formas de instrumentación y sugieren alternativas. En la financiación de la recuperación post pandemia del turismo en Argentina (Porto, García) las autoras analizan los efectos negativos de diversas medidas tomadas sobre el sector tales como el impuesto a la compra de pasajes para viajes al exterior y el escenario recaudatorio y los cambios frente al COVID-19; analizan finalmente las decisiones post pandemia que deberán enfrentar las personas entre asignar el gasto al turismo doméstico o al internacional. A la pregunta de porque las tasas de interés de largo plazo en EE.UU. son tan bajas (Kohn) el autor suscribe la posición de analistas que asumen como

causa para ello el riesgo de recesión global ante la irrupción del Covid-19 y el consecuente recorte de tasas de la Reserva Federal ante el riesgo de recesión en Estados Unidos. Finalmente el Equipo del Blog de Economía adelanta en su nota sus intuiciones sobre el levantamiento de la cuarentena y razona sobre el dilema a que se ve enfrentada la población entre políticas de mitigación del virus (por ejemplo el distanciamiento social y las cuarentenas) y aquellas orientadas a evitar una caída mayor de la actividad económica frente a la respuesta clave a la pregunta de cuanto extender la cuarentena si su levantamiento implicara un significativo aumento del número de contagios.

A modo de cierre de este prólogo y al recomendar la lectura minuciosa de los trabajos incluidos en el texto, reitero mi felicitación a los editores por la valiosa tarea de publicación que vienen realizando y que permite a académicos, formuladores de política, profesionales, alumnos y público en general, vinculados o con interés en este cautivante campo, acceder a un valioso material de estudio y referencia. Personalmente, hago también pública mi satisfacción al notar que la tradición que hizo del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata un referente del estudio de la Economía del Sector Público en Argentina, como fruto del esfuerzo de académicos como Horacio Nuñez Miñana, Alberto Porto, Adolfo Sturzenegger, Fernando Navajas, Horacio Piffano y muchos más sigue vigente y sólida y es también sostenida ahora por las nuevas generaciones que se asocian al esfuerzo.

ERNESTO REZK (M. PHIL., YORK, U,K,)

Director de la Maestría en Economía Pública y Políticas Económicas,  
Sociales y Regionales (FCE – UNC)

Ex Presidente de la Asociación de Economía Política



ÍNDICE DE ARTÍCULOS

---

CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA	21
La inflación es una cuestión central a resolver para poder crecer. <i>Por Jorge Remes Lenicov (Ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación).</i>	23
Volver a crecer y abatir la pobreza..... <i>Por Alieto Aldo Guadagni.</i>	35
Rol del Estado: distribución, ordenamiento macroeconómico y competitividad. La situación en Argentina..... <i>Por Jorge Remes Lenicov (Ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación).</i>	39
Desafíos de políticas públicas en la era de los robots..... <i>Por Walter Rosales (CEFIP-FCE-UNLP).</i>	49
Después de la pandemia, qué?..... <i>Por Alieto Aldo Guadagni.</i>	61
<hr/>	
CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL	65
Opciones para fortalecer los tributos a la propiedad en América Latina..... <i>Por Ehtisham Ahmad (London School of Economics), Giorgio Brosio (Universidad de Torino) y Juan Pablo Jiménez (CEPAL).</i>	67
Impuestos al tabaco. La película..... <i>Por Pedro Velasco (Laboratorio de Desarrollo Sectorial y Territorial - UNLP y IIEP - UBA) y Luciana Tobes (Laboratorio de Desarrollo Sectorial y Territorial - UNLP).</i>	79
Explorando sinergias en tiempos inciertos: La cooperación tributaria internacional y su relación con los desafíos	

tributarios latinoamericanos.....	93
<i>Por Juan Pablo Jiménez (CEPAL), José Antonio Ocampo (Universidad de Columbia), Andrea Podestá (consultora internacional) y María Fernanda Valdés (coordinadora del Proyecto Tributación para la Equidad de la Fundación Friedrich Ebert).</i>	
El IPS en momentos de crisis.....	105
<i>Por Walter Rosales (CEFIP-FCE-UNLP).</i>	
Ganadores y Perdedores del Régimen Previsional.....	113
<i>Por Marcelo Garriga (CEFIP-FCE-UNLP) y Walter Rosales (CEFIP-FCE-UNLP).</i>	
La movilidad en el Sistema Integrado Previsional de Argentina: 2000-2020.....	117
<i>Por Hugo D. Bertín (Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP).</i>	
Estímulos fiscales sobre la Economía del Conocimiento.....	135
<i>Por Marcos Zocaro (FCE-UNLP y Universidad de Belgrano).</i>	
Sobre la Inversión Pública y opciones para su "protección". Un análisis para el caso de la Provincia de Buenos Aires.....	143
<i>Por Ramiro Ruiz del Castillo (FCE-UNLP).</i>	
Nota conceptual sobre la medición de la presión tributaria.....	157
<i>Por Alberto Porto (FCE-UNLP y ANCE) y Jorge P. Puig (FCE-UNLP).</i>	
El desafío de financiar enfermedades catastróficas: Fibrosis quistica.....	165
<i>Por Walter Rosales (CEFIP-FCE-UNLP), Marcelo Garriga (CEFIP-FCE-UNLP) y Norberto Mangiacone (CEFIP-FCE-UNLP).</i>	
Precios de empresas públicas y privatizadas reguladas.....	173
<i>Por Alberto Porto (FCE-UNLP y ANCE).</i>	

CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE	179
Trabajo doméstico y de cuidados: Desequilibrios de género.....	181
<i>Por Josefina Paz Gaskin (FCE-UNLP).</i>	
Es necesario un rumbo "limpio" para la energía.....	189
<i>Por Alieto Aldo Guadagni (Academia Argentina de Ciencias del Ambiente).</i>	
Los residuos contaminan y su tratamiento no es gratis.....	195
<i>Por Marcelo Garriga (CEFIP-FCE-UNLP) y Norberto Mangiacone (CEFIP-FCE-UNLP).</i>	
Los nuevos desafíos educativos que plantea la pandemia.....	207
<i>Por Alieto Aldo Guadagni (Academia Nacional de Educación).</i>	
<hr/>	
CAPÍTULO IV. OTROS TÓPICOS	213
¿Por qué las tasas de interés de largo plazo en EE.UU. son tan bajas?.....	215
<i>Por David Kohn (Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile).</i>	
Las urgencias alimentarias en medio de la Pandemia.....	223
<i>Por Marcelo Garriga (CEFIP-FCE-UNLP) y Norberto Mangiacone (CEFIP-FCE-UNLP).</i>	
¿Cómo se financia la recuperación del turismo post pandemia en Argentina?.....	229
<i>Por Natalia Porto (FCE-UNLP) y Carolina Garcia (FCE-UNLP).</i>	
Covid-19: ¿Cuándo debería levantarse la cuarentena?.....	237
<i>Por Marcelo Garriga (CEFIP-FCE-UNLP), Walter Rosales (CEFIP-FCE-UNLP) y Norberto Mangiacone (CEFIP-FCE-UNLP).</i>	
"Dialogan" sobre el Delito Becker, Foucault y Frederic.....	243
<i>Por Marcelo Garriga (CEFIP-FCE-UNLP).</i>	



## LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EN 2020

### AUTORES:

- Ahmad, Ehtisham (London School of Economics).
- Bertín, Hugo D. (Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP).
- Brosio, Giorgio (Universidad de Torino).
- García, Carolina (FCE-UNLP).
- Garriga, Marcelo (CEFIP-FCE-UNLP).
- Gaskin, Josefina Paz (FCE-UNLP).
- Guadagni, Alieto Aldo (Academia Nacional de Educación y Academia Argentina de Ciencias del Ambiente).
- Jiménez, Juan Pablo (CEPAL).
- Kohn, David (Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile).
- Mangiaccone, Norberto (CEFIP-FCE-UNLP).
- Ocampo, José Antonio (Universidad de Columbia).
- Podestá, Andrea (consultora internacional).
- Porto, Alberto (FCE-UNLP y ANCE).
- Porto, Natalia (FCE-UNLP).
- Puig, Jorge P. (FCE-UNLP).
- Remes Lenicov, Jorge (Ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación).
- Rosales, Walter (CEFIP-FCE-UNLP).
- Ruiz del Castillo, Ramiro (FCE-UNLP).
- Tobes, Luciana (Laboratorio de Desarrollo Sectorial y Territorial - UNLP).
- Valdés, María Fernanda (coordinadora del Proyecto Tributación para la Equidad de la Fundación Friedrich Ebert).
- Velasco, Pedro (Laboratorio de Desarrollo Sectorial y Territorial - UNLP y IIEP - UBA).
- Zocaró, Marcos (FCE-UNLP y Universidad de Belgrano).



# CAPÍTULO I

---

## DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA





## La inflación es una cuestión central a resolver para poder crecer

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

¿Qué sucedió en la economía desde 1983? En 1983 se recuperó la democracia y esto fue un gran avance en términos de libertad y derechos humanos. Sin embargo, en las cuestiones económicas y sociales, los indicadores dan cuenta que los retrocesos superan a los avances<sup>1</sup>:

1. Se crece muy poco: solo 1,1 % anual per cápita y de manera muy volátil: hubo 21 años de crecimiento y 15 de caída. Se creció menos que América Latina (excl. Venezuela) y que el resto del mundo. La expansión acumulada (en PPP) en Argentina fue 43 % y en Chile 250 %. Solo hubo dos períodos de expansión continuada: 1991/1998 y 2002-2011.
2. La inflación es elevadísima: la acumulada en 36 años resultó la más alta del mundo (excl. Venezuela): 12.000.000.000 %. Se quitaron 7 ceros y el promedio anual fue de 70 %.
3. La pobreza aumenta: en 1983 era de 16 % y a fin de 2019 fue más del doble: 35 %, cuando en América Latina y en el mundo se redujo.

---

1. Ver JRL y D. Sica, *33 años de democracia: economía fragmentada y deuda social*, 2017. Blog de Economía del Sector Público, FCE-UNLP: *La Deuda de la Democracia. La necesidad de consenso*.

4. El país es poco competitivo <sup>2</sup>, la productividad es baja y no crece desde 2000 <sup>3</sup>, el Estado no brinda buenos servicios, la presión tributaria es insostenible, el elevado déficit fiscal provoca el aumento de la deuda, la tasa de ahorro e inversión es muy baja, la Justicia funciona mal, la educación pierde calidad y cobertura, y las reglas de juego cambian permanentemente.

### La política y la economía.

La responsabilidad de los destinos del país está en manos de los dirigentes políticos: administran el Estado, dictan las leyes y nombran los jueces. Ellos definen hacia dónde ir, lo que se puede y no se puede hacer, establecen los límites, las posibilidades y los tiempos.

Por eso, son ellos los que tienen que responder, ¿por qué, cuando debieron decidir sobre el futuro del país, en la mayoría de los casos, adoptaron las estrategias equivocadas? ¿Por qué todos los países (a excepción de un puñado) crecen, tienen estabilidad de precios y bajan la pobreza? ¿Por qué en Argentina se hace todo lo contrario a lo que ellos hacen?

Por cierto que hay presiones sociales y económicas, y también economistas que “venden el facilismo”, como sucede en todas partes del mundo. Pero es la política la que debe articular el Estado, la sociedad y el mercado en función de un proyecto estratégico que permita el crecimiento y la disminución de la pobreza.

---

2. Según el ranking de competitividad del World Economic Forum, la Argentina ocupa el puesto 81 sobre 86 países.
3. La productividad total (capital y trabajo) de Argentina es del 30 % de la de los países desarrollados.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

La política económica siempre depende de las decisiones políticas, pero para que el resultado sea favorable para el conjunto del país, se deben respetar las leyes básicas y universales de la economía. Los que las niegan son los que creen que la economía solo depende de la decisión política: el dirigente dice “quiero ir para allá”, y rápidamente toda la economía se encamina hacia donde él había señalado. Si solo incidiera la decisión política y la voluntad, no habría pobres en el mundo... la magia no existe en la economía.

Por dónde empezar: control de la inflación y programa de desarrollo.

La resolución de los problemas económicos argentinos exige una estrategia integral y consistente tanto para el corto plazo (macro) como para el largo plazo (crecimiento). La pregunta es por dónde empezar, porque los instrumentos son muy limitados y siempre debe haber un eje ordenador.

Lo tuvieron Perón<sup>4</sup> para revertir la crisis de 1949/51 (alta inflación y estancamiento), Menem en 1989/91 para combatir la hiperinflación y Duhalde en 2002<sup>5</sup> para salir de la convertibilidad que había colapsado. ¿Cuál fue el eje? La estabilidad de precios.

Tenían mucha razón, porque la inflación elevada reduce el ingreso de los trabajadores y sectores más vulnerables, genera inestabilidad cambiaria, disminuye la capacidad de ahorro y la monetización, desalienta la inversión, produce pérdidas patrimoniales, la moneda nacional tiende a desaparecer y alienta la indexación, la fuga de capitales y el cortoplacismo.

---

4. JRL, *El plan de Perón para salir de la crisis*, Clarín, 5/12/19.

5. JRL, *Bases para una economía productiva. El programa de enero-abril de 2002 y la rápida recuperación de la economía argentina*, Editorial Miño y Dávila, 2012, CABA.

Por esos motivos, la inflación ha sido derrotada en el mundo ya a fines del siglo pasado, y en la actualidad solo cuatro países tienen una inflación de dos dígitos (Venezuela, Argentina, Sudán y Zimbabue). Es un tema que nadie discute, ni en los medios académicos ni mucho menos en el mundo (a excepción de los países citados). En los países desarrollados es de 1,5 % anual y en los países en desarrollo del 4,5 % anual.

Además, una investigación del Banco Mundial demuestra que los países con una inflación superior al 20 % no crecen. En los años 90 todos los países de América Latina (Brasil, México, Chile, Colombia, Perú, Bolivia) implementaron políticas de estabilización y fueron exitosas, excepto en Argentina, que estalló en 2001. Desde 2010 Argentina tiene una inflación superior al 20%, y como prueba la investigación citada, no ha crecido nada.

La inflación presente es del orden del 40 %, pero con salarios en baja, tarifas congeladas, tipo de cambio retrasado y una oferta monetaria que se expande a un ritmo superior a la demanda de dinero, es probable que hacia fines de año pueda ser superior.

Es llamativo que la dirigencia política no tome nota de estas evidencias. ¿Por qué en Argentina no se la puede derrotar? ¿Por qué siempre se quieren implementar medidas novedosas que no se aplicaron en ninguna otra parte del mundo? ¿Por qué no se quiere copiar lo que hicieron los exitosos? ¿Por qué dicen que la inflación hay que combatirla después de crecer, cuando la estabilidad es una condición para crecer, como lo demuestran todos los países y las tres experiencias argentinas antes citadas?

La inflación en Argentina es multicausal y así se la debe enfrentar, sabiendo que el resultado nunca es inmediato. Cualquier simplificación

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

no resolverá el problema, lo agravará.

Su reducción es imprescindible para poder plantear una estrategia de crecimiento y reducir la pobreza. Además, su tratamiento pone a prueba la consistencia macroeconómica del programa, porque para estabilizar hay que involucrar a todas las políticas de corto plazo, y para afianzarla, se necesita un programa de desarrollo con reformas estructurales (reconstrucción del Estado, reforma impositiva pro crecimiento, cambios en el mercado laboral y de capitales, inserción internacional, etc.).

¿Qué hicieron los países exitosos?

Si bien cada país es diferente, para diseñar un programa en Argentina es útil analizar, en términos generales, lo que hicieron otros países para derrotar la inflación. Para ello se considerarán tres casos: Brasil, Chile e Israel.

1. En todos, primero hubo acuerdos entre las fuerzas políticas, y después con los sectores gremiales y empresariales. En algunos fueron formales, en otros informales, y también hubo acuerdos implícitos, cuando el programa fue creíble y por eso terminó siendo aceptado. Además, tiene que ser duradero, por eso que en estos países la estabilidad de precios se convirtió en Políticas de Estado.
2. En todos hubo un programa integral, involucrando a todas las políticas macro de manera tal que actúen simultáneamente y en la misma dirección. Todas fueron acompañadas con el inicio de un plan de reformas estructurales, sobre todo en el Estado. Además, fue fundamental la calidad técnica de los responsables de la formulación y gestión del programa.

3. La política inicial fue de shock <sup>6</sup>, y permitió reducir una inflación muy alta o hiperinflación a otra de 20/25% anual. Posteriormente, para reducirla a niveles de entre 2% y 5% se requirieron varios años manteniendo políticas consistentes con ese objetivo.
4. Modificación de la política y/o el régimen monetario: hubo otra unidad de cuenta (Unidad de Fomento, Unidad Real de Valor) e incluso en algunos casos hasta se cambió la moneda. El Banco Central fue independiente y se restringió la financiación al sector público; la tasa real de interés fue levemente positiva y se establecieron pautas para la expansión monetaria y/o metas de inflación. Actuó como un ancla.
5. Tipo de cambio: en general se empezó con un tipo de cambio alto para generar equilibrio o superávit en la cuenta corriente y evitar futuras presiones; puede ser fijo o con flotación administrada. Para quitarle presión al tipo de cambio real fue necesario bajar el costo laboral unitario (menos impuestos al trabajo, más producción y más productividad). Generalmente hubo controles iniciales sobre la Cuenta Capital del balance de pagos. También actuó como un ancla.
6. Ajuste para eliminar el déficit fiscal. En todos los casos fue central e incluyó a todos los niveles jurisdiccionales. Hubo privatizaciones, despido de personal, racionalización del gasto y reducción de salarios, según el caso. También hubo reformas impositivas para eliminar todo lo que castigue a los factores de producción (capital, trabajo y tecnología).

---

6. JRL, La economía política del shock y del gradualismo, en M. Garriga y otros (ed.), *Lo que se pensó y escribió sobre políticas públicas en 2017*, FCE-UNLP, 2018.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

7. Precios y salarios: hubo un acuerdo para acomodar los precios relativos y controlar y/o fijar precios y salarios, pero por un plazo relativamente breve. Se dejó de indexar por el pasado para hacerlo con la inflación esperada. Puede haber cláusula de desagio.
8. Todos hicieron un acuerdo con el FMI. Les abrió las puertas para el acceso al mercado internacional de capitales, necesario para controlar el tipo de cambio y financiar el crecimiento, y, además, para la reprogramación de la deuda, en caso de ser necesaria.
9. En general estas medidas de estabilización se han vinculado con una estrategia y política de crecimiento. En todos los casos el financiamiento fue central, a través del aumento de la monetización que permite expandir el crédito, la expansión del mercado de capitales y el ingreso de fondos externos. No fue inmediato, fue un proceso gradual que se fue consolidando en el tiempo a medida que la inflación iba disminuyendo.
10. Resultados: la inflación cedió rápidamente y así aumentaron los ingresos personales y se expandió el consumo. Con el tipo de cambio alto aumentaron las exportaciones netas. Posteriormente aparecieron las inversiones.

### Cómo proceder en Argentina.

Considerando la experiencia de los tres momentos en las que el peronismo hizo frente a situaciones críticas, y si bien cada una tuvo sus particularidades, en la última de ellas fue central el consenso logrado por Duhalde con Alfonsín y el Diálogo Argentino (Iglesia, CGT, UIA, ABRA, CAC y ruralistas). Ello permitió aprobar e implementar, entre enero y febrero de 2002, en solo dos meses, todas las medidas necesarias para revertir la crisis.

Se diseñó un programa integral de corto plazo y se lo aplicó mediante una política de shock, mecanismo también aplicado por Perón en 1952 y Menem en 1991. El gradualismo nunca funcionó.

En paralelo a la implementación de las medidas para el corto plazo, se debe trabajar en el diseño de un programa de crecimiento <sup>7</sup>, que, en este caso, necesariamente debe ser gradual.

En esta oportunidad solo me referiré a las políticas de corto plazo. En función de la complejidad de la situación y los muy limitados instrumentos de política económica disponibles, no todo se podrá resolver rápidamente y habrá que asumir costos en pos de un futuro mejor para todos.

Por eso es necesario llegar a algún tipo de acuerdo entre las distintas fuerzas políticas y con los sectores socioeconómicos, porque ello permitirá implementar las medidas necesarias y que sean sustentables en el tiempo, ganar credibilidad, evitar las continuas modificaciones de la política económica y reducir la conflictividad social. En síntesis, consolidará la gobernabilidad.

En este tipo de acuerdos es importante su contenido, pero más relevante es el espíritu y la voluntad de acordar. Implica alcanzar el mayor consenso sobre la raíz de los problemas, los objetivos deseados y las medidas que se tienen que adoptar. No es sencillo, pero tampoco lo es la situación del país. La dirigencia política es la que debe dar el primer paso porque ese es su rol; son los únicos que tienen los instrumentos para hacerlo, entre ellos y con los distintos sectores. Siempre dicen que hay que hacer acuerdos, como La Moncloa p.e., pero, ¿por qué no lo hacen?

---

7. JRL, Las condiciones para el desarrollo sustentable de la Argentina, *Movimiento 21 N° 3*, marzo 2017. También JRL, La inserción comercial de Argentina en el mundo, *Movimiento 21 N° 9*.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

El acuerdo se refiere al corto plazo, a la macro, porque es lo más urgente. Si es exitoso, se puede preparar otro sobre las cuestiones estructurales, pero en esta situación no es oportuno “mezclar” corto y largo plazo.

Una macroeconomía equilibrada y estable. Para poder crecer y mejorar el ingreso familiar es necesario (aunque no suficiente) que la macro esté equilibrada y la inflación sea muy reducida. Cuando ello no ocurre es porque la economía está desajustada y, en ese caso, hay que hacer el ajuste, que siempre es doloroso. ¿Por qué siempre se critica a los que ajustan y nunca a los que desajustaron la economía? ¿Por qué nada se dice o hace para evitar el desajuste?

Los países más progresistas del mundo son aquellos macroeconómicamente estables, porque pueden avanzar, aumentar los salarios y, con la acción del Estado, cuando presta servicios de calidad, se mejora la distribución de los ingresos.

Existen dos grupos de temas, ambos necesarios y que se retroalimentan; el primero es transitorio y el segundo permanente:

Precios relativos estables. La tasa de inflación, los salarios, las tarifas, el tipo de cambio y la tasa de interés deben estar en un nivel que no tengan presiones y terminen desestabilizando todo el sistema. Por ejemplo, ha sido frecuente atrasar el tipo de cambio y las tarifas para ayudar a contener la inflación, pero siempre, en algún momento, se deben actualizar y esto genera un sinnúmero de problemas. ¿Por qué, cuando se congela algún precio relativo clave, no se discute su efecto y temporalidad? ¿Por qué siempre se repiten los mismos errores?

En esta etapa, lo importante es romper con la inercia y cambiar las expectativas. Porque para estabilizar los precios de manera sustentable es necesario cumplir con los temas del segundo grupo, que son los equi-

librios macro. Como ya se señaló, la experiencia de los países exitosos muestra que reducir una alta inflación al 20/25 % anual puede ser rápido; posteriormente se necesitan algunos años para bajarla a niveles internacionales.

Equilibrios macro. Es muy fácil y rápido desequilibrar la economía, pero volverla a equilibrar lleva muchísimo tiempo. Es fácil llegar al déficit fiscal, pero eliminarlo exige muchos años. ¿Por qué, si se conoce el daño que generan los desequilibrios, nunca se los evita? El déficit fiscal genera deuda y cuando ésta no se puede pagar, se les echa la culpa a los acreedores y nunca a los que generaron el déficit. No se pueden eludir las propias responsabilidades!

A diferencia de las acciones del anterior grupo, que deben ser aplicadas en forma inmediata, estos temas necesitan de un período más largo para su cumplimiento, pero una vez alcanzados se los debe mantener de manera permanente. Esto es imprescindible, caso contrario no se alcanzará el objetivo de una estabilidad sostenible. Los equilibrios necesarios a considerar son:

- Equilibrio fiscal, a partir de la baja del gasto y no del aumento de impuestos.
- Equilibrio en la cuenta corriente, a partir del aumento de las exportaciones de bienes y servicios y no por baja de las importaciones.
- Política monetaria acorde con la inflación estimada y el aumento de la demanda de dinero. La moneda nacional debe volver a ser aceptada por todos los argentinos; es parte de nuestra soberanía.
- Mercado laboral con una alta proporción de trabajadores formales y baja tasa de desocupación.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Hay dirigentes que aceptan la necesidad de una macro equilibrada, pero quienes lo plantean suelen ser tildados de monetaristas, ortodoxos, liberales, tecnócratas, etc., impidiéndose la discusión. ¿Por qué no aceptan una discusión abierta y evitan los epítetos que lo único que hacen es eludir el problema y querer imponer sus ideas? Deberían ser un poco más humildes, porque su actitud, conservadora por cierto, ha contribuido, y mucho, al desbarraque de la Argentina.

Consideraciones finales.

- La pobreza seguirá creciendo a pesar del aumento de los subsidios: para reducirla hay que aumentar el empleo y eso se logra con más inversión y más ahorro.
- Los salarios seguirán bajando si no aumenta la productividad y el empleo.
- La distribución del ingreso continuará deteriorándose si no se crea riqueza, mejoren los servicios prestados por el Estado y se cambie el régimen tributario.
- No se podrá crecer sostenidamente sin estabilizar los precios y sin una estrategia de desarrollo acorde con los tiempos de la Cuarta Revolución Industrial.

Todos son temas conflictivos, complejos, difíciles, pero tienen que ser abordados. Lo peor es seguir con una actitud conservadora, por más que discursivamente se la disfraza de progresista o liberal.

Porque en un mundo caracterizado por la globalización, el cambio climático y el permanente avance tecnológico, si no se hace nada, nos seguiremos hundiendo en la decadencia y aumentando la pobreza. Habrá que afrontar costos, pero éstos serán menores al costo de no

hacer nada. De cómo se asuma el desafío dependerá el futuro de la Argentina. No se puede hacer siempre lo mismo y pretender resultados diferentes.

---

*Esta nota fue escrita originalmente para ser distribuida entre los dirigentes políticos con el objetivo de generar conciencia de los problemas nacionales y provocar el debate.*



## Volver a crecer y abatir la pobreza

Por Alieto Aldo Guadagni.

A inicios del siglo XX Argentina ingresaba al nuevo siglo con grandes ilusiones acerca de su futuro de grandeza y con fundado optimismo sobre sus posibilidades de ser una gran nación próspera. En los años previos a la Guerra Mundial de 1914 el PBI por habitante argentino era similar al de Francia y Alemania, mayor al de Italia y España y más del doble que el de Japón. Para muchos lectores de esta nota no le será fácil pensar que nuestro país alguna vez fue uno de los más prósperos y desarrollados del mundo.

La globalización iniciada a fines del siglo pasado significó el gran avance productivo y del nivel de vida de las naciones asiáticas, como China, India, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam. Pero no ocurrió lo mismo en América Latina que redujo su participación en el PBI mundial debido a su escaso crecimiento económico. Por esta razón la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad social son hoy grandes desafíos para los países de América Latina y, también, unos de los principales que hoy enfrenta nuestro país para poder avanzar de una manera firme hacia un desarrollo sostenible.

Los altos niveles de pobreza reflejan desde hace años en Argentina el hecho que en las nuevas generaciones son cada vez más quienes son laboral y socialmente excluidos. No será fácil avanzar ya que nuestra acumulación de capital, no solo físico sino también humano, es hoy insufi-

ciente para sostener un crecimiento económico no solo prolongado sino también equitativo, en un mundo globalizado y crecientemente competitivo.

Sin crecimiento económico no podremos abatir la pobreza, como lo evidencian los avances que han venido ocurriendo en los últimos años en nuestros cinco países vecinos (Bolivia, Paraguay, Brasil, Uruguay y Chile). Comencemos por señalar que todos estos países, que han tenido gobiernos de distinta orientación política, han demostrado más sensatez en el diseño y ejecución de sus políticas económicas que nosotros, y hoy exhiben niveles de pobreza inferiores a los de nuestro país y también un mayor crecimiento económico.

La comparación de nuestros principales indicadores económicos con estos cinco vecinos, que presentaremos a continuación, pone en evidencia que nuestro retroceso productivo y aumento de la pobreza es mayor en nuestro país desde hace ya varios años.

- (i) El flagelo de la inflación trepó a 53,5 por ciento el año pasado en nuestro país. Mientras que apenas fue 3,7 en Brasil, 1,8 en Bolivia, 2,7 en Paraguay, 7,9 en Uruguay y 2,2 en Chile.
- (ii) El nivel de desempleo ascendió a 9,8 por ciento el año pasado en nuestro país, magnitud superada únicamente por Brasil (11,9), pero por encima de Bolivia (4,0), Paraguay (7,1), Uruguay (9,4) y Chile (7,2).
- (iii) Las últimas cifras de CEPAL nos dicen que la deuda externa del gobierno argentino era la más alta en la región, ya que representaba 41,8 por ciento del PBI, mientras esta proporción era en Brasil 9,8, en Paraguay 14,0, en Uruguay 29,3 y en Chile 5,3.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

- (iv) En los 8 años que van desde 2013 al 2019, en nuestro país fueron recesivos nada menos que 5 de ellos, mientras que fueron 3 en Brasil, ninguno en Bolivia, 2 en Paraguay y también en Uruguay, y solamente 1 en Chile.
- (v) Nuestro retroceso se manifiesta claramente en la evolución del PBI por habitante, ya que en el pasado teníamos el nivel más alto en la región. En 1980 nuestro PBI por habitante era muy superior al de nuestros cinco países vecinos, mientras que la situación ya era distinta antes del inicio de esta pandemia global. Dos países vecinos ya registraban en 2019 un PBI por habitante superior al nuestro (Uruguay 17 por ciento mayor y Chile 31 por ciento), mientras que en 1980 nuestro PBI por habitante había sido 50 por ciento mayor al del Uruguay y 85 por ciento superior al de Chile. Los otros tres países vecinos (Brasil, Bolivia y Paraguay), también acortaron significativamente desde 1980 sus diferencias con nuestro PBI por habitante.

Nuestro retroceso en la región se agravará aún más este año 2020, ya que CEPAL estima que nosotros lideraremos la caída en el PBI en el Cono Sud, con una reducción del 10,5 por ciento, mientras que en Brasil la caída sería el 9,2 %, en Bolivia 5,2, en Paraguay 2,3, en Uruguay 5,0 y en Chile 7,9. Este año culmina otra década perdida, ya que la caída de la actividad económica significará que, al cierre de 2020, el nivel del PIB per cápita de América Latina y el Caribe sea similar al observado en 2010.

La CEPAL proyecta que el número de personas en situación de pobreza en América Latina se incrementará en 45,4 millones en 2020, con lo que el total de personas en situación de pobreza pasaría de 185,5 millones en 2019 a 230,9 millones en 2020, cifra que representa el 37,3 por ciento

de la población. Este año nuestro país se encamina a liderar la pobreza, no solo en el Cono Sur, sino en toda la América del Sur, con un nivel del 37,5 por ciento de la población, seguido por Bolivia 36,1, Brasil 26,9, Paraguay 20,9, Uruguay 5,3 y Chile 15,5. Nuestra pobreza se encamina este año también a superar la de Colombia, Ecuador y Perú. El único país en América del Sur que registra una pobreza mayor a la nuestra es Venezuela.

En toda América Latina la pobreza llegaría este año al 37,3 por ciento de la población, es decir 3,2 puntos porcentuales por encima a los 34,1 registrados en el año 2007. Pero atención la mayoría de los países sudamericanos registran menores niveles de pobreza cuando se compara este año 2020 con el año 2007. En Bolivia la reducción de la pobreza entre 2007 y este año significa 17,9 puntos porcentuales menos, en Brasil 3,1, en Colombia 12,7, en Ecuador 9,9, en Paraguay 39,6, en Perú 13,5 y en Uruguay 12,8. Mientras que en nuestro país la pobreza entre 2007 y este año, por el contrario, evoluciona hacia nada menos que una preocupante realidad con 16,5 puntos porcentuales más.

Como se ve venimos transitando ya desde hace muchos años un proceso de estancamiento productivo, con alta inflación y déficit fiscal, creciente endeudamiento en moneda extranjera, fuga de capitales, desaliento al ahorro en nuestra propia moneda y aumento del desempleo y la pobreza. Ya hemos vivido muchos años negativos para nuestra gente, con gobiernos de distinto color político, por esta razón ya nos queda poco tiempo para definir un nuevo sendero, con dirigentes políticos que tengan la decisión y la lucidez requerida para comenzar una nueva era de crecimiento con inclusión social.

Es hora de dejar de ser los líderes de la pobreza en América del Sur.



## Rol del Estado: distribución, ordenamiento macroeconómico y competitividad. La situación en Argentina

Por Jorge Remes Lenicov.

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

En todos los países del mundo el Estado interviene en la economía para cumplir con tres funciones: distribución, ordenamiento macroeconómico y competitividad. La presente nota ahonda en cada una de las mismas en pos de reflexionar sobre los interrogantes que plantea la situación del Rol del Estado en Argentina.

Prestar los servicios básicos y mejorar la distribución del ingreso.

Cuando los gastos están bien direccionados y administrados, los impuestos son razonables y progresivos, existen regulaciones para evitar monopolios y defender a los consumidores, el sector público mejora el bienestar de la población y la distribución del ingreso.

El gasto público consolidado en este siglo se expandió aceleradamente y su nivel actual es el más alto de la historia: alrededor del 42 % el PIB. En relación al promedio de la última década del Siglo XX el aumento fue del orden de los 16 puntos del PIB.

Sin embargo, a pesar del mayor presupuesto, los servicios prestados (educación, salud, justicia, seguridad, etc.) no han mejorado ni la pobreza se ha reducido a pesar del creciente gasto social. ¿Por qué? Básicamente porque se expandió en más de 70 % la planta de personal,

que no eran necesarios o no contaban con las calificaciones mínimas para las tareas que necesita cubrir el Estado. Además, se jubilaron personas que no habían aportado, duplicando la cantidad a financiar; tal como está diseñado, el actual régimen es insostenible (la tasa de sostenimiento que en 2005 era de 2,3 bajó a solo 1,4 en 2019). Finalmente se otorgaron subsidios para las empresas de energía y transporte y no a los consumidores más necesitados. La responsabilidad de lo sucedido, según el caso, corresponde a las tres jurisdicciones: Nación, provincias y municipios.

Es fundamental un Estado presente, pero su presencia no se debe medir por el monto gastado sino por los servicios y funciones que presta. Suele confundirse un necesario Estado presente con su tamaño; cuanto más grande, más presente. Y no es así.

El Estado no es una fuente de empleo, sino que tiene que incorporar solo los necesarios y los que están calificados para los servicios a prestar. Además, siempre se necesitan profesionales y técnicos en los cargos de conducción y que conozcan las tareas a desempeñar. Cuando el Estado está desorganizado y funciona mal se pierden instrumentos de política, porque al dejar de lado la necesaria formación y profesionalización, no se pueden implementar políticas específicas, educar a los jóvenes, dar buena salud, construir caminos, etc. Así, no ayuda a mejorar la distribución del ingreso ni a crear las condiciones para el ascenso social de quienes están en la base de la pirámide. ¿Por qué la dirigencia política no explica lo que debería hacerse para mejorar el funcionamiento del Estado? ¿Cómo se explica que un Estado enorme no sirva para que los argentinos estén mejor? ¿Cuáles deberían ser las funciones del Estado? ¿Cuánto es el gasto necesario para esas funciones?

Según un estudio del BID, el Estado argentino es el más ineficiente de

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

América Latina y ello cuesta el 7,2 % PIB. El impacto negativo es doble: por un lado, muchas familias tienen que pagar por la contratación de servicios privados (educación, salud, seguridad), los cuales tuvieron una gran expansión. Por el otro, hubo que aumentar el 25 % los impuestos para financiar esa ineficiencia.

Algunos dicen que el Estado no debe medir sus costos, porque sus funciones son vitales para la sociedad y eso no tiene costo. En el fondo, al ocultar información relevante, se facilita la discrecionalidad y dificulta el control. El desorden ayuda a los deshonestos y/o a las malas políticas. ¿Por qué los ciudadanos no tienen acceso a toda la información sobre el funcionamiento del Estado? ¿Cuántos son los empleados y contratados que tiene cada municipio, provincia y Nación? ¿Cuáles son sus tareas? ¿Cuál debería ser el régimen laboral para mejorar la calidad de los servicios prestados? ¿Cuáles son los costos y beneficios de los programas e inversiones que realiza? ¿Por qué no se hace una discusión integral del sistema jubilatorio y de todos los subsistemas? ¿Cómo se debería financiar el régimen?

La presión tributaria también aumentó aceleradamente: es del orden del 37 % del PIB y creció 60 % en relación a los años 90; a ello hay que sumarle el impuesto inflacionario (4 % del PIB). Para nuestro nivel de desarrollo y los servicios prestados, esa presión es altísima (semejante a los países de la OCDE). Pero lo es aún más cuando se considera su impacto sobre quienes están en "blanco", que soportan una presión superior al 50 % del PIB.

Entre 2004 y 2016 se pagaron unos u\$s 700.000 millones más de impuestos que en la década del 90; es un monto equivalente, en valores actuales, al Plan Marshall que los EE.UU. lanzaron después de la II

Guerra Mundial y que ayudó mucho a la reconstrucción de Europa. En Argentina, ¿cuál fue el resultado en términos de bienestar, crecimiento y mayor equilibrio regional?

El crecimiento de la presión y los deficientes servicios prestados generó el aumento de la evasión, que es muy elevada. Por la combinación de ambos, el régimen deja de cumplir sus objetivos, que son alentar el ahorro y la inversión, promover la producción y mejorar la equidad distributiva.

Por el contrario, se castiga a los factores de producción (impuestos al ahorro, al trabajo, a la bancarización, a todas las exportaciones), y no es progresivo, ya que los pobres, en términos relativos, no pagan menos que el resto. Además, hay una madeja de más de 160 tributos y tasas que acarrear problemas a los contribuyentes y también al fisco que los debe administrar y controlar.

¿Por qué no se puede plantear la discusión de una reforma tributaria?  
¿Por qué no se empieza con los impuestos que van a contramano del crecimiento? ¿Qué habría que hacer para reducir la evasión?

El federalismo es fundamental, porque su buen funcionamiento permite alcanzar tres objetivos: a) igualar las prestaciones básicas estatales para que los argentinos de todo el país tengan los mismos servicios y oportunidades; b) promover el desarrollo; y c) reducir las asimetrías regionales.

Sin embargo, el actual régimen de coparticipación tiene muchos defectos: no cumple con la Constitución que exige su reforma (en 1996); falta de correspondencia entre lo que se gasta y se recauda; las normas cambian con frecuencia (desde 1983 hubo más de 50 modificaciones); la distribución entre las provincias no puede explicarse por ningún indi-

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

cador objetivo y es muy injusto para algunas, sobre todo para la Provincia de Buenos Aires que hace el mayor aporte; la coparticipación no está integrada con políticas nacionales de desarrollo regional y mecanismos para la creación de empleo productivo en el sector privado; y se generan incentivos perversos que provocan ineficiencias en el gasto y distorsiones en la recaudación.

¿Por qué no se cumple con lo prescrito en la Constitución? ¿Cuáles son los argumentos para no hacerlo? Pareciera que nunca es el momento propicio, aún cuando es frecuente el reclamo de los gobernadores y de los políticos para hacerlo. ¿Por qué todos dicen que hay que promover el interior y no se analiza cómo hacerlo? ¿Por qué no se discuten cuáles son las misiones y funciones del gasto y la recaudación de cada jurisdicción como manda la nueva Constitución?

Ayudar a ordenar la macro.

Una macro ordenada es una condición necesaria, aunque no suficiente, para poder crecer. Se logra cuando los grandes agregados (fiscal, monetario, externo y laboral) y los precios relativos (inflación, tipo de cambio, salarios, tarifas, tasa de interés) están en equilibrio o cercanos a él y son sustentables. El equilibrio fiscal es parte de ese ordenamiento.

Sin embargo, hubo desequilibrios importantes en 32 de los últimos 36 años, con picos superiores al 7 % del PIB. Los países más ordenados y que crecen, pueden tener un desequilibrio (acotado) financiándolo con deuda de forma tal que ésta se mantenga constante en relación al PIB. El déficit alto y permanente genera deuda, y cuando no se puede pagar, se renegocia o se declara directamente el default. Desde la restauración de la democracia hubo cuatro renegociaciones (1984, 1993, 2005/10 y 2020). Todo un récord mundial. Esto es un gran desprestigio para el país,

motivo por el cual nos cobran una mayor tasa de interés por los préstamos solicitados, sean para el sector público o el privado. En realidad, los gobiernos usan la deuda para evitar el esfuerzo presente y cargárselo a los próximos gobernantes y/o a la siguiente generación. Si se hubiera cumplido con la ley 25.152/99 (de mi autoría) la deuda no sería un problema, habría más capacidad para controlar la inflación, y no se necesitaría aumentar los impuestos. Un par de preguntas: ¿Por qué no se discute el motivo del desequilibrio fiscal y como reducirlo? ¿Por qué siempre se opta por lo más sencillo en lo inmediato (tomar deuda y luego no pagarla según los términos originales) y lo más costoso para el futuro?

Las malas decisiones en la cadena gasto-ingreso provocan un desequilibrio en el Estado, que, como siempre sucede en un sistema de vasos comunicantes como es la economía, generan desequilibrios en otros sectores y que terminan afectando al conjunto de la economía:

- El déficit fiscal es un desahorro, cuando la economía, para crecer, tiene que aumentar el ahorro y así financiar la inversión.
- El aumento de la deuda pública reduce el crédito interno disponible para las familias y empresas a la vez que aumenta su costo.
- La mayor emisión alimenta la inflación o dificulta reducirla.
- El aumento permanente de los impuestos y de fácil recaudación, en la mayoría de los casos, no ayudan a la producción ni al bienestar de la población.
- Los ajustes del gasto, cuando aparecen las crisis, se hacen recortando la inversión o achatando la pirámide salarial, lo cual termina perjudicando al conjunto de la sociedad y también al propio

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Estado, porque desincentiva el ingreso de profesionales o personal más calificado.

Mejorar la competitividad y la productividad.

La competitividad (concepto macro y sistémico) es central para crecer: permite aumentar las exportaciones para poder importar lo necesario y evitar las periódicas crisis de balance de pagos que siempre provocan una caída en el PIB. Según el ranking de competitividad del World Economic Forum, la Argentina ocupa el puesto 81 sobre 86 países, lo cual explica nuestros problemas para acumular reservas y crecer sostenidamente. Además, al no tener un programa de largo plazo para aumentar la competitividad, ante cada problema coyuntural en las cuentas externas se tiene que devaluar, que provocan inflación y una baja de los salarios reales.

Por su parte, otro factor fundamental es el aumento permanente de la productividad (concepto microeconómico), porque posibilita alcanzar una mayor eficiencia y así poder aumentar los salarios reales; esto impacta positivamente sobre el consumo. La productividad total (capital y trabajo) de Argentina es del 30 % de la de los países desarrollados y no crece desde principios de este siglo. Esto explica por qué los salarios e ingresos reales actuales no sean muy diferentes a los de hace 15 o 20 años.

Cuando hay dificultades para expandir las exportaciones y el consumo, no aumentarán las inversiones, y así se va configurando un círculo perverso que ha llevado a que la Argentina tenga un muy bajo crecimiento tendencial y no pueda reducir la pobreza.

Por estas consideraciones, el Estado, según como sea su funcionamiento y cuál la decisión política de quienes lo administran, puede ayu-

dar o no, para lograr el aumento de la competitividad y la productividad.

Para alcanzar estos objetivos, el Estado debe estar bien organizado y contar con personal adecuado que permitan proveer una buena educación y salud, una justicia independiente que sea eficaz en tiempo y forma, impuestos que no sean abusivos y promuevan la producción y las exportaciones, subsidios a los más necesitados pero con alguna contraprestación, inversiones en infraestructura, y regulaciones para proteger a la comunidad y evitar los monopolios. Además, profesionales capacitados para ayudar a pensar estratégicamente hacia dónde va el mundo y hacia dónde le conviene ir al país.

Finalmente, el Estado debe bregar por una legislación que facilite y haga más eficiente la organización de la economía. ¿Por qué no se discute lo que habría que hacer para incrementar la competitividad y la productividad? ¿Cuáles medidas deberían adoptarse para aumentar la acumulación de los factores de producción: inversión, mano de obra calificada y tecnología? ¿Cuál es el papel que debería tener el Estado en este proceso que es vital para que el país se desarrolle sostenidamente?

Consideraciones finales.

El Estado no puede ser un estorbo, sino que tiene que agregar valor y convertirse en uno de los factores que promueva el crecimiento y la mejora del bienestar. Para eso hay que asumir el gran desafío de su transformación. Como es una tarea micro, se requiere mucho tiempo (varios mandatos presidenciales), tanto para avanzar con las reformas como para observar sus resultados.

Para que esta tarea sea exitosa, es fundamental un acuerdo entre los partidos políticos para llevarla adelante y darle continuidad, y de la par-

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

ticipación activa de los que conocen como funciona el Estado, que son los profesionales y técnicos, tanto para que se tome conciencia de los problemas, como para aportar sus ideas y liderar las acciones para el mejoramiento del Estado. Los dirigentes permanentemente dicen que hay que hacer acuerdos, como La Moncloa, p.e. Pero, ¿por qué no lo hacen? ¿Por qué nunca pasan de la primera reunión? ¿Por qué no se prepara una agenda de un puñado de temas y se comienza a trabajar uno por uno hasta llegar a un resultado? ¿Cómo se definen, en este contexto, las políticas de Estado para gobernar pensando en el futuro? ¿Por qué es imposible mantener una línea estratégica a pesar del cambio de gobierno?

La tarea por encarar es compleja, difícil y conflictiva, pero necesaria para salir del estancamiento. Lo peor es continuar con esta actitud conservadora, por más que discursivamente se la disfraza de progresista o liberal. Si se sigue haciendo lo mismo, y en un mundo que avanza y cambia aceleradamente, nos seguiremos hundiendo en la decadencia y aumentando la pobreza. Habrá que afrontar costos, pero éstos serán menores al costo de no hacer nada. De cómo asumamos el desafío dependerá el futuro de la Argentina. No se puede hacer siempre lo mismo y esperar resultados diferentes.

---

*Presentado en el II Congreso Nacional de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, octubre 2020.*





## Desafíos de políticas públicas en la era de los robots

Por Walter Rosales (CEFIP-FCE-UNLP).

"Las fábricas del futuro tendrán dos empleados: un hombre y un perro. El hombre estará ahí para darle de comer al perro y el perro estará ahí para evitar que el hombre toque las máquinas" (en Oppenheimer, 2018).

Esta frase ilustra la relevancia del problema a analizar. El avance tecnológico, a través del empleo de robots, automatización e inteligencia artificial, podría generar grandes mejoras en la productividad, empleo y salario. Pero considerando las fricciones de las economías de los países, podría observarse desempleo tecnológico con caída del salario, de las tasas de ahorro y de consumo agregado, a la vez que un deterioro en la distribución del ingreso. Por lo tanto, no es claro cuál sería el impacto sobre el bienestar. En este contexto, se discute qué políticas públicas deberían implementarse. ¿Tendrían que aplicarse impuestos a los robots? ¿Qué rol ocupan las políticas educativas? ¿Cuán adecuadas son las instituciones que regulan el mercado de trabajo?

¿Cuál es la discusión?

La preocupación sobre el impacto del cambio tecnológico no es nueva. El debate se inicia en el siglo XIX, cuando máquinas sustituyeron al trabajador textil y la mecanización de la agricultura reemplazó a una gran cantidad de trabajos manuales.

En la noción de Schumpeter de “destrucción creativa”, las formas de trabajo y producción son reemplazadas por nuevas tecnologías, asociadas a nuevas formas de trabajo más productivas, pero no sin costo. Keynes en 1930 predijo para todo el siglo un desempleo tecnológico generado por el reemplazo de trabajo humano por máquinas. Estas ideas siguieron siendo sostenidas por W. Leontief en 1983.

Estas predicciones estuvieron lejos de ser verificadas. Acemoglu y Restrepo (2017, a) dan cuenta del impacto positivo del cambio tecnológico sobre el empleo. Destacan la creación de nuevos trabajos, como, por ejemplo, el de analistas de negocios en la década de los '80, el de técnicos en radiología en los '90, y el de desarrolladores de software en los 2000. En general, desde la década del '80, el crecimiento del empleo ha sido más grande en sectores con mayor cantidad de nuevos tipos de trabajo.

No obstante, en la actualidad se está frente a un desafío mayor. Diversos estudios dan cuenta de un importante impacto de la tecnología sobre el mercado de trabajo. Se estima que alrededor de la mitad de los trabajos en Estados Unidos serían reemplazados por la automatización en los próximos años. Según el informe de Mckinsey Global Institute (2017) el 5% de las ocupaciones pueden ser totalmente automatizadas, pero el 60% de las ocupaciones tienen una proporción no menor del 30% de tareas que pueden ser reemplazadas por la automatización. Estimaciones similares presenta el estudio de OECD (2016). Los países en desarrollo no escapan de esta tendencia. El informe del Banco Mundial (2016) estima que dos terceras parte del empleo en estos países son susceptibles de automatización.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

¿Qué trabajos estarían en riesgo de ser reemplazados por la tecnología?

En general, el avance tecnológico alcanza a la mayoría de los trabajos hoy conocidos, pero hay algunos que corren un mayor riesgo. A. Sandberg (Ph.D. en neurociencias computacionales de la Universidad de Oxford) señala que, si un trabajo puede explicarse fácilmente, entonces puede automatizarse, si no, no. En la misma línea, M. Osborne de la misma universidad sostiene que “la probabilidad de automatización de un trabajo está muy estrechamente relacionada con el nivel de habilidades o estudios. La gente con altos niveles de habilidades o estudios estará bien equipada para moverse hacia los nuevos trabajos que surjan en los próximos años, mientras que los que están menos capacitados serán los que corren más riesgo de ser reemplazados por completo” (en Oppenheimer, 2018).

Frey y Osborne (2013), cuyas conclusiones pusieron el tema en el centro del debate, calculan la probabilidad de que un trabajo sea reemplazado por la tecnología. Presentan un ranking de 702 actividades, de los cuales el 47% de los empleos podría desaparecer en 15 o 20 años por la automatización (con probabilidades mayores 0,7). Entre ellos se encuentran los trabajos de oficinistas o administrativos, los asociados a almacenamiento o procesamiento de información, trabajos relacionados con ventas, servicios de contabilidad y liquidación de impuestos, guías de turismo, camioneros, mozos, chefs, etc., etc. En el otro extremo, cobran robustez aquellos trabajos relacionados con actividades recreativas, la salud mental, el cuidado de ancianos, entre otros.

¿Qué es un robot y qué impacto tendrían?

El término robot, acuñado por el escritor L. Capek en 1920, proviene del

checo "robota" que significa servidumbre o trabajo pesado. Se trata de elementos tecnológicos o máquinas, controladas automáticamente, reprogramables y de usos múltiples.

La automatización (entendida en sentido amplio) y/o la robótica permiten a las firmas utilizar capital en lugar de trabajadores, generalmente no calificados, en la realización de tareas repetitivas. Pero a la vez, crean nuevas formas de trabajo, complementarias con la tecnología, que pueden ser ocupadas por personas más capacitadas, en cuyo caso tengan ventajas comparativas. La capacidad de adaptación de la fuerza laboral es crucial para no ser desplazada. Conceptualmente, según lo señala Acemoglu y Restrepo (2017, b): "If this comparative advantage is sufficiently important and the creation of new tasks continues, employment and the labor share can remain stable in the long run even in the face of rapid automation."

En un enfoque estático, los efectos de la automatización serían; (i) una reducción de la participación del factor trabajo en la producción de bienes y una disminución del empleo laboral (efecto desplazamiento), pudiendo también disminuir el salario; (ii) la creación de nuevos trabajos, que derivaría en mayor participación del trabajo en la producción, mayor empleo y mayores salarios (efecto productividad).

El efecto productividad contrarresta al efecto desplazamiento, por el aumento de la demanda de trabajo no automatizado; por la mayor acumulación de capital que impulsaría un aumento de la demanda de trabajo; y por el aumento de la productividad en trabajos previamente automatizados (tecnología complementaria entre sí) (Acemoglu y Restrepo, 2018). Históricamente, la producción era cada vez más trabajo-intensiva a pesar de la mecanización, dando cuenta de que el efecto

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

de la mayor productividad y creación de nuevos trabajos era mayor que el efecto desplazamiento. Sin embargo, estimaciones recientes sobre el impacto de la robotización sugieren un impacto negativo sobre el empleo y salario. Acemoglu y Restrepo (2017, a) estiman para Estados Unidos, una pérdida neta de 3 a 5 empleos por cada robot adicional que se incorpora en la economía, y una caída del salario agregado entre el 0,25% y 0,5% ante un aumento de un robot por cada mil empleados.

El impacto en el bienestar es a priori ambiguo. En teoría, si la automatización generara un aumento de productividad, y el mercado de trabajo es competitivo, la reducción subyacente del empleo no generaría costo de bienestar. Por lo tanto, la automatización aumentaría el bienestar agregado. Esta conclusión cambiaría a un resultado opuesto, si se parte de supuestos más realistas, donde habría fricciones o rigideces en el mercado de trabajo (por ej. que los trabajadores no puedan adaptarse y reincorporarse al mercado de trabajo). Por otra parte, la creación de nuevos trabajos estaría siempre asociada a un mayor empleo y mayores salarios.

Guerreiro y otros (2019) distingue en su modelo dos tipos de trabajo: rutinarios y no rutinarios. Los primeros son aquellos susceptibles de ser reemplazados por otro insumo intermedio (robots). Destacan el impacto negativo en la distribución del ingreso, producto de la caída del salario del trabajo rutinario, necesaria para que éste sea competitivo con la automatización.

Porter (2019) sostiene que la robotización produce, además, una reducción de la recaudación tributaria (reduce la base imponible de los impuestos al trabajo), y aumenta la demanda de servicios del estado, que debería asistir a los trabajadores sustituidos por la tecnología.

Otros advierten también el problema del financiamiento de los sistemas previsionales.

En una visión macroeconómica, Sachs y otros (2015) concluyen que el incremento de la productividad de la robótica podría aumentar temporalmente el producto, pero al bajar la demanda de trabajo, puede bajar el salario y el consumo, disminuyendo así el producto en el largo plazo (paradoja de la productividad de la robótica). En la misma línea, Martín Ford en su libro "The Rise of The Robots" (2015) plantea un escenario poco optimista: "Beyond the potentially devastating impact of long-term unemployment and underemployment on individual lives and on the fabric of society, there will also be a significant economic price. The virtuous feedback loop between productivity, rising wages, and increasing consumer spending will collapse".

¿Impuestos a los robots?

Los potenciales problemas de la automatización (desempleo tecnológico, aumento de la desigualdad de la distribución del ingreso, pérdida de recaudación tributaria, reducción del producto en el largo plazo, etc.) llevan a pensar en impuestos a los robots. Bill Gates propuso esta idea, generando una amplia discusión en el ámbito de los economistas. En 2016, el parlamento europeo rechazó la propuesta de aplicar un impuesto a los robots para financiar el reentrenamiento de los trabajadores que fueron sustituidos por la tecnología. Por otro lado, Korea del Sur, el país más robotizado del mundo con más de 600 robots instalados en la industria cada 10 mil empleados, contra un promedio mundial de 74, redujo la deducción impositiva de la inversión en automatización en 2017.

Existen argumentos a favor y en contra de esta medida. En el enfoque de

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

tributación óptima de Diamond y Mirrlees (1971), los bienes intermedios no deberían ser gravados para garantizar la eficiencia productiva: “The optimal tax structure includes no intermediate good taxes, since these would prevent efficiency (...) In the absence of profits, taxation of intermediate goods must be reflected in changes in final good prices. Therefore, the revenue could have been collected by final good taxation, causing no greater change in final good prices and avoiding production inefficiency”.

Siguiendo este enfoque, los robots no deberían ser gravados, ya que encarecerían los costos de producción, cambiarían precios relativos, introduciendo ineficiencias. Guerreiro y otros (2019) llegan a similar conclusión en un escenario donde la tecnología ha sustituido completamente al trabajo.

En un contexto realista, cambian los supuestos iniciales. La estructura tributaria de los países introduce distorsiones en contra del trabajo humano. Mientras que la mano de obra se ve afectada por crecientes impuestos (a la nómina salarial, a la seguridad social, y otros impuestos estatales y/o locales), el propietario del capital tiene la posibilidad de deducir la depreciación de la tecnología, entre otros incentivos fiscales. Esta situación induce a las empresas a automatizar el trabajo para evitar la carga de los impuestos, impactando negativamente sobre el empleo.

Siguiendo esta lógica, un impuesto a los robots apuntaría a la neutralidad entre el factor trabajo y capital. De esta forma, el mercado tomará las decisiones de empleo de factores en función de la productividad de estos y no de las distorsiones generadas por los impuestos. La neutralidad también podrá alcanzarse disminuyendo los impuestos laborales u otras rigideces asociadas al empleo que elevan el costo de la mano de

obra (por ej. doble indemnización).

Otro objetivo que se esgrime sobre los impuestos a los robots es el de morigerar el impacto negativo en la distribución del ingreso. La aplicación de este tipo de impuestos encarecería relativamente al factor capital, por lo que reduciría su utilización. Disminuiría el efecto desplazamiento, impactando positivamente en el empleo y salario de los trabajos repetitivos que compiten con el capital. Al mismo tiempo, frenaría la creación de nuevos trabajos complementarios con la tecnología, que son más productivos y por lo tanto con salarios más altos. Pero al analizar la incidencia económica, no hay demasiada claridad sobre quién terminaría soportando la carga de la imposición a los robots. Finalmente, los impuestos son soportados por personas físicas (humanos) en sus distintos roles (consumidores de bienes finales versus dueños de la tecnología). En función de ello, el impacto distributivo es también incierto.

En la práctica, implementar un impuesto de este tipo presenta algunas dificultades. En primer lugar, se necesita definir qué se entiende por robot. Después de todo, una simple pc de escritorio ha permitido automatizar muchas tareas y probablemente haya reemplazado varios trabajos realizados por humanos. Y si se llega a una definición satisfactoria, se plantea el desafío de qué criterio adoptar: ¿se debería gravar el hipotético salario del robot (en función de su productividad), la capacidad de pago incremental del dueño de tal tecnología, o el valor que tenga el robot?

Consideraciones finales.

El desafío que plantea el cambio tecnológico, a través de la automatización, los robots y la inteligencia artificial exige un replanteo de las políticas públicas en varias dimensiones.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Gravar la tecnología podría atenuar algunos efectos no deseados solo en el corto plazo. En todo caso, debería complementarse con reformas en el mercado laboral que hagan al factor trabajo más competitivo (revisión de los convenios colectivos, de la carga de los impuestos al trabajo, del rol de los sindicatos, etc.).

A su vez, las políticas educativas deberían adecuarse al avance tecnológico y tal vez también a la posibilidad de reentrenar trabajadores expulsados del mercado de trabajo.

Argentina parece no estar preparada para el probable impacto del cambio tecnológico. Más de dos terceras partes de los empleos registrados (alrededor de 8 millones) son no calificados o corresponden a tareas operativas (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2019). Estos empleos están siendo ocupados por personas que en un 50% no alcanzaron a completar la educación secundaria (en base a datos de EPH).

A su vez, el sistema educativo muestra importantes falencias en términos del desempeño académico alcanzado. Conforme a los resultados de pruebas estandarizadas (PISA, 2018), algo más de la mitad de los jóvenes estudiantes no superan el nivel 1 en lectura (manejo elemental en la interpretación de textos). En ciencias el 47% no supera el nivel mínimo, y algo más grave en matemáticas con el 69%.

El sector público también enfrenta el desafío de financiar una planta de personal administrativo pasible de ser sustituida por tecnología y cada vez más costosa en términos relativos. Las normas que garantizan la estabilidad del empleo solo podrán retrasar la implementación de la automatización, pero no evitarla. Vegetativamente, en 25 años podría reducirse en un 50% el stock de agentes públicos administrativos si se conge-

laran los ingresos a planta. Esa reducción podría suceder a causa de la tecnología en mucho menos años, tal como se ha observado en el caso de la banca pública de la provincia de Buenos Aires.

---

*Se agradecen los comentarios de Marcelo Garriga.*

#### Referencias bibliográficas.

- Abbott, R. y B. Bogenschneider (2018). Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation. 12 HARV. L. & POL. REV. 145. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.2932483.
- Acemoglu, D. y P. Restrepo (2017, a). Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets. NBER working paper 23285, marzo.
- Acemoglu, D. y P. Restrepo (2017, b). The Race Between Machine And Man: Implications Of Technology For Growth, Factor Shares And Employment. NBER working paper 22252, junio.
- Acemoglu, D. y P. Restrepo (2018). Artificial Intelligence, Automation and Work. NBER working paper 24196.
- Diamond, P. y J. Mirrlees (1971). Optimal Taxation and Public Production. American Economic Review, 61, 8-27.
- Ford, M. (2015). "Rise of The Robots. Technology and the Threat of a Jobless Future". Basic Books. ISBN 978-0-465-05999-7.
- Frey, C. y M. Osborne (2013). The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation? Oxford Martin. 114.10.1016/j.techfore.2016.08.019.
- Guerreiro, J., S. Rebelo, y P (2019). Teles. Should Robots Be Taxed? NBER working paper 23806.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

- McKinsey Global Institute (2017). *A Future that Works: Automation, Employment and Productivity*, January.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2019). *Situación y evolución del trabajo registrado. Datos a noviembre d de 2019.*
- OECD (2016). *Automation and independent work in a digital economy, Policy Brief on the Future of Work.*
- OECD (2019), *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*, PISA, OECD Publishing, Paris.
- Oppenheimer, A. (2018). "Sálvese quien pueda. El futuro del trabajo en la era de la automatización". Penguin Random House Grupo Editorial. ISBN 978-987-3752-89-6.
- Porter, E. (2019). *Don't Fight the Robots. Tax Them.* Publicado en *New York Times*, 23 de febrero.
- Sachs, J., S. Benzell y G. LaGarda (2015). *Robots: Curse or Blessing? A Basic Framework.* NBER working paper 21091.
- World Bank (2016). *World Development Report. Digital dividends* (Washington, DC).





## ¿Después de la pandemia, qué?

Por Alieto Aldo Guadagni.

América Latina está viviendo una gran crisis, debido a la pandemia que está azotando al mundo, con una caída del PIB que apunta a ser la peor en toda su historia. Para encontrar una contracción de magnitud comparable hace falta retroceder hasta la Gran Depresión de la década de 1930 o, más aún, hasta 1914, las estimaciones para nuestro país no son mejores.

Es previsible un nuevo escenario global, en el cual haya quedado atrás esta pandemia que azota hoy a la humanidad. Esta etapa nueva abrirá una oportunidad para que todos en nuestro país, es decir no solo los oficialistas y opositores, sino también todos aquellos que procuran el bien común de nuestra sociedad, impulsen el ingreso de nuestro país a una nueva etapa de su vida como Nación, que se debe caracterizar por la equidad social en una economía próspera.

La realidad nos alerta, ya que desde los '80 transitamos por repetidos años recesivos, si se tiene en cuenta que hace nada menos que cuatro décadas que Argentina dejó de avanzar de una manera sostenida por el sendero del crecimiento económico, basamento esencial de la integración social de la población. En 1980 nuestra participación en el PBI mundial era nada menos que el doble que la actual, no abundan en este siglo globalizado naciones que hayan tenido tan grave retroceso.

Transitamos desde hace años un largo proceso de estancamiento pro-

ductivo, con alta inflación y déficit fiscal, aumento del desempleo y la pobreza, penurias que han sido frecuentes en las últimas décadas. Nuestro retroceso se manifiesta en la evolución del PBI por habitante, en el pasado teníamos el nivel de vida más alto en la región, pero la situación es hoy distinta. En 1980 el PBI por habitante era en Argentina casi el doble que el de Chile, ahora el chileno es mayor. El PBI por habitante fue siempre mayor al del Uruguay, ahora el de este país también ya es mayor. Desde 1980 todos los países de América del Sur crecieron más que nosotros (salvo Venezuela).

Nuestros altos índices de pobreza reflejan en este año 2020 el grave hecho que en las nuevas generaciones son cada vez más quienes son laboral y socialmente excluidos, Nuestra acumulación de capital humano es insuficiente para sostener un crecimiento económico no solo prolongado sino también equitativo, en un mundo crecientemente competitivo. No es alentador que sean cada vez más los graduados universitarios que emigran buscando nuevas oportunidades laborales.

Un factor negativo en nuestro estancamiento productivo ha sido y sigue siendo el alto déficit fiscal, originado por el hecho que a pesar que nuestra presión impositiva no es baja los gastos públicos exceden estos altos ingresos tributarios, desde que se evaporaron los recordados superávits gemelos. El creciente endeudamiento de nuestro estado es un buen indicador de este gran desequilibrio fiscal, la Cepal acaba de informar cual ha sido el aumento de la deuda pública en los países de América Latina entre los años 2011 y 2019, expresado como porcentaje del PBI de cada país. Así se informa que en Perú este endeudamiento aumentó 3 por ciento del PBI, en Bolivia 6, en Paraguay 13, en Colombia 14, en Chile 17, esta cifra trepa a nada menos que 50 por ciento del PBI en nuestro caso. Esto significa que a fines del 2019 el endeudamiento del

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

gobierno central de Argentina era, en proporción al PIB, más del doble que el promedio de los países de la América del Sur.

Una parte significativa de nuestro endeudamiento público, corresponde a compromisos asumidos en otras monedas, ya que nuestra deuda en pesos es de apenas el 25 por ciento del total, también aquí es notable la diferencia con los otros países, ya que en Brasil esta magnitud se ubica en 97 por ciento, en Chile, Bolivia y Perú en más de 80, en Colombia 70 y en Uruguay 63 por ciento. O sea que nuestra deuda financiera no solo es la más alta sino además, es el país donde más pesa el endeudamiento en divisas externas y no en moneda local. Esto refleja el hecho de nuestra poca credibilidad, consecuencia de muchas renegociaciones como las que se están definiendo en estos días con los acreedores externos.

El rol de la política fiscal, tendrá gran importancia en los próximos años ya que es imperioso apuntar a un gasto público más eficaz y sin déficit, es decir que no supere la recaudación impositiva, teniendo en cuenta que un mayor nivel de gastos tiene siempre como contrapartida un aumento en el endeudamiento, la emisión monetaria o una excesiva carga tributaria que no alienta ni las inversiones, ni la producción ni la creación de nuevos empleos. Si se mantiene el déficit fiscal volveremos a endeudarnos excesivamente y volver a poner en riesgo la actividad productiva.

El desafío que todos nosotros enfrentamos es como aumentar las inversiones, para hacer posible la expansión de la producción y las exportaciones, es decir construir un nuevo escenario económico que sea expansivo y que sea capaz de crear nuevos empleos bien remunerados.

Ya han sido muchos años de retroceso productivo, fuga de capitales, cre-

ciente pobreza e indigencia y desaliento al ahorro en nuestra propia moneda, por esta razón ya nos queda poco tiempo para definir un nuevo sendero que sea responsable y que, además tenga la honestidad y la lucidez requerida para comenzar una nueva era de crecimiento.

A no confundirse ya no nos queda tiempo para perder en estériles escaramuzas electoraleras, es la hora de serios y responsables acuerdos políticos, ya que todos estamos en el mismo barco, esperemos que cuando superemos esta pandemia entremos en una nueva era de crecimiento y mayor equidad social. Esta es la hora de los estadistas, recordando a Ortega y Gasset quien hace ya décadas nos dijo “Argentinos a las cosas”.



## CAPÍTULO II.

---

### POLÍTICA FISCAL





## Opciones para fortalecer los tributos a la propiedad en América Latina

Por Ehtisham Ahmad (London School of Economics),

Giorgio Brosio (Universidad de Torino) y

Juan Pablo Jiménez (CEPAL).

Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria resultan un elemento clave en la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible. El rápido crecimiento de la urbanización, la alta informalidad en el sector de la vivienda, las significativas disparidades territoriales, la debilidad en la imposición directa y las importantes brechas en infraestructura vial y prestación de servicios básicos urbanos, requieren un papel más importante de parte del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina, proporcionando una base de ingresos fiscales eficiente y equitativa a los gobiernos intermedios y locales, junto con una mejora en los incentivos para la provisión de bienes y servicios locales.

*“The very reason which makes direct taxation disagreeable makes it preferable”*. John Stuart Mill, 1848.

Para mejorar el funcionamiento de este impuesto y su rol en la financiación de los múltiples desafíos de la política fiscal de la región, en un artículo recientemente publicado sugerimos maneras de mejorar el funcionamiento de este impuesto y evitar aquellas características que lo hacen desagradable para los contribuyentes y poco popular para los gobiernos, ya que en la actualidad su recaudación es muy baja, su deter-

minación poco transparente y su gestión poco eficiente, debilitando su posible impacto redistributivo.

El impuesto predial – como se llama en muchos países de la región el tributo a la propiedad inmueble - tiene un significativo potencial de ingresos, en gran parte no explotado en América Latina. En promedio, la región recauda menos de una tercera parte de sus ingresos potenciales. Esta subexplotación resulta más evidente cuando la imposición sobre la propiedad amplía su cobertura para incluir tierra y propiedades rurales. Esto resulta particularmente relevante en aquellos países latinoamericanos con un gran sector de productos agrícolas y ganaderos.

La recaudación de estos tributos y su administración se asignan predominantemente a los gobiernos subnacionales en América Latina. Existe en la literatura especializada un amplio reconocimiento de los méritos de basarse en este gravamen con fines de eficiencia y equidad, especialmente cuando se utiliza a nivel de los gobiernos locales. Se reconoce también que este nivel de gobierno está mejor equipado para gestionar la impopularidad mediante el uso del vínculo entre ingresos y gastos. Eso se debe a que la mayoría de los servicios públicos que se capitalizan en el valor de las propiedades urbanas se proporcionan localmente. En la actualidad, los gobiernos intermedios y locales de la región se financian fundamentalmente a través de transferencias provenientes del gobierno central, lo que puede desincentivar el esfuerzo tributario y debilitar la rendición de cuentas y la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales.

La región tiene una vasta experiencia, tanto en términos teóricos como de política, en la implementación de los impuestos sobre la propiedad en sus diversas variantes. Sin embargo, la necesidad de mayores ingresos fiscales, de una estructura tributaria más equitativa y la atención a

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

las disparidades territoriales, centrales en la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), requieren revisar su desempeño, ya que en la actualidad se enfrentan con importantes limitaciones económicas, políticas y administrativas.

En los países industrializados con una larga tradición en la tributación patrimonial, la recaudación de impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble permite a los gobiernos locales financiar la mayoría de sus gastos. Este es el caso de Francia, donde en 2014, la recaudación de este tipo de tributos contribuía con el 4,1% del PIB, y también de EEUU, donde el impuesto genera 2,8% del PIB de ingresos fiscales. En el Reino Unido genera 3,3% del PIB (ver Ahmad, Brosio y Gerbrandy, 2018). Los países industrializados de la OCDE recaudan en promedio más que el 1% del PIB en este tipo de tributo.

No obstante, cuando se comparan las recaudaciones de los países industrializados con los de la región, la brecha a llenar es considerable, ya que en promedio la región recauda alrededor del 0.5% del PIB.

Cuadro 1. Recaudación del impuesto sobre la propiedad inmueble en América Latina y la OECD. 1990-2017.

	Arg.	Brasil	Chile	Costa Rica	Col.	Ecu.	Mex.	Perú	Urug.	Average Latin America	OECD
1990	0,6	0,2	0,6	0,2	0,2	0,1	0,1		0,6	0,3	0,8
1995	0,6	0,4	0,6	0,1	0,4	0,1	0,2		0,9	0,4	0,9
2000	0,6	0,4	0,7	0,1	0,5	0,0	0,2	0,2	0,9	0,4	0,9
2005	0,5	0,4	0,6	0,1	0,6	0,1	0,2	0,2	1,1	0,4	0,9
2010	0,3	0,5	0,6	0,3	0,6	0,1	0,2	0,2	1,1	0,4	1,0
2015	0,4	0,5	0,7	0,3	0,8	0,1	0,2	0,2	0,9	0,4	1,1
2016	0,4	0,6	0,7	0,3	0,8	0,1	0,2	0,2	0,8	0,5	1,1
2017	0,4	0,6	0,7	0,3	0,8	0,2	0,2	0,2	0,9	0,5	1,1

Fuente: Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019.

Una recaudación acorde con el nivel internacional podría ser alcanzable con la adopción de una estructura simplificada del impuesto, como por ejemplo un impuesto paramétrico plano, y una mejora administrativa, haciendo más amigable al impuesto para los contribuyentes. Por supuesto que esta reforma necesitaría ser gradual, en la medida en que el objetivo implica más que duplicar, en promedio, la actual carga tributaria.

Potencialmente, de acuerdo con las estimaciones realizadas en el informe recientemente publicado, la mayoría de los países latinoamericanos, con un gran sector primario, son susceptibles de sobrepasar con creces la recaudación objetivo de alrededor del 1% del PIB aproximándose al 2%, si la tierra y las edificaciones rurales estuvieran efectivamente incluidos en la base imponible. Esta estimación se deriva de la aplicación específica a los países de la región del método de estimación propuesto por Bahl y Wallace (2008), tomando información del Banco Mundial (Banco Mundial, 2018) de los valores estimados de terrenos y propiedades<sup>1</sup>.

Problemas con el modelo tradicional.

El modelo habitual de tributación sobre la propiedad inmueble utilizado en la mayoría de los países de América Latina se basa en la propiedad, como en los Estados Unidos, Canadá, y países europeos. Para que el modelo sea totalmente operativo, debe haber un registro preciso del bien inmueble, así como de la propiedad o la ocupación, y de los cam-

---

1. Para su estimación se supone una tasa promedio del 1% tanto para las propiedades urbanas como para las agrícolas, con una exención del 50% para las propiedades dedicadas a la agricultura. Se exceptúan del impuesto aquellas propiedades que no cuenten con acceso a los servicios urbanos básicos. Para más detalle sobre esta estimación, véase Ahmad, Brosio y Jiménez (2019).

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

bios en los precios y las valoraciones. Los registros de inmueble, propiedad y valores normalmente se conservan en los catastros.

La mayoría de los países en la región dependen de los sistemas de catastro tradicionales para determinar los títulos de propiedad y sus respectivas valuaciones. El mantenimiento de los catastros suele ser la base de los sistemas de administración de propiedades. Sin embargo, mantener los catastros y actualizarlos resulta una tarea difícil, compleja y costosa. La situación se vuelve más compleja aún con la existencia de tierras comunales, y las migraciones internas que conducen a asentamientos "informales", especialmente en los alrededores de las grandes áreas metropolitanas.

En los últimos años, países de la región han experimentado formas innovadoras, como determinar valores a través de auto declaración (en algunas ciudades colombianas) o sistemas paramétricos (en Bolivia) basados en información sobre las características de las propiedades, proporcionadas por los contribuyentes.

En algunos países de América Latina, como Argentina y Uruguay, el valor de los bienes inmuebles sirve como base para la determinación de tasas y cargos por la prestación de servicios locales específicos, como la recolección de basura, la limpieza e iluminación de calles y los sistemas de alcantarillado. Esto profundiza la necesidad de valoraciones de propiedad precisas y actualizadas para asegurar una adecuada coordinación fiscal intergubernamental.

La responsabilidad por el diseño y la administración del impuesto a la propiedad en América Latina varía ampliamente. Mientras que en algunos países, la alícuota impositiva es establecida por la jurisdicción local, lo que la convierte en una fuente de ingresos propia, en otros, el poder

para establecer alícuotas recaee en el gobierno central (o los gobiernos intermedios) y los ingresos se comparten con los gobiernos subnacionales (intermedios o locales).

Los períodos de alta inflación en varios países latinoamericanos también han complicado los mecanismos de valuación relativos a la imposición de la propiedad. Los gobiernos tienden a retrasar las revaluaciones y cuando finalmente la llevan adelante (habitualmente lejos de las fechas de elecciones) esto produce un gran aumento en la liquidación de impuestos, lo que provoca un aumento en la impopularidad del tributo.

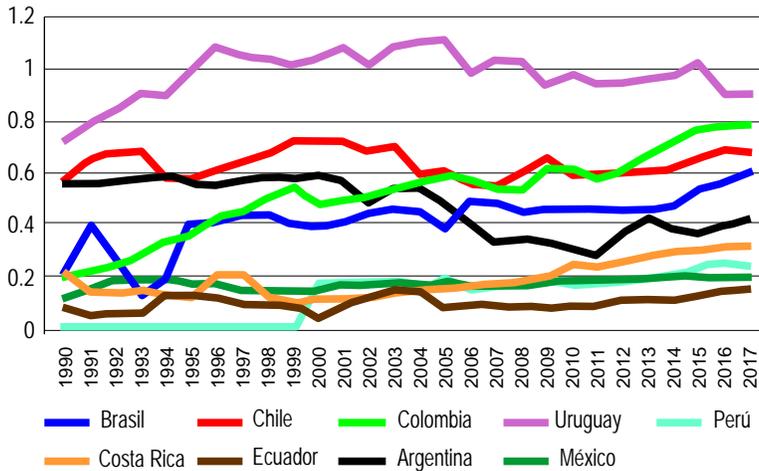
Mientras que en el largo plazo la participación de estos impuestos sobre el PIB es relativamente estable, las fluctuaciones de corto plazo suelen ser muy amplias. La relación recaudación/PIB puede duplicar o reducirse a la mitad de un año a otro afectando a la capacidad de los gobiernos subnacionales para financiar sus gastos.

Los países de la región más propensos a la inflación, como Argentina, son inherentemente los más afectados por las fluctuaciones de sus ingresos fiscales provenientes de estos impuestos. Estas fluctuaciones pueden amplificarse durante el ciclo electoral por el rezago de las autoridades para actualizar los valores inmobiliarios.

De acuerdo con la literatura específica, la impopularidad de este impuesto deriva de su alta visibilidad, la poca transparencia y la falta de participación del contribuyente en la valuación de la base imponible. La impopularidad y la animosidad contra este tributo se originan también en la disonancia entre la supuesta capacidad de pago, como indica el valor de la propiedad, y la capacidad efectiva para pagar la factura de impuestos, que deriva de flujo de ingresos en lugar del acervo de riqueza.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Gráfico 1. Evolución de la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria. América Latina: Países seleccionados. 1990-2017.  
En % del PIB.



Fuente: elaboración propia en base a Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019.

za. La disonancia se vuelve aún más aguda con actualizaciones retrasadas de la base imponible que terminan en repentinos aumentos del impuesto a pagar.

Todas estas razones limitan la utilidad de este modelo tradicional de valoración de la propiedad. Y, cuando el impuesto a la propiedad opera imperfectamente, y las propiedades más ricas son capaces de evadir los impuestos, las ventajas distributivas de un impuesto a la propiedad desaparecen.

Opciones para considerar.

- *Un impuesto plano basado en parámetros claves de las propiedades.*

La evaluación catastral de los valores teniendo como objetivos los pre-

cios de mercado puede sustituirse muy adecuadamente por un impuesto paramétrico plano. Con este tipo de impuesto, el pago a realizar por el contribuyente se determina a través de la aplicación de una tarifa unitaria (por ejemplo, n dólares) a indicadores o parámetros de tamaño de propiedad y valor de uso<sup>2</sup>.

En este caso, los catastros pueden ser reemplazados por registros fiscales más ágiles, simplificando, acelerando y reduciendo el costo del proceso de valuación y administración sin la necesaria pérdida de precisión.

Un impuesto de este tipo se puede ampliar desde una versión muy simple a opciones más ambiciosas. Colombia utiliza para las propiedades no registradas un impuesto plano sobre la base de: i) tamaño; II) tipo de propiedad (tierra, casas individuales y condominios); III) uso (residencial, o comercial) y, IV) calidad (mezcla de características y ubicación) para edificios residenciales.

#### *- Auto evaluación y auto declaración.*

La autoevaluación y autodeclaración por parte de los propietarios es una alternativa que permite hacer uso del acceso a la información proporcionada por la economía digital, ofreciendo una opción a los países que tienen una administración mejor equipada. Se basa en la autodeclaración y en la autoevaluación del valor de la propiedad por parte de los contribuyentes, requiriendo transparencia (cuya falta es un gran problema en el impuesto predial), cooperación y confianza mutua entre aquellos y el fisco

La autoevaluación se ha mostrado, inicialmente muy exitosa en Bogotá en la década de 1990. Sin embargo, su replicabilidad ha sido limitada en

---

2. Una fórmula básica típica sería: Impuesto adeudado =  $n \times m^2$ , donde n es la tarifa unitaria, digamos 10 euros, y  $m^2$  es el número de metros cuadrados.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Colombia. Irlanda es un ejemplo interesante de autoevaluación como solución permanente. Los contribuyentes irlandeses tienen que evaluar sus propiedades, pero tienen acceso a una base de datos de administración tributaria que muestra los precios de mercado de las propiedades situadas en su área. Sin este tipo de información proporcionada oficialmente, la autoevaluación difícilmente es factible, ya que impone enorme carga y responsabilidad a los contribuyentes y genera conflictos con la administración tributaria sobre los valores declarados. En este sentido, un número creciente de países, también en América Latina, están desarrollando este tipo de información sobre la base del seguimiento oportuno de las transacciones de propiedad y de la actualización de la información catastral.

### *- Sistema de bandas.*

Esta alternativa está orientada a achicar la impopularidad del predial facilitando y mitigando las fluctuaciones en los pagos. Esta es una opción de segundo nivel, compatible con las previamente presentadas, sobre todo con la autoevaluación. Bajo este sistema, el valor de las propiedades se divide en bandas o clases, y cada propiedad individual es asignada a una banda, dentro de la cual se fija un impuesto para las propiedades incluidas en ese rango.

Los sistemas con bandas reducen el costo de determinar el valor de la base imponible. Es un sistema robusto y sencillo, ya que no exige una revalorización continua y se puede utilizar durante largos periodos. Se utiliza en el Reino Unido e Irlanda.

### Conclusiones y desafíos futuros.

Los impuestos recurrentes sobre la propiedad son ampliamente utilizados a nivel local en América Latina. Sus recaudaciones son significativa-

mente inferiores al 1% del PIB. No obstante, este nivel de recaudación podría ser alcanzable con la adopción de una estructura simplificada del impuesto y una mejora administrativa, haciendo más amigable al impuesto para los contribuyentes. Como se resalta en Ahmad, Brosio y Jiménez (2019), la impopularidad de este impuesto es uno de los principales obstáculos políticos para fortalecer su rol.

Los complejos arreglos basados en los catastros detallados, la valuación de inmuebles, el tratamiento separado de los terrenos, los edificios y las mejoras, han demostrado no funcionar bien en los países latinoamericanos, de manera similar a otros países en desarrollo y emergentes. El modelo tradicional de valuación-propiedad requiere de catastros y mecanismos de valuación. La actualización de un catastro tarda mucho y es muy costoso, incluso en países donde hay una larga tradición de mantenimiento de registros como en Colombia y Argentina.

Hay varias opciones para la actualización y mejora de los impuestos sobre la propiedad en la región. La primera es reemplazar el método catastral de valoración de la propiedad con un sistema de autoevaluación. La segunda alternativa amplia es un impuesto paramétrico plano sobre las propiedades, vinculada a la ocupación, en lugar de la propiedad.

La autoevaluación de los propietarios ha demostrado, en su momento, ser muy exitosa en algunos países si bien su replicabilidad ha sido limitada. Irlanda proporciona un ejemplo interesante de autoevaluación como solución permanente. Su adopción necesita que los contribuyentes tengan acceso a una base de datos de administración tributaria que muestre los precios de mercado de las propiedades situadas en su área. Además, requiere una administración tributaria organizada de forma funcional y totalmente armonizada con las bases de datos nacionales de

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

información tributaria, así como capacidades de auditoría superiores. También requiere un seguimiento oportuno de los flujos de información sobre las transacciones de propiedad.

Un simple impuesto paramétrico sobre la propiedad a tasa plana podría generar ingresos adecuados tanto para financiar los servicios básicos como para actuar de colateral para el acceso al crédito que permita mejorar la inversión pública en las zonas metropolitanas y para facilitar nuevas transiciones urbanas y generación de empleo sostenible.

Este impuesto debiera determinarse con la participación activa de los contribuyentes, quienes debieran proporcionar información anual, referida a los parámetros/características de sus propiedades, sobre cuya base se determinará el impuesto.

Este tipo de impuesto podría funcionar bien también en un contexto de país en desarrollo, basándose en el simple registro de ocupación. El pago de un impuesto plano por parte de los asentamientos informales podría también permitirles optar a los servicios públicos, como las instalaciones educativas y la atención sanitaria.

Los aumentos repentinos en las facturas de impuestos, que derivan de la actualización retardada de los valores, generan problemas de solvencia y animosidad de parte de los contribuyentes.

Con frecuencia, los gobiernos intentan abordar estos problemas concediendo exoneraciones, gastos tributarios y otros instrumentos que distorsionan la estructura del impuesto. Un sistema de bandas, como se utiliza en Inglaterra e Irlanda, aliviaría los problemas, al igual que el fortalecimiento del vínculo con el gasto y la provisión de servicios locales financiados con estas recaudaciones.

En definitiva, las opciones aquí presentadas son un punto de partida y

deben ser complementadas por medidas que faciliten un cambio en el esquema de incentivos, para ampliar la recaudación propia local y disminuir la asimetría vertical entre niveles de gobierno, de forma de poder mejorar la provisión de bienes y servicios descentralizados, fortalecer su rendición de cuentas y atenuar las profundas desigualdades territoriales.

#### Referencias bibliográficas.

Ahmad E., G. Brosio and J. Gerbrandy (2018), *Property taxation, Economic features, revenue potential and administrative issues in a development context*. European Commission. Brussels.

Ahmad E., G. Brosio and J.P. Jiménez (2019), *Options for retooling property taxation in Latin America*, Serie Macroeconomics of Development 202, ECLAC, Santiago de Chile.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45021/1/S1901021\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45021/1/S1901021_en.pdf)

Bahl, Roy and Sally Wallace (2008). *Reforming the Property Tax in. Reforming the Property Tax in. Developing Countries: A New Approach*. Andrew Young School of Policy Studies.

BID-CEPAL-CIAT-OECD (2019), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, Paris.

Stuart Mill, John, (1848), *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*. Book V, Chapter V *Of Some Other Taxes*, First Pub. London; Longmans, Green and Co.

World Bank (2018). *The changing wealth of nations 2018*. Washington D.C.

## Impuestos al tabaco. La película

Por Pedro Velasco (Laboratorio de Desarrollo Sectorial y Territorial - UNLP y IIEP - UBA) y

Luciana Tobes (Laboratorio de Desarrollo Sectorial y Territorial - UNLP).

### Sinopsis:

El siguiente documento/al, muestra las intenciones de una estudiante de maestría (Luciana Tobes) en aportar una propuesta de solución al conflicto existente en Argentina respecto de la tributación al tabaco. Innumerables caminos se abren en este laberinto de intereses, y habrá que explorarlos en la búsqueda de encontrar la luz al final del túnel... (la superposición de "lugares comunes" completamente trillados, en esta sinopsis es absolutamente intencional).

### La historia detrás de esta historia.

Desde que la tributación sobre los cigarrillos comenzó a entenderse como una cuestión de salud pública, el caso particular de la estructura impositiva sobre el tabaco en Argentina resultó inentendible para quienes empiezan a sumergirse en el tema. No obstante, a medida que se bucea hacia las profundidades del análisis de estas misteriosas aguas, aparecen justificaciones históricas del entramado actual que abarcan desde discusiones de federalismo fiscal, promoción regional, situaciones de emergencia en la necesidad de recursos fiscales, acuerdos de recaudación y luchas para paliar el contrabando, hasta propuestas de estructuras combinadas de impuestos *minimos* y ad valorem con fines

de reducción pigouviana<sup>1</sup> del consumo evitando la elusión de la carga impositiva del traspaso de consumos hacia cigarrillos más baratos. Sin duda que todos esos objetivos (muchas veces incompatibles entre sí) no pueden ser atendidos con la misma estructura impositiva sobre los productos del tabaco y, si bien explican la escena actual de esta película, hacen que resulte completamente absurda para quienes no la vieron desde el comienzo<sup>2,3,4</sup>.

Hoy el estudio de la relación entre “economía” y “salud” está en el centro de las discusiones (las de café y las de los expertos), pues todos nos encontramos abocados a encontrar formas de contrarrestar una pandemia contractiva, que parece contraponer ambos conceptos en una dicotomía difícil de comprobar. Sin embargo, en el caso particular de los impuestos al tabaco, éste no parece ser el caso, pues la mayoría de los estudios realizados en el mundo y que pueden resumirse en el Art 6 del Convenio Marco de Control del Tabaco (CMCT)<sup>5</sup> sugieren el doble

---

1. La idea de reducción pigouviana del consumo, se refiere a disminución buscada en la cantidad de cigarrillos consumida, gracias a la aplicación de un impuesto equivalente al valor social de la externalidad negativa provocada al resto de la sociedad. El vocablo de impuesto pigouviano se aplica en honor a los trabajos realizados por Arthur Cecile Pigou (1877-1959) y sus invaluable aportes en materia de “economía del bienestar”.
2. Rosales - *Hábitos poco saludables: más vale prevenir que curar* – Blog de Economía del Sector Público UNLP.
3. Cetrángolo y Velasco - *El destino de la plata que se hace humo* – ALQUIMIAS ECONÓMICAS.
4. Velasco - *Tabaco: la otra pandemia. Impuestos, salud pública, y regulación de las libertades individuales* – ALQUIMIAS ECONÓMICAS.
5. “Reconoce que las medidas de precios e impuestos son eficaces para reducir el consumo, principalmente entre jóvenes” - Addis Ababa Action Agenda. 2017. “The final text of the outcome document adopted” Third International Conference Financing for Development.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

beneficio de la reducción en el consumo, y la posibilidad de afectar los fondos a programas específicos en el área de salud relacionados de manera estrecha al tabaquismo<sup>3,6</sup>.

El tabaco mata a más de 8 millones de personas por año en el mundo de los cuales 7 millones corresponden a usuarios directos de esta sustancia, mientras que alrededor de 1,2 millones son no fumadores expuestos al humo del cigarrillo<sup>7</sup>. La situación extraordinaria que estamos viviendo nos hace reflexionar en la importancia de la salud, en la forma en que nos relacionamos, y en la necesidad de cuidar del otro, es decir, incorporar la externalidad negativa potencial.

¿Las señales impositivas marcan el rumbo?

El sistema impositivo sobre los cigarrillos en la Argentina, es extremadamente complejo, persigue múltiples objetivos y el destino de su recaudación es diversa, pero ninguna de sus asignaciones específicas está orientada a tratamientos y prevención del tabaquismo o enfermedades respiratorias que, en medio del debate parlamentario para lograr asignar el 20% de lo que se recaude del “Aporte Solidario y Extraordinario” para costear gastos ocasionados en esta situación particular, plantea la reflexión respecto de las asignaciones de los impuestos al tabaco.

Pero, como señalamos anteriormente, la escena actual de la película histórica de esta tributación, es extremadamente compleja y, en lo que

---

3. Cetrángolo y Velasco - *El destino de la plata que se hace humo* – ALQUIMIAS ECONÓMICAS.

6. Informe regional del proyecto “Impuestos al tabaco en América Latina”. Tributación efectiva al tabaco en América Latina dificultades y recomendaciones a partir de experiencias nacionales. Red Sur – Tobacconomics.

7. Datos disponibles en: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>

refiere a la imposición indirecta sobre su consumo, consta de cinco impuestos cuyas bases imponibles se encuentran entrelazadas de forma singular:

- El impuesto adicional de emergencia (IAE) establecido por la Ley N°24.625 y modificatorias, establece una alícuota del 7% sobre el precio de venta de cada paquete de cigarrillos vendidos en el territorio nacional.
- El impuesto al valor agregado (IVA) aplica la alícuota general del 21%.
- El Fondo Especial al Tabaco (FET) está normado por la ley N°19.800 (de 1972), que determina que este fondo se nutrirá por un monto semi fijo y un porcentaje del precio de venta al consumidor (PVC) neto de IVA e IAE.
- Por último, se encuentra alcanzado por Impuestos Internos (I.I), que combinan una alícuota “por dentro” del 70%, que a su vez representa el 70% del total recaudado por cigarrillos, más
- un impuesto específico mínimo actualizable por inflación<sup>8</sup>.

Sin embargo, este mínimo fue recurrido a la justicia aduciendo que la medida vulnera principios constitucionales, que posee un tratamiento diferencial entre contribuyentes y que la misma es confiscatoria. Aunque aún no existe sentencia de fondo, no está siendo recaudado en

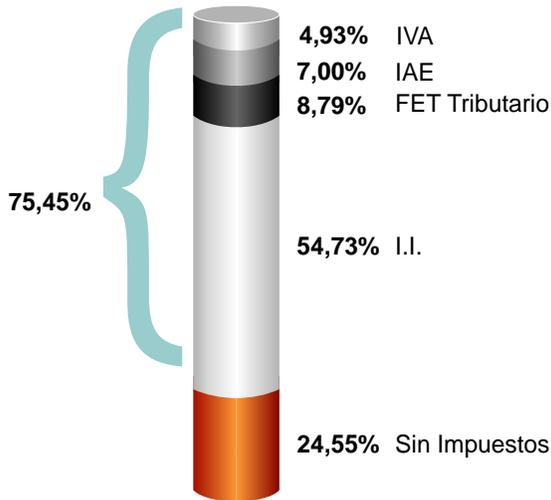
---

8. 28 pesos por cada envase actualizable trimestralmente en función de las variaciones del índice de precios del consumidor, suministrado por el INDEC y acumuladas a partir del primero de enero de 2018 inclusive, con el objetivo de disminuir la brecha de asequibilidad entre las marcas más baratas y las más caras. Esta modificación fue implementada a través de la Ley N° 27.430, en combinación de la reducción de alícuota ad valorem del 75% hasta entonces vigente, debilitando los argumentos con motivos de salud de la reforma en conjunto.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

la actualidad. A continuación, se muestra la composición impositiva del precio promedio ponderado de la caja de 20 cigarrillos para diciembre 2019, a través de la participación que los impuestos tienen en el PVC.

Composición impositiva.  
Precio promedio ponderado de la caja de 20 cigarrillos.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y legislación vigente.

Este complejo entramado de bases imponibles genera que modificaciones impositivas en algunos impuestos afecten montos de recaudación de los demás impuestos en cuestión: por ejemplo, la recaudación del IVA depende del IAE, el FET e I.I.; los recursos del FET se ven modificados cuando varían el IAE e IVA; mientras que la recaudación ad valorem de I.I. se modifica cuando cambia IAE, IVA y FET. De esta manera, dado que existen distintas asignaciones específicas sobre algunos de estos im-

puestos<sup>3, 9, 10, 11</sup>, las discusiones tributarias sobre esta materia no pueden separarse de las de promoción regional y federalismo fiscal. Un claro ejemplo de cómo funciona esta interrelación es el FET, el monto recaudado se distribuye un 20% a fin de compensar déficits provinciales, dar atención a las problemáticas de las áreas tabacaleras (régimen jurídico de tenencia de la tierra, minifundio y minifundio combinado con sistema de aparcería) y a mejorar la calidad de la producción tabacalera. El 80% restante, se reparte entre las provincias productoras de tabaco conforme al valor de la producción, que depende del tipo de cultivo de tabaco y del tipo de cigarrillos (rubios, oscuros, mixtos) del cual provenga la recaudación. Este fondo se verá reducido ante incrementos en el IVA y el IAE, sin embargo, un aumento en el Impuesto Interno hará incrementar sus ingresos al incrementar el precio y reducir la participación del IVA pagado.

La propuesta de desenlace.

Todo este entramado tributario-político/regional-sanitario, no sólo merece la atención que ya fue señalada en notas al pie de este artículo, sino también el ensayo de propuestas de solución a este desopilante

- 
3. Cetrángolo y Velasco - *El destino de la plata que se hace humo* – ALQUIMIAS ECONÓMICAS.
  9. Serie Documentos de Base del proyecto "Impuestos al Tabaco en América Latina" ESTUDIO PAÍS N° 2/2019. Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Argentina: Aspectos fiscales y productivos – Red Sur – UNSAM – Tobacconomics.
  10. Ríos, B. 2014. "Contradicciones del Estado Nacional argentino en la regulación del tabaco". En Letra.
  11. Lo recaudado por IAE se destina al Sistema de Seguridad Social (ANSES), el FET tiene una afectación del tipo parcial que funciona de subsidio a la producción y expansión del sector tabacalero, mientras que la recaudación proveniente de impuestos internos e IVA forma parte de la masa coparticipable que se distribuye entre Nación y Provincias).

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

drama de enredos que, si no tratara temas tan pesados (en sus consecuencias sociales) y técnicos (en su intrincado desarrollo histórico-tributario-judicial), podría constituir el guión de alguna obra cinematográfica.

Es por ello que, dado el tiempo y estudio que un trabajo de tesis requiere <sup>12</sup>, se sugiere una reforma del sistema impositivo del sector tabacalero de implementación gradual en el transcurso de ocho años, buscando que las industrias productoras de cigarrillos y los productores tabacaleros cuenten con un tiempo suficiente de adaptación. Esta propuesta de reforma persigue una serie de objetivos: reconversión de las áreas tabacalera, disminución del consumo de cigarrillos en general con reducción de la brecha de precios entre marcas más caras y baratas, simplificación de la estructura impositiva y asignación “muy” específica de parte de su recaudación.

La reforma impositiva debiera contar con una serie de medidas que perseguirán distintos objetivos y se fundamentará en garantizar la salud poblacional <sup>13</sup>:

- Con el fin de simplificar la estructura impositiva se propone, por un lado, reemplazar el impuesto adicional de emergencia<sup>14</sup> por una asignación específica equivalente al 9% del total de recaudación de los impuestos al tabaco, manteniendo así el financiamiento de

---

12. Tobes, L. “Políticas fiscales efectivas al tabaco en la Argentina. Soluciones integrales.” (En proceso de revisión).

13. Lo recaudado por IAE se destina al Sistema de Seguridad Social (ANSES), el FET tiene una afectación del tipo parcial que funciona de subsidio a la producción y expansión del sector tabacalero, mientras que la recaudación proveniente de impuestos internos e IVA forma parte de la masa coparticipable que se distribuye entre Nación y Provincias).

14. Este fue creado como un impuesto de emergencia en el año 1995, y podría dársele por cumplido su rol dentro del incremento del Impuesto Interno propuesto.

la ANSES. Por el otro, reemplazar el componente impositivo del Fondo Especial del Tabaco por una asignación específica dentro del Impuesto Interno (equivalente al 12% del total recaudado).

- El Fondo Especial del Tabaco, cumple un rol importante en el destino de reconversión del área tabacalera, sin embargo, como se señaló anteriormente, dada la estructura generadora de sus ingresos, y las modificaciones en otros impuestos que recaen sobre los cigarrillos, pueden generar fluctuaciones en su recaudación, complicando las negociaciones sobre el tratamiento de los demás tributos excepto Impuestos Internos. Con el fin de evitar estas variaciones en sus ingresos se propone realizar una asignación específica del 12% del total recaudado (que se corresponde con el porcentaje que representa en la actualidad) en combinación de medidas de *blockchain* y *smart contract* <sup>15</sup> para brindar mayor transparencia en la asignación y distribución de este fondo, siguiendo las recomendaciones de la Auditoría General de la Nación en 2018<sup>16,17</sup>.

- 
15. Allende López, M. 2018. "Blockchain. Cómo desarrollar confianza en entornos complejos para generar valor de impacto social". BID.
  16. Auditoría Nacional General (AGN). 2018. "Auditoría de Gestión. Coordinación de Área de Tabaco. Fondo Especial del Tabaco". Proyecto N° 121631.
  17. En el 2018 la Auditoría General de la Nación efectuó un examen en el ámbito de la Coordinación del Fondo Especial del Tabaco del Ministerio de Agroindustria, algunas de sus conclusiones fueron que de los recursos a distribuir entre las Provincias tabacaleras, no poseen mecanismos de control sobre los recursos declarados por las empresas tabacaleras en las declaraciones juradas y también son débiles los controles y seguimiento de las obligaciones de pago por parte de las empresas tabacaleras de los importes correspondientes al FET. Por otra parte, no se cumple con lo establecido en la Ley N° 25.465 que señala que la totalidad de la recaudación correspondiente al FET deberá ser depositada en una cuenta recaudadora especial a nombre del Órgano de Aplicación (Ministerio de Agroindustria) y que los recursos serán distribuidos por el Banco de la Nación Argentina entre las Provincias productoras de tabaco.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

- Con el fin de explicitar los objetivos saludables de la recaudación de Impuestos Internos, se propone aumentar la alícuota del impuesto interno del 70% al 75% y eliminar el mínimo introducido por la Ley N° 27.430, para crear un impuesto interno específico equivalente al momento de implementación en su lugar, ajustable trimestralmente, en base a IPC. Además, sobre este último componente, se plantea aplicar a partir del tercer año de implementación una actualización anual incrementada en un 20%, hasta alcanzar una participación de los impuestos específicos del 85% promedio del precio de venta al consumidor (este porcentaje se alcanzaría en el octavo año).

La creación de este impuesto interno específico representa una clara señal de la externalidad y de los costos de salud que representa cada cigarrillo, lo que se espera que permita una clara interpretación de la justicia para la resolución de la cuestión de fondo en los litigios actuales. El objetivo es reducir, en forma gradual, la posibilidad de elusión, por parte de los consumidores, del costo de la externalidad generada a través del consumo de estos bienes (males), pues los perjuicios de la externalidad al fumar no tienen relación con el precio antes de impuesto.

La legislación permitirá la modalidad de pago a cuenta: pudiéndose tomar del impuesto interno ad-valorem el impuesto interno específico hasta el límite de la obligación tributaria.

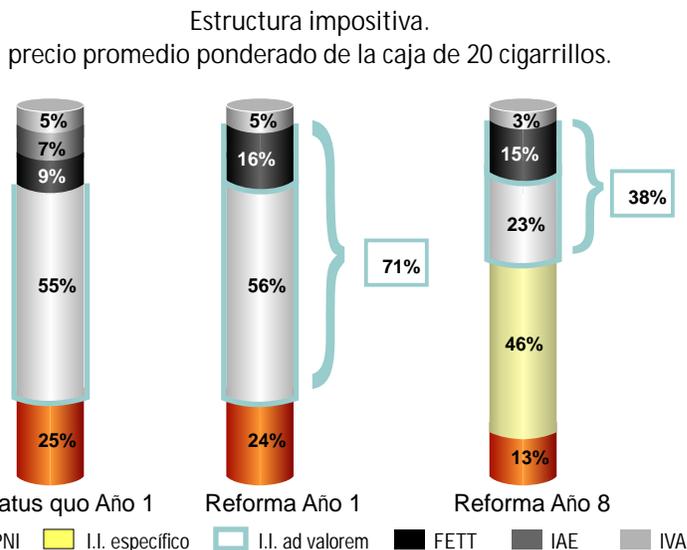
- Una vez tomado como pago a cuenta del impuesto interno ad-valorem, lo recaudado por impuesto interno específico y realizada la detracción automática del 1,9% para financiamiento de AFIP, sus recursos serán destinados a salud, con asignación específica de prevención y atención de problemas respiratorios.

En tanto no se sancione una nueva ley de coparticipación, una vez dedu-

cidas las asignaciones específicas y el 1,9% con destino AFIP, lo recaudado por impuesto interno ad-valorem será distribuido entre las provincias según coparticipación entre Nación y las Provincias.

Del otro lado del laberinto.

El resultado de la reforma propuesta puede observarse sobre la estructura impositiva del precio promedio ponderado de la caja de 20 cigarrillos para diciembre del primer año de implementación de la reforma (manteniendo el status quo y aplicando la propuesta) y el octavo año de implementada la misma, a través de la participación que los impuestos tienen en el PVC. Si bien el FET surge de una asignación específica está reflejado para observar su participación en un paquete de 20 cigarrillos. El caso del impuesto específico es excedente una vez tomado a cuenta el impuesto ad-valorem.

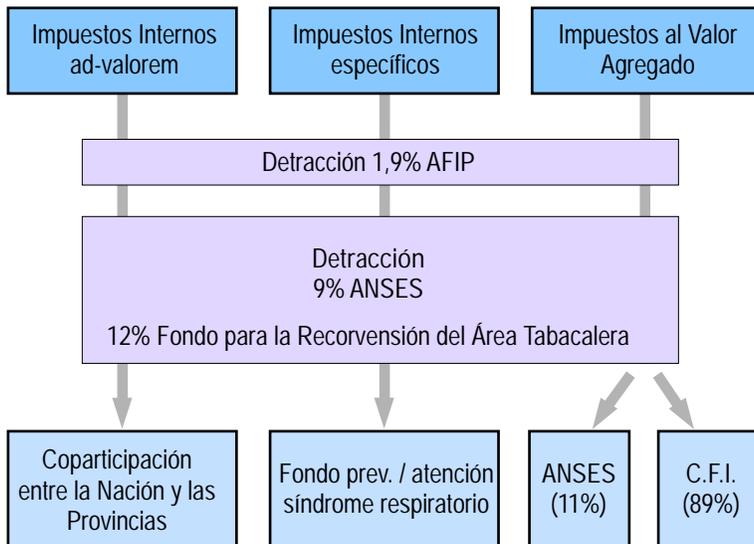


Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y legislación vigente.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Si bien los montos estimados de la asignación específica para la atención de políticas de prevención de problemas respiratorios son mucho menores que la contribución que haría al sistema de salud de aprobarse el Aporte Solidario y Extraordinario a la atención del Síndrome Respiratorio Agudo Severo (COVID-19)<sup>18</sup>, la recaudación propuesta en este artículo daría una fuente periódica de recursos a la otra pandemia (la crónica) que representa el tabaquismo.

La distribución de los montos recaudados se puede resumir de la siguiente manera:



18. Estiman que la recaudación producto de este aporte será alrededor de 300.000 millones de pesos, lo que resultaría en 60.000 millones de pesos destinados al sistema de salud. Lo que resalta que desde la política pública se debe garantizar la salud y evaluar y aplicar las políticas más efectivas para cumplir con ello.

El final abierto de la propuesta de desenlace.

Una reforma integral al sistema impositivo tabacalero es necesaria, factible y beneficiosa, en el largo plazo, para todos los sectores intervinientes tanto directo<sup>19</sup> como indirectos, permitiendo alcanzar los estándares determinados por la OMS: los impuestos especiales deben representar al menos 75% del precio minorista de un paquete de cigarrillos, simplificar la estructura impositiva, reducir en gran medida las cantidades consumidas de cigarrillos y por sobre todo mejorar la salud y el bienestar de la población.

Claramente, el cambio de paradigma sobre el consumo de cigarrillos representa un avance hacia el bienestar del conjunto de la sociedad en el largo plazo, pero estos cambios culturales se procesan gradualmente. Esta graduación no sólo refiere a la aceptación por parte de la sociedad de los perjuicios internos y externos generados por el consumo de cigarrillos, sino también a la previsión que requieren los productores de tabaco para la reconversión de una actividad lícita hacia alguna otra. Como se menciona al inicio del artículo, esta película se viene rodando con la dirección de distintos paradigmas, bajo la producción de distintas señales de precios, en gran parte incididas por los impuestos. La gradualidad de esta reforma parece indispensable para poder lograr el consenso necesario. La historia de la economía política detrás de la política tributaria sobre el tabaco viene mostrando la dificultad de destrabar este nudo,

Esperamos que, esta propuesta de desenlace resulte un aporte acep-

---

19. Aún para los productores tabacaleros que, a consecuencia de la tendencia a la reducción de la demanda mundial por tabaco, habrán de emprender el camino de la reconversión en algún plazo, y los fondos a tal efecto podrán acelerar el proceso.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

table desde la Academia (el lector podrá discernir a esta altura si se trata de la que entrega los Oscar, o la de economía) para revertir esta persistencia de capítulos inconclusos del Culebrón actual de los impuestos al tabaco en argentina.





## Explorando sinergias en tiempos inciertos: La cooperación tributaria internacional y su relación con los desafíos tributarios latinoamericanos

Por Juan Pablo Jiménez (CEPAL),

José Antonio Ocampo (Universidad de Columbia),

Andrea Podestá (consultora internacional) y

María Fernanda Valdés (coordinadora del Proyecto Tributación para la Equidad de la Fundación Friedrich Ebert).

El mundo enfrenta un panorama de alta incertidumbre a comienzos del 2020 como resultado de la pandemia del coronavirus y sus efectos sobre la población y la economía global. La propagación del COVID-19, aparte de su impacto sobre la población y la salud pública, condujo en todo el mundo a la caída y aumento de la volatilidad de los precios de las acciones, a la disminución de las tasas de interés nominales, a la fuerte caída de los precios de algunos productos básicos y a significativas contracciones de la actividad económica y el comercio internacional.

Este conjunto de factores ha requerido y está requiriendo una decidida respuesta de los sectores públicos de la región. Dentro de este panorama de alta incertidumbre, una certeza es que las economías y las sociedades de la región requerirán una provisión creciente de bienes y servicios públicos.

También es una certeza que esta crisis tendrá un impacto significativo en las bases del financiamiento público (ingresos tributarios sobre la

renta y el consumo, ingresos provenientes de actividades intensivas en recursos naturales, y financiamiento interno y externo). Es por ello que resulta sumamente relevante discutir no solo qué medidas deben tomarse sino también cómo se financiarían y cómo se distribuiría la carga de ese financiamiento.

En este marco y ante la necesidad de mejorar el nivel y la incidencia distributiva de la carga tributaria en América Latina, se plantea el objetivo de un documento recientemente publicado que busca revisar los puntos de contacto y posibles sinergias entre la cooperación tributaria internacional y los desafíos de alcanzar sistemas impositivos más redistributivos en los países de América Latina, una relación que no ha sido lo suficientemente tratada en la literatura.

Los mecanismos de cooperación internacional.

El avance del proceso de globalización, la mayor movilidad de capitales y de activos intangibles y el rápido desarrollo de la economía digital han ampliado las oportunidades que tienen las empresas y las personas para desviar sus ingresos hacia jurisdicciones de nula o baja imposición, lo que genera grandes dificultades y desafíos en materia de tributación internacional y de movilización interna de recursos fiscales. Estos desafíos, que se relacionan tanto con la cantidad de recursos que pierden los países a través de prácticas de elusión y evasión de impuestos, como con cuestiones de equidad y justicia tributaria, revisten una importancia fundamental en el caso de los sistemas tributarios latinoamericanos.

Si bien han existido avances gracias a diversas iniciativas de cooperación internacional, a las cuales han adherido gran parte de los países de América Latina, los problemas de desviación de los beneficios empresariales hacia localidades de baja o nula tributación y la competencia fiscal

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

nociva que acompaña este proceso, aún siguen teniendo efectos significativos sobre los países de la región.

Para analizar estos temas, Jiménez, Ocampo, Podestá y Valdés (2020) exploran las iniciativas recientes de coordinación tributaria internacional y las principales propuestas de reforma realizadas por distintos académicos e instituciones, en pos de fortalecer los ejes de cooperación entre países<sup>1</sup> y preservar los principios de legitimidad del Estado<sup>2</sup>.

En los últimos años se han observado avances en materia de cooperación y coordinación tributaria internacional, mediante iniciativas de amplio alcance como el Plan BEPS (Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios) de la OCDE/G20, la incorporación de países en desarrollo a través del Marco Inclusivo para la implementación de este Proyecto y la adopción de la Convención Multilateral para medidas relacionadas con los tratados fiscales orientadas a prevenir BEPS (también llamado Instrumento Multilateral). Además de estas tres acciones, una serie de iniciativas, algunas de ellas dentro del proyecto BEPS e impulsadas desde la OCDE, han contribuido a fortalecer la cooperación multilateral, entre ellas el mayor intercambio de información entre autoridades tributarias.

Si bien todas estas acciones representan importantes avances en materia fiscal, las prácticas abusivas, el traslado de beneficios y la

- 
1. Tal como sugiere Von Haldenwang (2018), estos ejes de cooperación internacional son: a) una mayor transparencia de los incentivos fiscales que compiten internacionalmente; b) un reforzamiento de los enfoques multilaterales para el intercambio de información con fines fiscales; y c) la adopción de una base impositiva corporativa consolidada común.
  2. Para mayor detalle sobre los principios de justificación del Estado, véase Dietsch (2018).

competencia tributaria dañina siguen existiendo, por lo que han surgido críticas y propuestas alternativas desde distintas organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y académicos<sup>3</sup>.

Algunas de estas propuestas alternativas incluyen la adopción de una base impositiva corporativa consolidada común (Comisión Europea, ICRIT, G24) junto con otras opciones de política, fundamentalmente relacionadas con la conveniencia de una organización de gobernanza tributaria internacional democrática y representativa, más cercana a las Naciones Unidas que a la OCDE.

Como se enfatiza en Jiménez, Ocampo, Podestá y Valdés (2020), gran parte de los países de América Latina participan de las iniciativas internacionales de transparencia e intercambio de información en materia fiscal, aunque en diferente grado, tal como se resume en el Cuadro 1.

Como se aprecia en el Cuadro 1, aunque gran parte de los países de la región se ha ido adhiriendo a la agenda BEPS con diferente grado de participación, evaluado por sus resultados, estas iniciativas no han sido suficientes para detener el desvío de los beneficios empresariales y la erosión de las bases imponibles.

### Implicaciones para América Latina.

Con el fin de aunar esfuerzos y alinear la agenda nacional de tributación con la agenda internacional, en Jiménez, Ocampo, Podestá y Valdés (2020) se busca dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿De qué manera la coordinación tributaria internacional permitiría fortalecer la

---

3. Véase Jiménez, Ocampo, Podestá y Valdés (2020) para más detalles sobre las críticas y propuestas existentes.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

**Cuadro 1. América Latina: Participación en iniciativas de cooperación internacional en materia fiscal.  
Situación a noviembre - diciembre 2019.**

País	Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines tributarios				CRS MCAA	CbC MCAA	MAAT / Entrada en vigencia		Marco Inclusivo de BEPS	Instrumento Multilateral	G-24
	Miembro	Cumplimiento estándar EOIR a/	AEOI: N° de jurisdicciones a las que envió información en 2019a/	Fecha primer AEOI							
Argentina	Si	Mayormente cumplido	67	Sep. 2017	Si	Si	Si	01/01/2013	Si	Si	Si
Bolivia	No	-	-	-	No	No	No	-	No	No	No
Brasil	Si	Mayormente cumplido	67	Sep. 2018	Si	Si	Si	01/10/2016	Si	No	Si
Chile	Si	Mayormente cumplido	63	Sep. 2018	Si	Si	Si	01/11/2016	Si	Si	No
Colombia	Si	cumplido	65	Sep. 2017	Si	Si	Si	01/07/2014	Si	Si	Si
Costa Rica	Si	Mayormente cumplido	67	Sep. 2018	Si	Si	Si	01/08/2013	Si	Si	No
Ecuador	Si	-	-	Sep. 2020	Si	No	Si	01/12/2019	No	No	Si
El Salvador	Si	Mayormente cumplido	-	-	No	No	Si	01/06/2019	No	No	No
Guatemala	Si	No cumplido	-	-	No	No	Si	01/10/2017	No	No	Si
Honduras	Si	-	-	-	No	No	No	-	Si	No	No
México	Si	cumplido	67	Sep. 2017	Si	Si	Si	01/09/2012	Si	Si	Si
Nicaragua	No	-	-	-	No	No	No	-	No	No	No
Panamá	Si	Parcialmente cumplido	58	Sep. 2018	Si	Si	Si	01/07/2017	Si	Si	No
Paraguay	Si	-	-	-	No	No	Si	Aun no vigente	Si	No	No
Perú	Si	-	-	2020	No	Si	Si	01/09/2018	Si	Si	Si
Rep. Dominic.	Si	Mayormente cumplido	-	-	No	No	Si	01/12/2019	Si	No	No
Uruguay	No	Mayormente cumplido	67	Sep. 2018	Si	Si	Si	01/12/2016	Si	Si	No
Venezuela	No	-	-	-	No	No	No	-	No	No	Si
<b>Total países AL</b>	<b>15</b>				<b>9</b>	<b>9</b>	<b>14</b>		<b>12</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
<b>Total jurisdicciones</b>	<b>158</b>				<b>107</b>	<b>83</b>	<b>135</b>		<b>137</b>	<b>93</b>	<b>24</b>

Notas a/ Situación a noviembre de 2019. EOIR: Intercambio de información bajo requerimiento. AEOI: Intercambio automático de información. MAAT: Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria, CRS MCAA: Acuerdo multilateral entre Autoridades Competentes sobre intercambio automático de información de cuentas financieras. CbC MCAA: Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio automático de informes país por país. Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE.

capacidad redistributiva de los sistemas tributarios de la región?, y ¿de qué modo las reformas nacionales en América Latina podrían contribuir a mejorar la coordinación internacional?

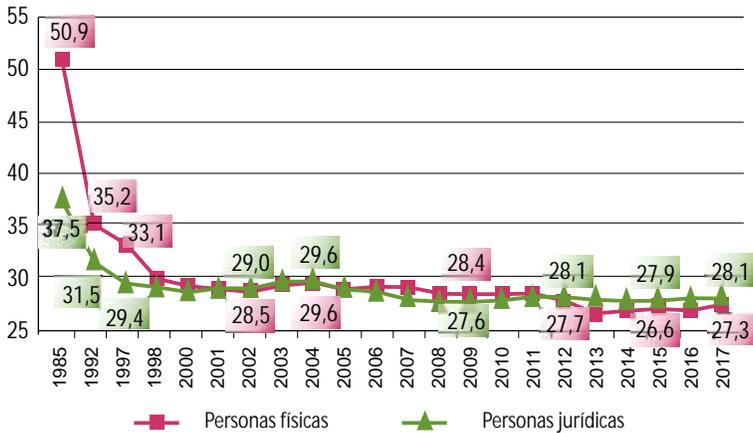
Los debates tributarios de los últimos años en los países latinoamericanos se han centrado en la importancia de fortalecer el nivel de la carga tributaria y mejorar su estructura para hacerla menos dependiente de la imposición indirecta y disminuir su sesgo regresivo<sup>4</sup>. Esto se lograría en especial mediante el fortalecimiento de la tributación sobre la renta personal, el patrimonio y la riqueza, la racionalización de los incentivos tributarios, la prevención de la competencia fiscal internacional, el control de los flujos financieros ilícitos, la evasión y la elusión tanto nacional como internacional.

Esto indica, en relación con la primera pregunta, que las distintas iniciativas de cooperación internacional que están orientadas a controlar, reducir o evitar la competencia fiscal internacional son también una importante herramienta para atenuar las desigualdades tanto dentro como entre países.

La presión a la baja de las tasas del impuesto sobre la renta de las empresas y del capital móvil suele dar lugar a sistemas fiscales más regresivos. En primer lugar, cuando los países reducen la tasa nominal del impuesto sobre la renta de sociedades, generalmente disminuyen también la tasa máxima del impuesto sobre la renta personal (Gráfico 1). De esta manera, al buscar evitar el arbitraje entre los dos regímenes, se disminuye su progresividad y su capacidad redistributiva. Esto es clave para los países de América Latina caracterizados por una débil imposición directa, particularmente sobre la renta de las personas físicas.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Gráfico 1. América Latina: Evolución de las tasas máximas del Impuesto a la Renta de Personas Físicas y Jurídicas, 1985-2017.  
*En porcentajes.*



Fuente: elaboración propia sobre la base a Tanzi (2000), CEPAL y CIAT.

La competencia fiscal afecta la distribución de la carga tributaria entre diferentes contribuyentes. Con el fin de compensar la caída en los ingresos fiscales originada por la reducción de las tasas, algunos países recurren a aumentar la presión impositiva sobre el consumo y el trabajo, con efectos claramente regresivos. Así la carga fiscal se desplaza desde impuestos directos a indirectos, y del capital al trabajo (de factores móviles a inmóviles). Esto también es clave para los países latinoamericanos que presentan una estructura tributaria sesgada hacia impuestos indirectos de carácter regresivo y un desbalance en los impuestos que gravan las rentas. Este desbalance se manifiesta, por un lado, en una fuerte participación del impuesto sobre la renta de las empresas y un débil aporte de las personas individuales, y por el otro,

con una mayor carga impositiva sobre los asalariados que sobre el factor capital. La competencia fiscal agrava los problemas pre-existentes.

Además, el fenómeno de la competencia tributaria afecta la distribución de la carga impositiva entre distintos tipos de empresas. Las grandes empresas multinacionales tienen la capacidad de trasladar sus beneficios hacia jurisdicciones de baja o nula tributación y minimizar así su carga tributaria. En contraste, las pequeñas y medianas empresas que operan en mercados internos tienen menos posibilidades de reducir su carga impositiva y, por ende, les resulta más difícil competir con las grandes multinacionales.

En tercer lugar, la competencia fiscal entre países reduce la disponibilidad de recursos, especialmente para los países en desarrollo y más pobres que tienen menos posibilidades de recurrir a otras fuentes de ingresos. Así, los países cuentan con menos ingresos para financiar sus políticas sociales, imprescindibles para atender los efectos de la pandemia, como atención de la salud y asistencia social; mejorar el acceso al agua potable y saneamiento; financiar la inversión en infraestructura y otras políticas orientadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, al tiempo que disminuye la capacidad de redistribución de su política fiscal.

Por otra parte, el fortalecimiento de los enfoques multilaterales para el intercambio de información con fines fiscales también puede contribuir a una tributación nacional más redistributiva. Una mayor transparencia junto con el fortalecimiento y la participación de más países en el intercambio automático de información de cuentas financieras y de activos en el exterior, no solo de multinacionales y empresas sino de personas físicas, es un instrumento que sirve para fortalecer la tributación sobre

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

la renta, la riqueza y el patrimonio. De esta forma, podría mejorarse tanto el nivel como la estructura de la carga tributaria, haciéndola menos dependiente de impuestos regresivos y ampliando el potencial redistributivo de la fiscalidad.

Asimismo, los precios de transferencia, el convenio multilateral para el intercambio automático de Informes país por país, el Instrumento Multilateral y el Marco Inclusivo de BEPS, podrían atenuar el desvío de beneficios, si se logra un consenso amplio que incluya los intereses de los países en desarrollo. Al reducir la elusión y evasión fiscal internacional y nacional y los flujos financieros ilícitos, los países contarían con mayores recursos, podrían rebajar impuestos regresivos, financiar un mayor gasto social y disminuir la desigualdad.

La cooperación entre países desarrollados y en desarrollo constituye una herramienta útil para fortalecer las capacidades de las administraciones tributarias, combatir la elusión y la evasión fiscal y aumentar la movilización de recursos nacionales. Algunos ejemplos son la Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria, la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria, y las iniciativas regionales de diálogo, cooperación y fortalecimiento institucional llevadas a cabo por la CEPAL y el CIAT.

Del otro lado, las reformas en los sistemas tributarios nacionales de los países de la región también podrían contribuir a mejorar la coordinación internacional. En particular, una mayor transparencia en la política de incentivos fiscales en cada país ayudaría a su racionalización y a una mayor cooperación tributaria regional, estableciendo estándares mínimos de transparencia y uso y evitando la competencia fiscal nociva.

Por último, un marco legal nacional que sea adecuado para la transpa-

rencia y el intercambio de información, así como unas instituciones fuertes, son importantes para el éxito de la cooperación entre países. El fortalecimiento y la modernización de las administraciones tributarias y aduaneras favorece la detección de flujos financieros ilícitos, reduce el desvío de ganancias y el traslado de riquezas a paraísos fiscales, por lo que contribuye a la lucha contra la evasión y elusión nacional e internacional, con efectos positivos sobre la equidad.

De esta forma, el aprovechamiento de sinergias entre la cooperación internacional y las medidas de política nacional podría acercar a los países hacia un contexto de mayor justicia internacional, donde los gobiernos vayan recuperando su capacidad de elegir de manera autónoma el nivel efectivo de sus ingresos y gastos fiscales, y el alcance redistributivo de su política nacional, al tiempo que respeten el derecho de los demás gobiernos para ejercer estas facultades.

---

*Las opiniones que se expresan aquí no representan a las respectivas instituciones y son de exclusiva responsabilidad de los autores.*

#### Referencias bibliográficas.

Dietsch, Peter (2018), "The State and Tax Competition: A Normative Perspective", en Martin O'Neill and Shepley Orr (eds.), *Taxation: Philosophical Perspectives*, Oxford Scholarship Online, diciembre.

Jiménez, J.P, J.A. Ocampo, A. Podestá y M.F. Valdés (2020), "Explorando sinergias entre la cooperación tributaria internacional y los desafíos tributarios latinoamericanos", FES.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Jiménez, J.P. y Podestá, A. (2019), "Política fiscal y Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina", *Revista Política Exterior*, Madrid.

Von Haldenwang, Christian (2018), "We need a new understanding of fairness in the international tax system", *The Current Column*, 14 Mayo 2018, German Development Institute/DIE.





## El IPS en momentos de crisis

Por Walter Rosales (CEFIP-FCE-UNLP).

Cuando se está en momentos de una crisis muy aguda, cualquier estrategia es válida. Esta idea parece adecuarse a la situación del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires (IPS). Se ha diseñado un plan de reestructuración del IPS como medida alternativa a una reforma tradicional.

Según se sabe a través de los medios de comunicación, consiste en: (i) en suspender las jubilaciones de oficio; (ii) promover que los docentes, estatales y los aportantes al IPS retrasen por 5 años sus trámites jubilatorios; (iii) pasar a planta temporaria a 50 mil agentes contratados como monotributistas que sumarían sus aportes junto con los de 20 mil nuevos docentes. Esta nota muestra que estas medidas habrían llegado tarde y serían insuficientes para resolver el problema.

La situación del IPS.

La situación del instituto no es nueva, ni apareció repentinamente. La siguiente tabla ilustra su evolución con indicadores testigos.

En los últimos 10 años se observa una disminución sostenida en la relación activo/pasivo, pasando de casi 4 activos por pasivo en 2010, a 2,5 en mayo de 2020. Los activos han crecido entre 2010 y 2019 a una tasa anual promedio de 1,3%, distinguiéndose dos sub periodos: entre 2010 y 2016 los activos crecieron a razón de 2, 3%, y luego habría incluso disminuido. Por su parte, los pasivos aumentaron a una tasa promedio

anual de 4,9 en todo el periodo analizado (más del triple que los activos).

### El IPS en numeros: evolución de activos y pasivos y resultado contributivo (2010-2020).

Año	Activos (en miles)	Pasivos (en miles)	Relación A/P	Resultado contributivo (*) (Millones de pesos corrientes)	Resultado contributivo /Gastos en prestaciones (%)	Resultado contributivo /Gasto total provincial (%)
2010	757	192	3.9	448	5	0.5
2012	812	209	3.9	300	2	0.2
2014	855	229	3.7	-754	-3	-04
2016	858	251	3.5	-3,143	-6	-0.7
2018	870	280	3.1	-12,713	-13	-1.8
2019 (estim.)	850	295	2.9	-28,000 (**)	-21	-2.7
2020 (estim.)			2.5 (***)	-35,000 (***)	¿?	¿?

(\*) Aportes a la seguridad social menos gastos en prestaciones. No se incluye el gasto de pensiones sociales (no contributivas).

(\*\*) El resultado financiero del IPS estaría en 2019 en torno a los \$ 23 mil millones, y el resultado contributivo, despejando ingresos por coparticipación y otros conceptos menores de recursos y gastos, estaría en torno a los \$ 28 mil millones.

(\*\*\*) La relación A/P es informada por el IPS al mes de Mayo. El déficit proyectado de \$ 35 mil millones corresponde al déficit del mes de Mayo anualizado.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Provincia, información del IPS y demás información periódica.

Otra observación implícita en los datos es la comparación de las masas per cápita de ingresos y egresos contributivos. Esto arroja tasas de sustitución efectivas superiores a las legales. En promedio el haber de un jub-

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

lado es más de un 10% superior al salario promedio (sujeto a aporte). Esto se debe que el haber se determina en base al mejor sueldo obtenido durante 36 meses seguidos o 60 discontinuos (en lugar de un haber promedio).

Básicamente, estos factores explican el deterioro de la situación financiera. El indicador resultado contributivo muestra la salud financiera intrínseca del sistema previsional, al pasar de un superávit en 2010 equivalente a 0,5% del presupuesto provincial a un déficit en 2019 en torno al 2%. Este déficit se ha financiado en parte por los ingresos de recursos nacionales coparticipables, las rentas de propiedad (intereses ganados por las colocaciones financieras) y por el uso de las letras, hasta que esta fuente se agotó por las razones expuestas. La tendencia proyecta una profundización del déficit, que requerirá de financiamiento genuino de la provincia.

Un ejercicio de proyección.

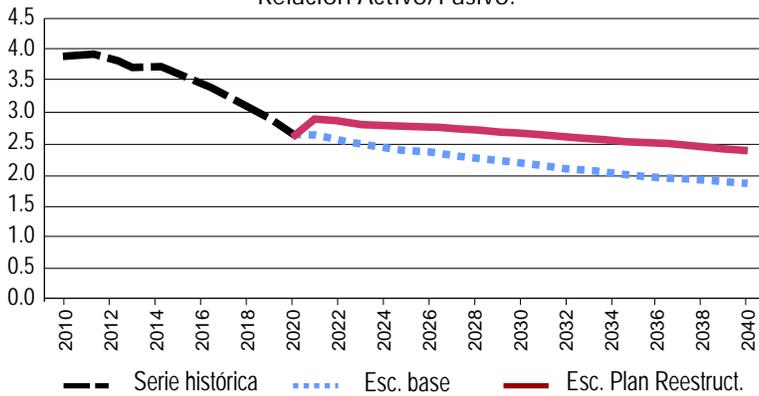
Se realiza un ejercicio utilizando distribuciones conocidas de población, salario y otras, ajustadas por las tablas actuariales. Se define una situación base asumiendo que se mantiene constante la relación entre activos y población. Es decir, se proyecta que la planta de personal crece en la misma proporción que la población. Este escenario es algo más benevolente que el congelamiento de planta de la gestión anterior pero más restrictivo respecto de la tendencia de crecimiento de la planta de la última década. Por el lado de los pasivos, se asume que se van produciendo altas conforme a la regla establecida en la ley.

Como escenario alternativo, se considera el Plan de reestructuración diseñado por este gobierno. Se asume que estas medidas impliquen que la cantidad de altas de jubilados sean con 5 años más de servicios.

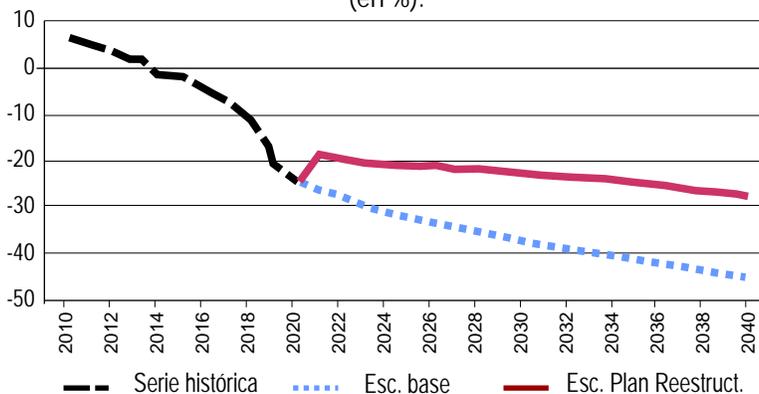
Además, se simula la incorporación de 50 mil agentes a planta transitoria en la administración general y 20 mil docentes nuevos (por simplicidad se simula que ingresan todos al mismo tiempo).

Los resultados se pueden ver sintetizados en los siguientes gráficos.

Resultado contributivo / Gastos en prestaciones.  
Relación Activo/Pasivo.



Resultado contributivo / Gastos en prestaciones.  
(en %).



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Puede observarse que la situación base proyecta una situación financiera que profundiza el deterioro rápidamente en los próximos años, consistentemente con una caída en la relación entre activos y pasivos. El déficit contributivo podría crecer a razón de un 10% anual el primer quinquenio, superando los \$ 55 mil millones en 2025 en moneda constante de 2020.

El plan de reestructuración del instituto logra mejorar la relación A/P explicado por la incorporación de 70 mil agentes y el retraso de hecho de las edades de retiro. En la medida que se sostenga en el tiempo, el plan podría lograr una mejora de la situación financiera (alrededor del 25% del déficit de los primeros 5 años) pero sería insuficiente en el mediano plazo para lograr el equilibrio.

Cabe aclarar que el efecto de dilatar el retiro de los activos por 5 años se ve atenuado ya que, en la situación sin reforma, una fracción importante de los agentes ya venían postergándolo, atraídos por una jubilación más alta. El hecho de postergar el retiro implica alcanzar una mejor tasa de sustitución (que ascendería hasta 5 puntos porcentuales adicionales) y/o permitiría lograr un haber en base a un sueldo más alto. Esto supone un costo mayor para el régimen.

Delineando políticas.

Ninguna de las políticas que se planteen podrían resolver el problema de sostenibilidad del sistema inmediatamente, sino que las mejoras serían progresivas en el tiempo. De ahí que deba pensarse en medidas que corrijan el desequilibrio previsional acompañado de un esquema de financiamiento de la transición.

Hay un conjunto de medidas que a priori tienen alto costo político, más allá de que se cuente como antecedente cercano de implementación a

la provincia de Córdoba. Estas medidas consisten en las reformas paramétricas tradicionales, tales como cambiar la edad de retiro, años de servicios, tasas de aportes, tasa de sustitución y determinación del haber. Probablemente estas políticas bien implementadas técnicamente puedan corregir profundamente la tendencia hacia el deterioro, pero en no menos de 15 años.

Un caso particular de este tipo de medidas de reformas es la armonización con el régimen nacional, que supone equiparar los parámetros del modelo y condiciones para el cálculo de los haberes. Es una política de alto costo político y resistida por algunos sectores, y a pesar de ello, podría resultar insuficiente para corregir el desequilibrio financiero. El modelo nacional también necesita de una reforma en línea con la evidenciada en otros países.

Otro conjunto de medidas apunta meramente a garantizar una fuente de financiamiento al déficit de la caja, pero no resuelve el problema de fondo. Por ejemplo, las propuestas de asignar al IPS fondos del producido de juegos de azar. Claramente este destino compite con otras aplicaciones tales como son la salud, educación y programas sociales.

Hay medidas que deben evaluarse desde un punto de vista integral, es decir, mirando a las finanzas provinciales en su conjunto (administración pública no financiera). Puntualmente, la incorporación de contratados a la planta temporaria supondrá un incremento de recursos para el IPS del 26% de la masa salarial pagada (14 % de aportes personal y 12% de contribución patronal), pero al mismo tiempo un incremento en el costo salarial de la administración general en la cuantía de las contribuciones patronales. En el agregado, las ganancias se reducen.

Por último, hay un conjunto de medidas con margen para su implemen-

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

tación, que pueden contribuir a mejoras parciales del régimen sin modificar los parámetros generales del régimen. Entre otros, pueden mencionarse los siguientes puntos:

- el tratamiento de los afiliados mixtos que pueden optar jubilarse en la caja del IPS, aún sin haber realizado todos los aportes en la misma. Podría revisarse la pertinencia del criterio de “caja otorgante” y evaluar la posibilidad de un esquema de compensación entre cajas al estilo del criterio de “prorrata tempore”. Los avances en los sistemas de información podrían permitir su implementación de acá en adelante.
- De no avanzar con el punto anterior, podría abordarse las inconsistencias e inequidades generadas en aquellos casos donde la determinación del haber se calcula en base a los mejores sueldos obtenidos fuera de la administración provincial. En estos casos, los aportes correspondientes nunca ingresaron al IPS, y, sin embargo, debe pagar haberes en función de ellos. Un ejemplo de resonancia mediática es el caso de un docente de la provincia que obtuvo los beneficios jubilatorios con un haber que se determinó en función de su cargo obtenido como diputado nacional.
- Podría revisarse la pertinencia de regímenes especiales que coexisten dentro del subsistema de la administración general. En estos regímenes hay tratamientos diferenciados. Sin analizar los casos en particular, la existencia de regímenes especiales genera subsidios cruzados (inequidades) con respecto a los afiliados del régimen general y desequilibran el régimen en su conjunto.
- El otorgamiento de beneficios jubilatorios por edad avanzada (casos que superan la edad mínima requerida para jubilarse pero

que no cumplen con los años de servicios) deben también revisarse. Si bien son de escasa importancia relativa, se trata de beneficios otorgados sin la totalidad de los aportes correspondientes.

- Por el lado de los beneficios en pensiones, su diseño responde a un esquema socioeconómico perteneciente a décadas pasadas. Es necesario revisar los criterios por los cuales se otorgan estos beneficios.

Por último, debe instalarse el tema en la sociedad para que se reconozca la magnitud del problema y se debata el conjunto de medidas que tienda a una solución de fondo.

---

*Se agradece los comentarios de Marcelo Garriga y  
Norberto Mangiacone.*



## Ganadores y Perdedores del Régimen Previsional

Por Marcelo Garriga (CEFIP-FCE-UNLP) y

Walter Rosales (CEFIP-FCE-UNLP).

Los regímenes previsionales de reparto tienen implícitas transferencias de ingreso entre individuos de una misma generación. El valor actual de los aportes realizados durante la vida activa de los individuos en relación a los haberes recibidos en la pasividad difiere por grupo de individuos y por tipo de actividad. Obtener una redistribución de ingresos de aquellos con niveles de ingresos más altos hacia los de menores recursos es uno de los argumentos que justifican la intervención del estado en la previsión social. Pero las diferencias de rendimiento del sistema solo están explicadas en parte por las políticas redistributivas. Las diferencias observadas exceden este objetivo y en algunos casos son difíciles de explicar con argumentos racionales.

El caso del régimen de reparto en EEUU.

En el libro "The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform" publicado por la National Bureau of Economic Research y editado por Feldstein y Liebman se analiza la redistribución intra-cohorte en la Seguridad Social de EE. UU. Como un aspecto central para el análisis en esta nota los autores señalan que la redistribución de ingresos entre personas de altos ingresos hacia aquellos de los quintiles más abajo explica solo una parte de las redistribuciones implícitas dentro del régimen previsional. Otras explicaciones son las transferencias de ingresos de los individuos con baja esperanza de vida a personas

con altas expectativas de vida, de los afroamericanos hacia los blancos, de trabajadores solteros a parejas casadas donde solo uno es asalariado, de personas que han trabajado durante más de treinta y cinco años relativo a aquellos que han concentrado sus ganancias en treinta y cinco años o menos, entre otras.

Los beneficios de la Seguridad Social no solo dependen del monto de los haberes que recibe un individuo cada año sino también del número de años que recibe el beneficio como retirado. Dado que los hogares de altos ingresos tienden a tener mayor esperanza de vida y recibir mayores beneficios para el cónyuge, parte de la progresividad del sistema previsional está compensado por esta característica. Comprender la redistribución que ocurre a través del sistema de Seguridad Social es muy importante para mejorar el diseño del régimen.

La situación del SIPA.

El sistema integrado de jubilaciones y pensiones (SIPA) no es ajeno a estas redistribuciones entre grupos poblacionales que no necesariamente están explicadas por mejoras en la distribución del ingreso. Como señala Rosen, H. (2010), si todas las transferencias de ingresos implícitas en los sistemas previsionales fueran parte de la discusión presupuestaria anual, es decir se hicieran explícitas, los resultados probablemente serían diferentes.

En el Régimen Nacional existe una heterogeneidad muy marcada en cuanto a los parámetros relevantes para el otorgamiento de los beneficios. Se observan diferencias, por ejemplo entre hombres y mujeres, que no se fundamentan en consideraciones demográficas. De esta forma, en el régimen general del SIPA, se exige a los hombres una edad mínima de 65 años para acceder a los beneficios, mientras que a las mujeres 60 años, lo que es inconsistente con la mayor expectativa de

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

vida de estas últimas (5 años más en promedio a los 60 años). Pero este es solo uno de los casos visibles, se observan notorias diferencias entre regímenes dentro del SIPA que implican tratamientos diferentes entre grupos de beneficiarios. Para ilustrarlo, se estima estilizadamente los retornos para casos testigos de los principales regímenes. La siguiente tabla resume los resultados obtenidos, presentando cálculos para el régimen general nacional (SIPA), el régimen de empleadas domésticas, monotributistas (para una categoría testigo, la E), Pensión Universal para Adulto Mayor (PUAM) y moratorias previsionales sin aportes previos.

Retornos por regímenes. Cálculos estilizados de TIR y VAN.

Casos testigos		TIR	VAN (4%)
Monotributista (cat. E)	H	8,2%	395.642
	M	8,2%	395.642
Empleada doméstica	M	11,3%	713.158
Régimen general SIPA	H	1,2%	-1.019.508
	M	2,6%	-650.895
PUAM	H		1.618.837
	M		1.843.194
Moratoria previsional	H	10,7%	1.155.587
	M	12,1%	1.963.263

Nota metodológica: se consideran las tasas de aportes y contribuciones vigentes para cada régimen, las cuales se aplican sobre un salario promedio de \$40 mil (excepto para monotributistas y empleadas domésticas). las tasas de sustitución son las legales para cada régimen. En el caso del régimen general del SIPA, se calcula tomando un valor de la PBU de \$6.600 vigente en 2019. Los haberes considerados para las empleadas domésticas y monotributistas corresponde a la mínima (\$14 mil). En todos los casos se asumen 30 años de servicios. Los años durante los que se proyectan los beneficios guardan relación con la expectativa de vida al momento de percibir el beneficio (que es 5 años mayor para mujeres respecto de los hombres). El caso de la moratoria previsional se calculó para un caso representativo con 10 años de servicio.

El resultado ilustra las marcadas disparidades por sector de actividad y género. Existen subsidios cruzados de magnitudes significativas. Las tasas internas de retornos (TIR) son muy elevadas en el caso de moratoria (12.1% para mujeres y 10.7% para hombres), las empleadas domésticas (11,3%), y los monotributistas (8,2%) comparadas con el régimen general nacional (2,6%). Una consideración especial amerita la PUAM, la cual tiene un valor presente 1,6 y 1,8 millones para varones y mujeres respectivamente lo cual es muy elevado si la comparamos con el valor negativo obtenido en el régimen general (-1 millón). Algo similar ocurre con los jubilados que obtuvieron el beneficio a través de las moratorias y que no realizaron aportes. La diferencia es que en las moratorias las mujeres se jubilan a los 60 años, por lo tanto, el valor actual neto es más alto que en el caso de la PUAM (las mujeres acceden a los 65 años igual que los hombres). También existen rentabilidades distintas según los años de aporte, el perfil de ingresos durante la vida activa (solo se consideran los últimos 10 años), las diferentes esperanzas de vida por regiones del país y por niveles de ingreso, entre otras.

#### Reflexión final.

La discusión pública sobre las transferencias implícitas en el régimen previsional es casi inexistente. Sin embargo, las sumas involucradas son relevantes. Si tales transferencias fueran realizadas en forma directa, por ejemplo en un programa de gasto, seguramente el debate alcanzaría otra intensidad ¿Es este patrón redistributivo deseable? Esto depende de un juicio de valor pero algunas diferencias parecen difíciles de explicar desde valores éticos o de equidad.



## La movilidad en el Sistema Integrado Previsional de Argentina: 2000-2020

Por Hugo D. Bertín

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

El presente artículo ofrece una visión sobre la evolución de la movilidad de los beneficios en el régimen previsional público nacional de Argentina durante este milenio. En la actualidad el Congreso de la Nación está analizando un nuevo mecanismo de movilidad para las pensiones del régimen nacional; con este informe se aspira a contribuir al debate parlamentario presentando los criterios teóricos disponibles para ajustar periódicamente las prestaciones previsionales, examinando la experiencia internacional aplicada, y brindando recomendaciones de política para diseñar el nuevo mecanismo de movilidad de las pensiones públicas en Argentina.

Qué nos dice la teoría.

Los regímenes de previsión social tienen por objetivo proteger a las personas cuando salen del mercado laboral -por haber alcanzado una edad determinada (vejez) o por haber sufrido un menoscabo transitorio o permanente en la posibilidad de trabajar (invalidez)- y a los derechohabientes en caso de muerte del trabajador o beneficiario de una prestación previsional. El diseño de estos apunta a suavizar la curva de consumo a lo largo del ciclo de vida y a evitar la pobreza de los adultos mayores.

Vinculado con lo anterior, la eficacia de los regímenes previsionales se determina según alcancen tres metas: la cobertura previsional de las personas expuestas a estos riesgos; el nivel o suficiencia de los beneficios otorgados respecto de los niveles de consumo (y la asistencia sanitaria) que se consideran adecuados; y la sustentabilidad del sistema. Se analiza tanto la situación actual de ingresos y egresos como las proyecciones de estas variables en el mediano y largo plazo (Rofman y Luchetti, 2007:1-5).

Para preservar la suficiencia de las prestaciones en el tiempo, se establecen reglas para ajustar periódicamente los beneficios previsionales. En este sentido, la movilidad puede ser definida como la cualidad del haber previsional para mantener en el tiempo el carácter sustitutivo de la remuneración, que le sirvió de base en el momento de determinación del haber inicial.

La teoría económica nos brinda dos principios para el análisis de este tipo de problemáticas. Para empezar, nos sugiere que las reglas son un mecanismo de política superior respecto a los cambios discrecionales (Kydland y Prescott, 1977: 486-87). Además, nos advierte que debemos disponer de un instrumento específico para perseguir cada objetivo; si, por el contrario, con un instrumento buscáramos alcanzar más de un objetivo, su eficiencia sería menor. (Tinbergen, 1961: 89-90), y para contexto de incertidumbre (Brainard, 1967: 418).

Cuáles son los criterios que se usan en el mundo para ajustar las pensiones.

En la práctica, los criterios utilizados para establecer la movilidad periódica de las prestaciones previsionales (o de la protección social en general) son diversos, de acuerdo con el objetivo que se persiga.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

La movilidad que se construye sobre la variación de los salarios tiene por objetivo sostener pautas de consumo que hubo durante la vida activa, se aplica en: Austria, Dinamarca, Lituania, Noruega, Suecia (componente público) y Uruguay.

La implementación de acuerdo con la variación de precios al consumidor apunta a resguardar el poder adquisitivo, se utiliza en Bélgica, Costa Rica, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Reino Unido (pensión básica) y Rusia.

Algunos países combinan precios y salarios, son los casos de: Australia, Brasil, Bulgaria, República Checa, Chipre, Croacia, Colombia, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Hungría, Japón, Letonia, Luxemburgo, Malta, México, Nueva Zelanda, Paraguay, Polonia, Rumanía y Suiza.

Otras variables utilizadas están relacionadas con los ingresos del régimen previsional: Estonia ajusta las pensiones con un índice de salarios y de la recaudación de la seguridad social; o combinando las variaciones de precios y del PBI, como Portugal y Grecia.

A su vez, existen mecanismos que operan con precios o salarios, pero que limitan la revalorización periódica con el resultado del balance de ingresos y gastos del sistema o con algún factor vinculado a la sustentabilidad, como son los casos de: Alemania, Canadá, España, Latvia, Letonia y Perú. (European Commission, 2018:154-65).

La Oficina Internacional del Trabajo sugiere utilizar salarios o costo de vida (OIT, 1963) o algún mecanismo de revisión periódica cuando se registren variaciones importantes en los niveles de ingresos y el costo de vida (OIT, 2012).

De los 177 países relevados por la OIT, en 25% de los casos se indexa por precios, en 15% por salarios, en 12% por ambos, en 14% es periódica

pero no está especificada, y se estima que alrededor de 32% no tiene un mecanismo periódico regulado (OIT, 2017: 100).

Efectos de la movilidad en el poder adquisitivo de las pensiones y en el gasto público.

En países con inflación elevada a lo largo del tiempo y con volatilidad en sus precios relativos, como el caso argentino, la definición de los criterios sobre la movilidad de las prestaciones previsionales constituye un aspecto particularmente crítico, ya que, si bien los parámetros que definen el haber inicial (la tasa de sustitución entre la jubilación y el salario y la forma de determinación del haber inicial) son importantes al comienzo de la vida pasiva, estos pueden perder vigencia si no están complementados con una regla de movilidad.

Esta debería apuntar solo al objetivo de preservar el valor real de los beneficios previsionales. Por ejemplo, construyendo la regla con la variación de salarios y/o de los precios al consumidor; los períodos de lectura de ambas variables deberían ser los más cercanos al ajuste para potenciar sus efectos (Rofman, 2020: 14-7).

En cambio, la eficiencia de la movilidad disminuiría si se utilizara el mismo instrumento para dos fines distintos. Supongamos que se diseñe un índice para atender, en partes iguales, tanto al poder adquisitivo como a la solvencia financiera del régimen (un instrumento, dos metas). En este caso, construyendo un índice "mixto", por ejemplo, con 50% de recaudación tributaria y 50% de inflación/salarios, la movilidad seguiría al comportamiento de la recaudación y de la inflación/salarios, y no únicamente a esta última.

El comportamiento esperado es el siguiente: en una fase de recesión del ciclo económico, la recaudación previsional (o tributaria) disminuye en

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

términos reales por la menor actividad económica y la pérdida parcial de empleo formal. El índice de movilidad es menor respecto al índice solo inflación/salario; por ello, se reduce el “peso” del gasto previsional dentro del gasto total, y las jubilaciones y pensiones pierden poder adquisitivo. En la fase de auge del ciclo económico, la recaudación aumenta en términos reales debido a la mayor actividad económica y a la recuperación parcial de la formalidad en el mercado laboral; el índice de movilidad crece en mayor medida que el índice inflación/salario y, en consecuencia, el “peso” del gasto previsional dentro del gasto total también aumenta, y las jubilaciones y pensiones ganan poder adquisitivo.

Así, la movilidad con componente “mixto” sería más procíclica y, por tanto, menos previsible en términos de reflejar el poder adquisitivo de los beneficios previsionales. Adicionalmente, el componente recaudación de la fórmula haría depender la movilidad previsional de los cambios en la política tributaria.

En la perspectiva fiscal, si Argentina se inserta en una senda de crecimiento económico y disminución gradual de la inflación, la recaudación aumentará más que el crecimiento del salario (debido a la mayor formalidad del mercado laboral), y los salarios se incrementarán más que la inflación (aumento en términos reales). En consecuencia, si se utilizasen índices puros o combinados en la fórmula de movilidad, la graduación del impacto fiscal, de menor a mayor, sería la siguiente: inflación, inflación + salarios, inflación + recaudación, salarios, salario + recaudación, y recaudación.

El instrumento de la movilidad apunta a preservar el poder adquisitivo de las prestaciones de la protección social. La sustentabilidad del sistema previsional debe buscarse a través de los parámetros previo-

nales (edades mínimas, años de contribuciones exigibles, forma de determinación del haber inicial, tasa de sustitución, etc.), con políticas que promuevan los mercados laborales formales y mediante estrategias para combatir la evasión y la elusión tributaria.

Las reglas de movilidad del SIPA en este milenio.

El Sistema Integrado Previsional de Argentina (SIPA) es el régimen previsional público de alcance nacional, que funciona como un régimen de reparto para trabajadores en relación de dependencia y autónomos, fue creado con la sanción de la Ley 26.425 en el año 2008; y sustituyó al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), Ley 24.241 del año 1993, que combinaba un régimen de reparto con un régimen de capitalización individual.

La primera regla de la movilidad previsional en los regímenes públicos nacionales de Argentina fue sancionada a través de la Ley 14.499 del año 1958, y guardaba relación con el salario que se había tenido en el período activo. En el año 1969, con las leyes 18.037 para trabajadores en relación de dependencia y 18.038 para trabajadores autónomos, se cambió el criterio de la movilidad para establecerlo en función de los resultados de una encuesta periódica de los salarios. En el año 1993, con la sanción de la Ley 24.241, que entró en vigor a mitad del año siguiente, se creó el aporte medio previsional obligatorio (AMPO), que seguía la remuneración de los trabajadores en relación de dependencia y autónomos, pero fue derogada en el año 1995 con la Ley 24.463, a partir de ese momento la movilidad dependió de lo establecido en los presupuestos anuales de la administración central. Posteriormente, con la promulgación del Decreto DNU 1306/00, se establecía la movilidad en función de un índice de salarios promedios que debía elaborar el INDEC, pero sujetaba su aplicación a la existencia de recursos presupuestarios

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

específicos; en la práctica, nunca se aplicó, y el decreto fue abrogado por la Ley 26.222, artículo 18, publicada en el mes de marzo del año 2007 (Bertín, 2019).

En las dos décadas del presente milenio se alternaron cinco periodos en los que se aplicaron criterios discrecionales y reglas para la determinación de las variaciones de los beneficios previsionales del régimen previsional público nacional.

Desde el año 2000 hasta junio del año 2003 no hubo aumento de las jubilaciones y pensiones <sup>1</sup>, entre julio de 2003 y el año 2006, se aplicaron siete variaciones solo en los haberes mínimos; los restantes no fueron modificados. En los dos años siguientes, se otorgaron aumentos discrecionales a todo el universo de beneficiarios. Desde el año 2008 hasta año 2019, los haberes previsionales se modificaron con las reglas establecidas en leyes del Congreso de la Nación. Finalmente, a partir de marzo de 2020, los aumentos de las jubilaciones y pensiones volvieron a ser discrecionales; esto continuará así hasta que se determine un criterio alternativo.

Los números de la movilidad del SIPA.

Las reglas, en contraposición con los criterios discrecionales, se traducen en aumentos previsibles, homogéneos para todos los beneficiarios, evitando los efectos distributivos entre ellos.

---

1. En realidad, entre los meses de julio del año 2001 y diciembre del año 2002, las jubilaciones superiores a \$530 fueron reducidas en 13%, Decreto 926/01; luego del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, declarando la inconstitucionalidad del mencionado decreto, se eliminaron estas reducciones a partir del mes de enero del año 2003, y las diferencias en concepto de retroactividades fueron compensadas en efectivos y a través de la entrega de bonos públicos.

- *Movilidad discrecional I, 2000-2006:*

Durante estos años, las jubilaciones mínimas fueron incrementadas en siete oportunidades, todas a través de decretos, pasando de \$150 en el mes de enero de 2000 a \$390 en septiembre de 2005 (+160%)<sup>2</sup>. Las jubilaciones máximas permanecieron en \$3.100, por lo que la relación entre ambas disminuyó de 20,7 a 7,6 veces. La inflación del período fue 78% (IPC, INDEC), de modo que en términos reales la variación de las jubilaciones mínimas fue de +46% y los haberes máximas de -44%.

- *Movilidad discrecional II, 2007-2008:*

En estos años se concedieron cinco aumentos porcentuales para todas las jubilaciones y pensiones, también mediante decretos, a todos los jubilados y pensionados, en el primero de esos aumentos, el haber mínimo aumentó más que el resto. La jubilación mínima pasó de \$390 al \$690 (+77%) y el haber máximo de \$3.100 a \$5.055 (+63%). La inflación (IPC promedio ponderado de provincias) fue 54%, por lo que en términos reales las variaciones de los haberes mínimos y máximos fueron de +15% y +6% respectivamente.

- *Movilidad con reglas I, 2009-2017:*

En este período se aplicó la movilidad establecida en la Ley 26.417, que surgía de la comparación entre dos índices, a todas las jubilaciones y pensiones, con frecuencia semestral<sup>3</sup>. La jubilación mínima varió de

- 
2. El primero de estos incrementos se realizó en el mes de julio del año 2003, aumentando las jubilaciones mínimas de \$150 a \$220 (+47%).
  3. El coeficiente, denominado, índice "m", estaba integrado por la combinación de dos coeficientes:  $a = 0,5 * RT + 0,5 * w$  (RT: variación semestral de recursos tributarios por beneficio, w = variación del índice general de salarios del INDEC o la variación del índice RIPTE, remuneración imponible promedio de los trabajadores esta- (*continua*)

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

\$690 a \$7.247, y la máxima de \$5.055 a \$53.090. Los haberes previsionales se incrementaron en 950%, la inflación (Provincias ponderado: enero 2006 hasta abril 2016 e INDEC a partir de mayo) fue de 734%, y los beneficios previsionales en términos reales crecieron en +26%.

- *Movilidad con reglas II, 2017-2019:*

En diciembre del año 2017, con la sanción de la Ley 27.426, cambió la regla de movilidad<sup>4</sup> y la frecuencia del ajuste fue trimestral. La jubilación mínima aumentó de \$7.247 a \$14.067 y la máxima de \$53.090 a \$103.064, los haberes previsionales se acrecentaron en 94%, y la inflación (IPC, INDEC) fue de 127%, de manera que las variaciones reales fueron de -15%. Esta caída en términos reales se explica por el rezago de seis meses en considerar la variación de la inflación y de los salarios en un contexto de inflación creciente durante todo el periodo. Se esperaba que en un ciclo de inflación descendente se hubiese podido recuperar la pérdida mencionada, pero en la práctica no ocurrió porque este índice dejó de tener vigencia a partir de marzo del presente año.

- 
3. *(continuación)* bles publicado por la Secretaría de Seguridad Social, la que resulte mayor) y  $b = 1,03 * r$  (variación anual de los recursos totales por beneficio de la ANSES), se aplicaba sistemáticamente la menor variación entre los dos coeficientes (a o b). Una de las observaciones sobre esta regla de movilidad es que era compleja de entender para los destinatarios, dificultaba su trazabilidad con la información de acceso público y, por ende, la previsibilidad de su comportamiento en el tiempo.
  4. El nuevo índice estuvo compuesto por el índice de precios al consumidor (IPC) más el índice salarial (RIPTE), de acuerdo con la fórmula siguiente:  $70\% \text{ IPC} + 30\% \text{ RIPTE}$  (remuneración imponible promedio de los trabajadores estables). Cabe señalar que en el empalme de ambos criterios y de la frecuencia del ajuste periódico, semestral vs trimestral, quedó un período de tiempo sin contemplar para atender a objetivos fiscales de muy corto plazo, que tuvo que ser compensado parcialmente con el pago de suma fija diferenciado por nivel del beneficio percibido, pero que afectó su legitimidad inicial.

*- Movilidad discrecional III, a partir de marzo a diciembre de 2020:*

En el mes de diciembre del año 2019 se sancionó la Ley 27.541, de solidaridad social y reactivación productiva, en el marco de la emergencia pública, que suspendió por 180 días la aplicación del índice de movilidad vigente hasta entonces (luego prorrogable hasta fin del año 2020, Decreto 542/20); los aumentos son establecidos por el Poder Ejecutivo, con frecuencia trimestral <sup>5</sup>. La jubilación mínima aumentó de \$14.067 en febrero a \$19.034 en el mes de diciembre (+35,3%) y la máxima de \$103.064 a \$128.083 (+24,3%), la inflación acumulada entre los meses de marzo a diciembre se estimó de 30% <sup>6</sup>, de modo que los haberes en términos reales fluctuaron en +4% y -4% respectivamente. La movilidad nominal de la Ley 27.426 hubiese sido de +42% para todas las prestaciones de la protección social.

En el mes de noviembre, la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná de Entre Ríos dispuso, en el fallo "Cabrera, Roque Agapito c/ Anses sobre reajustes varios": "declarar para el caso concreto la inconstitucionalidad de los decretos 163/2020 y 495/2020 en la medida en que los incrementos por movilidad jubilatoria allí establecidos resulten inferiores a los que hubiese correspondido por aplicación de las pautas de la ley 27.426"; además, declaró la inconstitucionalidad del Decreto

- 
5. El aumento en el mes de marzo, Decreto 163/20, consistió en una suma fija de \$1.500 más 2,3%, el haber mínimo aumentó 12,96% y el máximo 3,75%, con la ley previa hubiese sido de 11,56%. En el mes de junio, con el Decreto 495/20, se otorgó el aumento de 6,12% vs 10,9% que hubiese correspondido con la legislación anterior. En el mes de septiembre, mediante el Decreto 692/20, se dispuso un incremento de 7,5% vs 9,88% de la ley previa. El Decreto 899/00 dispuso el incremento de 5% para el mes de diciembre, que hubiese sido de 4,48% con la Ley 27.426.
  6. Surge de la inflación publicada por INDEC hasta el mes de noviembre, y para el mes de diciembre se estimó en 4%.

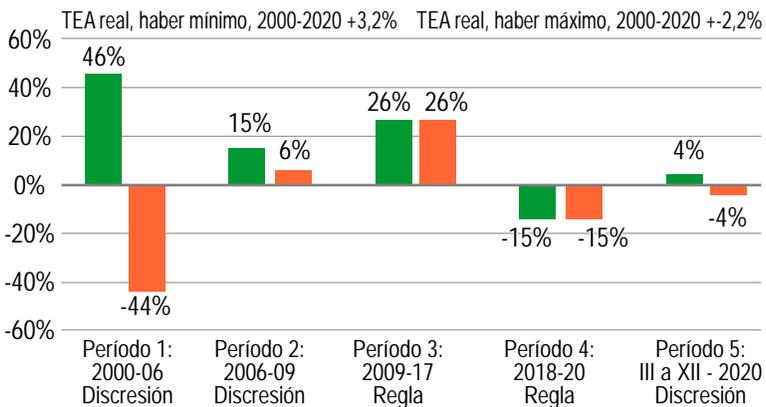
## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

542/20, que prorrogó la suspensión de la vigencia de la Ley 27.541.

- *La movilidad previsional durante este milenio:*

En la figura siguiente se observan las variaciones en las movilidades en términos reales para la jubilación mínima y para el haber previsional máximo en cada uno de los sub períodos analizados. Considerando que los estos tienen extensiones temporales distintas, se calcularon las tasas equivalentes anuales reales ponderadas, que fueron de +3,3% y -2,2% respectivamente.

Figura 1. Movilidad de los haberes previsionales mínimos y máximos del SIPA en términos reales 2000-2020.



Inflación de XII.2020: estimada en 4%

■ Mínima ■ Máxima

Fuente: elaboración propia.

### La nueva movilidad

La nueva regulación sobre la movilidad, Ley 27.609, sancionada por el Congreso de la Nación el 29 de diciembre de 2020, puso en vigencia la

fórmula para ajustar periódicamente las prestaciones de la protección social nacional a partir del año 2021. La misma es una versión ligeramente modificada de la que se aplicó entre los años 2009 y 2017.

La actualización es trimestral, de la siguiente forma:

1) En los ajustes de las prestaciones en los meses de marzo, junio y septiembre (mm) se usará la fórmula:

$$mm = 0,50 \times RTm + 0,50 \times Wm$$

donde:

mm: es la movilidad de los meses de marzo, junio y septiembre.

RTm: es la variación de los recursos tributarios de ANSES, por beneficio (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits de la Administración Nacional de la Seguridad Social), elaborado por ANSES, comparará trimestres idénticos de años consecutivos,

Wm: el componente de salario de la fórmula será el mayor entre: i) la variación trimestral del índice RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables publicado por la Secretaría de Seguridad Social) o ii) el Índice Salarial (publicado por INDEC).

2) El ajuste de las prestaciones en el mes de diciembre (ms) se usarán una de estas fórmulas:

ms será:  $a = 0,50 \times RTs + 0,50 \times Ws$ , si  $a = b$ , o será

$$b = \{(1 + (1,03 \times R)) / (1 + mmt)\} - 1, \text{ si } a > b$$

donde:

mm: es la movilidad correspondiente al mes de diciembre (comparará trimestres idénticos de años consecutivos), y

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

R: es la variación de los recursos totales por beneficio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits del organismo). El mismo compara períodos de 12 meses consecutivos.

¿Cómo funciona el ajuste por recaudación total por beneficiario de ANSES en un año?

En meses de marzo, junio y septiembre se aplica la movilidad con la fórmula a). En el mes de diciembre se aplica: primero a) para obtener la variación acumulada anual (de los cuatro trimestres: marzo, junio, septiembre y diciembre); luego se la compara con la variación anual que surge de aplicar la fórmula b).

Si la variación acumulada de la fórmula a) es menor que b) no corresponde realizar el ajuste por la recaudación de los recursos totales por beneficio de ANSES, y, durante todo el año, la movilidad se ajusta por a): la combinación de la variación de salarios y la variación de los recursos tributarios de ANSES, por beneficio.

En cambio sí en el mes de diciembre la variación acumulada de a) es mayor que b), se aplica b). El “tope” al ajuste anual de las prestaciones de la protección social, en función de la recaudación de los recursos totales de ANSES, se realiza con la fórmula del coeficiente b):

$$b = \{(1 + (1,03 \times R)) / (1 + mmt)\} - 1$$

Al dividir el factor:  $(1,03 \times R)$  por el factor  $(1 + mmt)$  se está detrayendo de la variación anual de los recursos totales de ANSES (R), la variación de la movilidad trimestres anteriores (mmt).

Supongamos que mmt entre enero y septiembre fue 30% y en el cuarto trimestre fue 10%, mientras que la variación de los recursos totales de

ANSES durante el año (R) fue de 35%.

En diciembre las prestaciones de la previsión social vigentes al mes de septiembre aumentarían 5% (vs. 10% que hubiese correspondido con la fórmula a para este trimestre).

La variación anual de las prestaciones de la previsión social sería de 36%, que surge de aplicar a la variación anual de los recursos totales de ANSES (R) el coeficiente 1,03 (36% = 35% x 1,03), tal como se observa en la figura siguiente:

Figura 2. Cálculo de la movilidad con el nuevo proyecto de ley.

Enero a Septiembre	(1+mmt)	1,3
	i) Aumento Enero -Septiembre: mmt	30%
Diciembre	(1+mmt)	1,1
Enero a Diciembre	R	35%
	(1,03 x R)	0,3605
	(1 + (1,03 x R))	1,3605
Septiembre a Dic.	$b = \{(1 + (1,03 \times R) / (1+mmt))\} - 1$	0,05
	ii) Aumento 4° trimestre: b	5%
	iii) Variación anual: $R = 1 + (1,03 * 0,35)$	36%

### Conclusiones.

En contextos de inflación moderada o alta, la regla de la movilidad es uno de los factores más importantes para mantener el poder adquisitivo de las prestaciones de la protección social.

En las dos últimas décadas, se alternaron dos criterios para ajustar periódicamente las jubilaciones y pensiones del SIPA. En los períodos de

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

vigencia de criterios discrecionales se generaron numerosos juicios previsionales para reclamar la falta/incompleta actualización de los beneficios previsionales.

La nueva ley es un avance en el sentido de volver a institucionalizar la forma de ajustar periódicamente las prestaciones de la protección social nacional. Sin embargo, al optar por una fórmula con componente mixto, recaudación tributaria y salarios, introduce mayor volatilidad y menor transparencia. La variación de las prestaciones quedará vinculadas a los ciclos económicos, que podrán o no preservar el poder adquisitivo. Por otro lado, los beneficiarios tendrán más dificultad para constatar cómo se aplica y qué resultados pueden esperar a futuro.

En segundo lugar, al limitar el ajuste de las prestaciones a la recaudación total por beneficio de ANSES, se fortalece el objetivo de sustentabilidad fiscal a costa del objetivo de suficiencia temporal de las prestaciones, que se podría haber alcanzado con un índice de movilidad sobre la base de la inflación, los salarios o una combinación de ambos, como es usual a nivel internacional.

Como hemos visto en la teoría, en las diversas experiencias internacionales y en las recomendaciones de los organismos internacionales especializados, sería deseable que el instrumento de movilidad de la protección social apuntase al objetivo de mantener su poder adquisitivo; mientras que la solvencia del régimen de protección social se persiguiese a través de la modificación de los parámetros que la determinan.

---

*El autor es Profesor de Economía de la Seguridad Social, Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata de Argentina,*

*miembro del Centro de Estudios de la Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Se agradecen los comentarios recibidos de Walter Arrigui, Matías Belliard, Roberto Calvo, Marcelo De Biase, Rafael Rofman, Jorge San Martino, y la asistencia de Octavio Bertín. Los comentarios son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen a ninguna institución.*

#### Referencias bibliográficas.

Bertín, H. 2019. *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina: 1904-2018*. Editorial Haber, Centro de Estudios en Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Brainard, W. 1967. "Uncertainty and the Effectiveness of Policy". *American Economic Review*, 57(2): 411-25.

European Commission. 2018. *Pension Adequacy Report 2018: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU, Volume I*. Bruselas, Unión Europea.

Kydland, F. E. y E. C. Prescott. 1977. "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, 85(3): 473-92.

OIT. 1963. "R131- Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes". Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT. 2012. "R202- Recomendación sobre los pisos de protección social". Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT. 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

- Rofman, R. y L. Luchetti. 2007. "Sistemas de pensiones en América Latina: Conceptos y mediciones de cobertura". Social Protection Discussion Paper, 0616. Washington DC, Banco Mundial.
- Rofman, R. 2020. "La movilidad en el sistema previsional argentino". CIPPEC, Documento de políticas públicas, 227, diciembre. Buenos Aires.
- Tinbergen, J. 1961. Política económica. Principios y formulación. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.





## Estímulos fiscales sobre la Economía del Conocimiento

Por Marcos Zocaró

(FCE-UNLP y Universidad de Belgrano).

En la actualidad se ha vuelto algo normal escuchar o leer sobre la *Economía del Conocimiento* y su impacto positivo en la productividad del país y, sobre todo, en nuestra vida cotidiana; ¿pero de qué se trata concretamente?

*Aclaratoria: al momento de publicar este artículo, se dictó la Resolución 30/2020 que derogó las Resoluciones 1084/2019 y 449/2019 y suspendió los plazos para procesar las solicitudes de adhesión al Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento. Por lo tanto, hasta que no exista nueva norma reglamentaria, el Régimen queda virtualmente suspendido.*

La *Economía del Conocimiento* es un término que se utiliza para referirse al universo de actividades productivas caracterizadas por el uso intensivo de tecnologías, conocimiento científico y capital humano altamente calificado, entre las cuales podemos encontrar a la robótica, la inteligencia artificial, la biotecnología, la geología, la industria aeroespacial o, incluso, los servicios profesionales de exportación (López, 2017).

Desde el año 2004 al 2019 estuvo vigente en la Argentina la Ley de

Promoción de la Industria del Software, otorgándole considerables ventajas impositivas al sector informático. Pero esa norma, si bien fue beneficiosa para la industria del software (FIEL, 2018), se tornó insuficiente para los tiempos que corren. Es por este motivo, que los legisladores decidieron no prolongar su vigencia sino directamente reemplazarla desde el 1 de enero 2020 por la Ley 27.506, que crea el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento, vigente hasta el 31/12/2029. Esta ley ya no favorece sólo a la industria informática, sino que amplía los beneficios a todo el sector del Conocimiento.

¿Pero por qué es importante impulsar y promover estas actividades? Las razones son múltiples: debido a la calidad y cantidad de empleo que pueden generar, como también al impacto positivo en todos los sectores de la economía; aumento de la eficiencia productiva, disminución de costos, mejora de los procesos y constantes innovaciones (desde nuevos sistemas informáticos hasta nanotecnología aplicada a intervenciones quirúrgicas). (López, 2018; y Belisario de Azevedo, 2018)

Asimismo, estas actividades pueden motorizar a sectores tradicionales de la economía, al obligarlos a ser más competitivos. Pensemos que vivimos en un mundo donde las aplicaciones móviles amenazan con reemplazar a los taxis, incluso a los bancos, y los obligan a mejorar sus servicios para no perder clientes <sup>1</sup>; un mundo donde la biotecnología colabora con el desarrollo de nuevos alimentos, o la ingeniería nuclear que se emplea en medicina, o drones utilizados en agricultura, impre-

---

1. Ver, por ejemplo: [https://www.clarin.com/zonales/taxis-remises-oeste-lanzan-app-competir-uber\\_0\\_hETiRnv4V.html](https://www.clarin.com/zonales/taxis-remises-oeste-lanzan-app-competir-uber_0_hETiRnv4V.html), <https://www.eleconomista.com.ar/2017-12-bancos-invierten-competir-fintech/y>  
<https://blogs.iadb.org/innovacion/es/innovacion-financiera-puede-aprender-la-banca-tradicional-las-fintech/>

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

siones 3D en la industria ortopédica, y hasta la computación cuántica que en un futuro próximo desarrollará computadoras extremadamente veloces (que luego serán usadas en todos los sectores de la economía, incluso en la vida cotidiana), creando así una verdadera sinergia entre todas las actividades.

Por eso se dice que es una ley transversal, ya que no está acotada a una sola industria, sino que abarca a una pluralidad de actividades caracterizadas por el uso del conocimiento y explotación de los avances científicos.

Realizados estos comentarios, veamos brevemente de que se trata la nueva Ley y qué beneficios ofrece al sector de la Economía del Conocimiento.

Actividades alcanzadas.

La Ley de Economía del Conocimiento consiste en una batería de incentivos fiscales y previsionales que benefician directamente a sectores tales como informática, software, inteligencia artificial, ciencia aplicada, bioquímica, geología, nanotecnología, o servicios profesionales de exportación, y en forma indirecta a todo el ecosistema económico.

El detalle con todos los rubros alcanzados por el Régimen se encuentra en la normativa vigente (Ley 27.506/2019 y Resolución 449/2019, y modificatorias).

Beneficios impositivos y previsionales.

Es probable que el principal atractivo del Régimen sea la Estabilidad Fiscal: durante la vigencia de la norma (al menos hasta el 31/12/2029), los sujetos comprendidos no podrán ver incrementada su carga tributaria nacional total, calculada al momento de inscripción en el Régimen

(esto abarca a todos los impuestos directos, tasas y derechos, pero no incluye a los tributos indirectos, como el IVA). A su vez, la Estabilidad Fiscal podrá extenderse a la carga tributaria provincial en la medida que las provincias se vayan adhiriendo al Régimen (por ejemplo, ya lo ha hecho Jujuy, y otras ya cuentan con el proyecto de adhesión). Esto significa una importante medida en pos de la planificación empresarial.

Asimismo, ente los principales beneficios fiscales a los que pueden acceder los inscriptos en el Régimen nos encontramos con:

- una alícuota reducida en el Impuesto a las Ganancias del 15% (para el resto de las empresas la alícuota hoy es del 30%), siempre y cuando la empresa no reduzca la nómina de personal;
- la exclusión del sistema de retenciones y percepciones en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), lo que resulta muy positivo desde el punto de vista financiero;
- una reducción de las contribuciones patronales que deban pagar los empleadores; y
- la obtención de un bono de crédito fiscal aplicable contra el pago de IVA y/o Ganancias: dicho bono estará ligado a la cantidad de empleados en relación de dependencia que posea la empresa, e incluso será mayor en caso de contar con empleados con el título de Doctor.

Con estos beneficios se pretende impulsar la capacitación de los empleados, y a su vez, al bajar los costos laborales, fomentar la contratación de trabajadores en relación de dependencia en desmedro de la tercerización.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Requisitos de adhesión.

Para adherir al Régimen, los sujetos podrán ser únicamente personas jurídicas (no incluye personas humanas), y deberán desarrollar en el país, como actividad principal, alguna de las actividades promovidas (detalladas en la Ley 27.506/2019 y la Resolución 449/2019).

Es importante resaltar que el requisito de la actividad principal se verá satisfecho cuando el porcentaje de facturación de dicha actividad sea como mínimo del 70% de la facturación total.

Además de cumplir con este requisito de actividad principal, el artículo 4 agrega que se deberán verificar al menos dos de las siguientes condiciones:

- 1) Acreditar procesos de mejora continua en la calidad de sus servicios y productos (como, por ejemplo, las normas ISO), o
- 2) efectuar erogaciones en Investigación y Desarrollo (siempre en la actividad promovida y al menos en un 3% de la facturación total) y/o erogaciones en capacitación del personal (mínimo de 8% de la masa salarial total), o
- 3) realizar exportaciones de bienes o servicios que surjan de las actividades promovidas, de al menos un 13% de la facturación total correspondiente a esas actividades.

Es evidente como el legislador, mediante estos requisitos, persigue (entre otros objetivos) favorecer y estimular la investigación científica y el desarrollo de nuevos productos, con los beneficios económicos que esto puede traer aparejado; además de impulsar las exportaciones, con la consecuente mejora de la balanza comercial argentina, y también privilegiar la constante capacitación y perfeccionamiento de los

empleados (procurando de esta forma un incremento de la productividad).

Por otra parte, con respecto a las microempresas con una antigüedad menor a 3 años desde su inicio de actividades, para acceder al Régimen sólo deberá acreditar el desarrollo de alguna de las actividades promovidas (siempre como actividad principal). Ningún otro requisito. Y transcurrido ese plazo, si deberán ajustarse a los requisitos generales.

A los fines de categorizar como microempresa, se deberán cumplir los parámetros establecidos por la Resolución 563/2019 de la Secretaría de Emprendedores y PyME.

Proyecciones económicas.

Se estima que el costo fiscal para el año 2020, producto de los beneficios y desgravaciones, rondaría los \$8 mil millones. Pero este costo se vería plenamente "compensado" a mediano y largo plazo gracias al mejoramiento de las condiciones económicas impulsado por el Régimen. Entre los aspectos a resaltar podemos mencionar:

- Hoy en día el sector de la Economía del Conocimiento representa un 22% del PBI: para el año 2025 se espera que este guarismo sea del 26%. (Por ejemplo, en el caso de los EE.UU. actualmente esta cifra ronda el 38%).
- Exportaciones del sector en 2030 ascenderían a US\$15 mil millones, según estimaciones de la Secretaría de Emprendedores y de Argencon, cámara que nuclea a los principales actores del sector (esto representaría un incremento del 150% en relación con el monto actual de US\$6.200).
- Se crearían unos 400.000 nuevos empleos en 2030 (duplicando la

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

cantidad actual de empleos en el sector).

- Aumentará considerablemente el empleo calificado y la productividad, junto con el salario de los trabajadores. Según estimaciones de Argencon y del Observatorio de la Economía del Conocimiento (Ministerio de Desarrollo Productivo nacional), hoy la remuneración bruta anual promedio de los asalariados registrados en empresas del sector varía entre US\$15 mil y US\$20 mil anuales, y se espera que este promedio se incremente al menos un 60% para el 2030. (En los EE.UU dichas remuneraciones brutas anuales hoy puede superar holgadamente los US\$60 mil<sup>2</sup>).
- Existirá una mayor vinculación entre las empresas y el Sistema Educativo, debido a la necesidad de las empresas de invertir en capacitación para acceder a los beneficios comentados anteriormente.
- El impacto positivo se dará en todos los sectores de la economía (López, 2018; y Gayá, 2017). Como ejemplo de esto, podemos mencionar el de la empresa Amazon, que ya anunció en 2019 una inversión de US\$ 800 millones en un centro de datos en Argentina (aunque en los últimos días, habría suspendido la inversión debido al contexto económico<sup>3</sup>).

---

2. [https://www.procordoba.org/images\\_db/noticias\\_archivos/2442-SSI%20Estados%20Unidos.pdf](https://www.procordoba.org/images_db/noticias_archivos/2442-SSI%20Estados%20Unidos.pdf)

3. Ver, por ejemplo: [www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/Amazon-Web-Services-define-una-inversion-de-us-800-millones-en-Bahia-Blanca-20191003-0001.html](http://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/Amazon-Web-Services-define-una-inversion-de-us-800-millones-en-Bahia-Blanca-20191003-0001.html) y [www.cronista.com/tecnologia/Amazon-pone-una-pausa-a-su-inversion-de-us-800-millones-en-la-Argentina-20200107-0012.html](http://www.cronista.com/tecnologia/Amazon-pone-una-pausa-a-su-inversion-de-us-800-millones-en-la-Argentina-20200107-0012.html)

### Comentario final.

Como vemos, el potencial argentino al desarrollar y fomentar el sector de la *Economía del Conocimiento* es elevado y puede convertirse en el nuevo motor de la economía y producción argentinos, en beneficio de toda la población. Esperemos, entonces, que nuestros gobernantes estén a la altura de las circunstancias y consideren el fomento al sector de la *Economía del Conocimiento* como una verdadera política de estado.



## Sobre la Inversión Pública y opciones para su “protección”. Un análisis para el caso de la Provincia de Buenos Aires

Por Ramiro Ruiz del Castillo (FCE-UNLP).

Se aborda el desempeño de la inversión pública de la Provincia de Buenos Aires, así como el repaso de mejoras específicas en las normas presupuestarias y reglas fiscales que promuevan la “protección” de la inversión pública (i.e. que el gasto en inversión real directa no pierda terreno frente a los gastos corrientes en momentos de necesidad de ajuste fiscal).

Se entiende que la provisión eficiente de los servicios de infraestructura es uno de los aspectos más importantes de las políticas de desarrollo. Es así como la ausencia de una infraestructura adecuada y la provisión ineficiente de servicios de infraestructura constituyen obstáculos de primer orden para una mejora de diversas dimensiones de crecimiento, productividad, competitividad y distribución del ingreso.

La tendencia decreciente de la inversión pública como componente del gasto público se viene observando desde hace ya años (Izquierdo *et al*, 2018), y el que la resultante brecha en infraestructura no ha sido automáticamente cubierta por el sector privado, hace que el análisis del comportamiento de la inversión pública haya cobrado creciente importancia en el debate internacional.

El problema es que existe un denominado sesgo "anti" inversión pública, tanto por la estructura rígida del gasto corriente como en el manejo de la política fiscal en los períodos de ajuste fiscal, lo que indefectiblemente tiene consecuencias sobre el crecimiento de mediano plazo y sobre la distribución del ingreso. De hecho, Cavallo y Powell (2019) sostienen que los costos de no invertir para ampliar el stock de capital en infraestructura son grandes: en promedio, no incorporar capital nuevo a los stocks existentes implica la pérdida aproximadamente 1% de crecimiento del PIB en el primer año del proceso de consolidación fiscal. Finalmente, como muestran estos autores, la desinversión también es regresiva: los hogares pobres en América Latina dedican una parte mayor de su ingreso a pagar por servicios de infraestructura, por lo que la pérdida de ingreso asociada con la desinversión (y aumento del precio de esos servicios) es un 60% mayor para los dos quintiles más pobres que para 40% más rico.

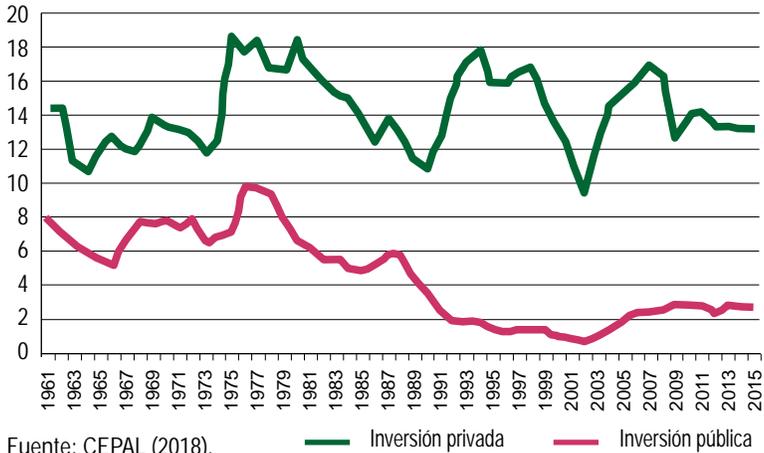
Algunos rasgos de la inversión pública en Argentina.

En CEPAL (2018) se presenta un análisis de la evolución de la inversión en las más de seis décadas entre 1950 y 2015 para Argentina. Respecto de los componentes privado y público de la inversión, se presentan dos tendencias: en primer lugar, la predominancia de la inversión privada en relación a la inversión pública. En promedio, la inversión privada y la pública representaron el 14% y el 4% del PIB respectivamente.

En segundo lugar, se destaca una tendencia declinante de la inversión pública desde finales de los años '70s. Desde entonces, la inversión pública representó, en buena medida como un reflejo de la privatización de empresas públicas, una fracción significativamente menor, cayendo del 8% a un mínimo del 1% del PIB entre 1979 y 2001 y estabilizándose en un 2% entre 2008 y 2015.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Argentina: participación de la inversión pública en el PIB a precios corrientes 1961-2015. (En porcentajes).

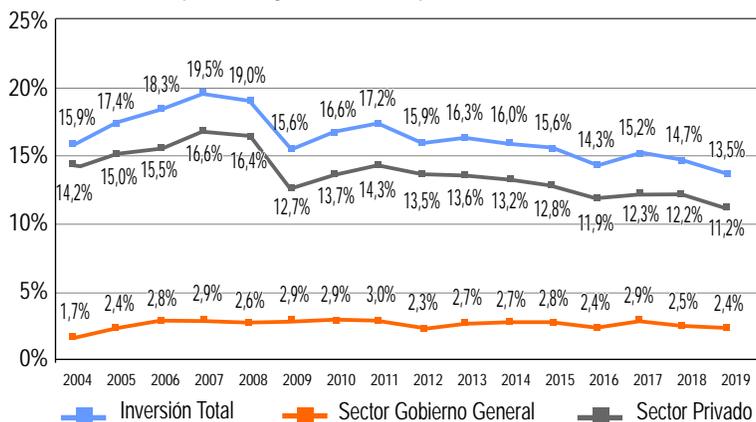


Fuente: CEPAL (2018).

Sobre información reciente publicada por el INDEC (2020), en el caso de la inversión total, se puede ver que el máximo (del 19% respecto del PIB) se alcanzó en los años 2007 y 2008. Para toda la década pasada (2010-19), el promedio fue del 15,5% sobre el PIB, con una tendencia decreciente, llegando al mínimo de la serie en 2019 de tan sólo 13,5% del PIB, no mucho más allá de los valores de amortización del stock de capital existente. Por el lado de la inversión pública, se observan picos cercanos al 3% del PIB en años tales como 2009 al 2011 y en 2017, mientras que el promedio del período es del 2,6%, y levemente superior (2,7% del producto) en la última década.

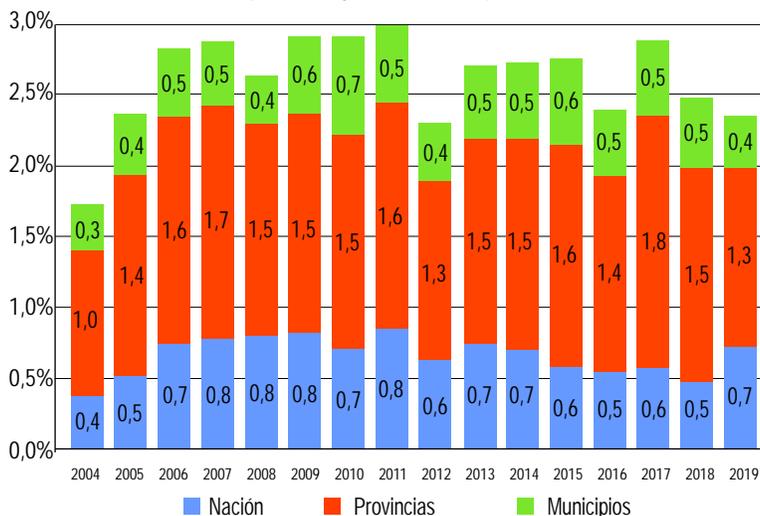
Al distinguir la composición del gasto en inversión pública por nivel de gobierno, se ve que la inversión pública a cargo del Gobierno Nacional no llega al 1% del Producto, con picos cercanos al 0,8% para algunos años entre 2008 al 2011, mientras que, para la última década, el promedio ha sido del 0,6% del PIB.

### Argentina, Inversión Total, Privada y Pública 2004-2019. (En porcentajes del PIB, a precios corrientes).



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2020).

### Argentina, Inversión Pública de Nación, Provincias y Municipios 2004-2019. (En porcentajes del PIB, a precios corrientes).



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2020).

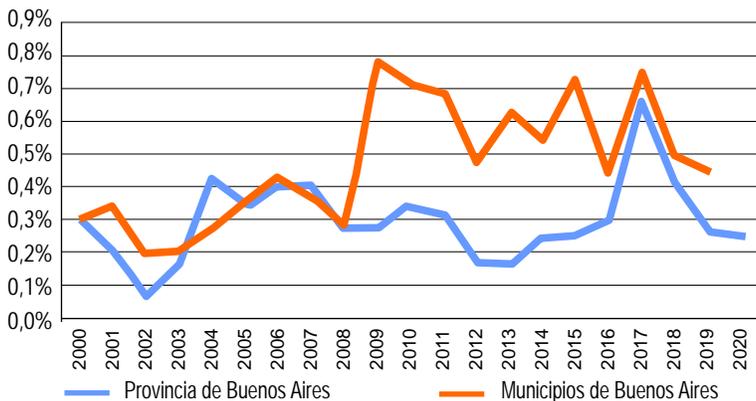
## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Por su parte, las provincias argentinas llevan adelante gastos de inversión pública por aproximadamente el 1,5% del PIB (promedio tanto para el período 2004-19 como para la última década), pero debe destacarse el fuerte ajuste que se ha registrado en los últimos años cuando, desde el pico del 1,8% del PIB en 2017, el gasto de capital a cargo de los gobiernos provinciales cayó al 1,3% en 2019 (una reducción del 30% en 2 años). Finalmente, los gobiernos municipales son responsables por un promedio del 0,5% del producto.

La Inversión Pública en la Provincia de Buenos Aires.

Cuando se pasa a revisar la inversión pública que tiene lugar en el territorio de la provincia de Buenos Aires, se debe considerar tanto el gasto en inversión real directa que lleva a cabo el gobierno provincial como el que desarrollan los municipios bonaerenses.

Inversión Real Directa (Provincia de Buenos Aires y Municipios)  
2000-2020. (En porcentajes del PBG).



Nota: el valor correspondiente a 2020 sólo se reporta para el nivel provincial.

Fuente: Elaboración y estimaciones propias en base a datos de Contaduría General y Ministerio de Hacienda y Finanzas de la provincia de Buenos Aires, y ASAP (2020).

Rápidamente se llega a una conclusión relevante: generalmente la inversión pública de los gobiernos municipales ha sido superior al del gobierno provincial. Mientras que las provincias han llevado a cabo una inversión pública por alrededor del 1,5% del PIB, el gobierno de la provincia de Buenos Aires sólo ha logrado gastar (en promedio) 0,3% del PBG provincial, en los últimos 20 años. Esto daría cuenta de muy bajos niveles de inversión pública en el espacio territorial provincial (Ruiz del Castillo, 2018).

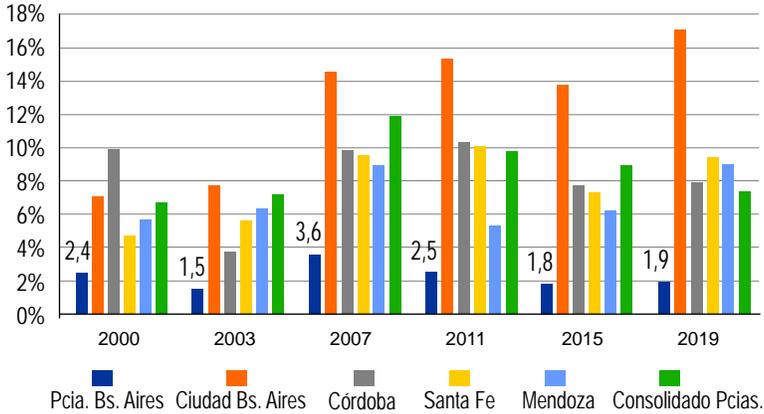
Por su parte, los municipios de la provincia de Buenos Aires gastan el mismo porcentaje del producto que el promedio de los municipios en todo el país (0,5% del PBG).

Además de revisar los niveles de inversión en la provincia de Buenos Aires, se torna importante presentar una comparación con otras jurisdicciones provinciales "grandes": se destaca el hecho de que la participación de la inversión pública en provincia de Buenos Aires se encuentra muy por debajo de lo que destinan otras provincias de tamaño relativo grande en nuestro país. En especial, es notable la discrepancia respecto al Consolidado provincial y con algunas jurisdicciones en particular, como es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Una manera alternativa para ver el mismo fenómeno es tomar la participación relativa de la PBA respecto del Consolidado de Inversión Real Directa: la IRD bonaerense hace 20 años que se ubica sólo entre el 7,5 y el 9% del total de la inversión que hacen las provincias argentinas, lo que da cuenta de lo poco que invierte la provincia de Buenos Aires.

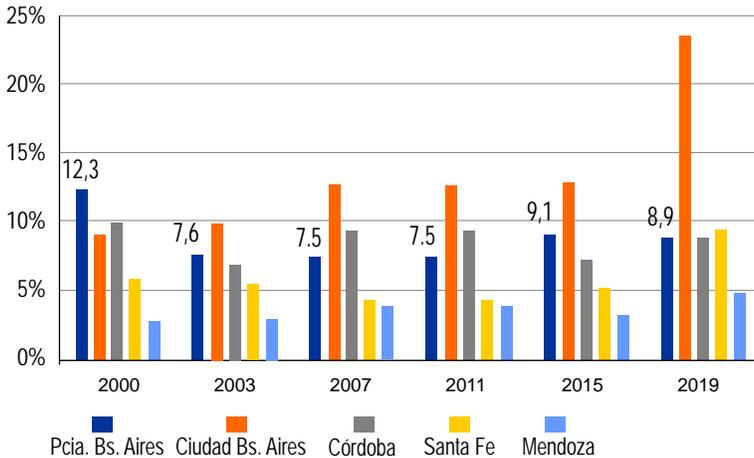
## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Inversión Real Directa - Provincias "Grandes"  
años seleccionados (% de Gasto Público Total).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía de la Nación.

Inversión Real Directa de la Jurisdicción - Provincias "Grandes"  
años seleccionados (% de IRD Provincial Consolidada).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía de la Nación.

Esta baja inversión pública en provincia de Buenos Aires no es un fenómeno de las últimas décadas. En Izquierdo *et al* (2019) se señala que la Provincia constituye un caso particular, donde a partir de los bajos flujos de inversión pública, la proporción de stock de capital sobre PBG ha venido cayendo desde mediados de los años ´60s. Como dato de color, en dicho trabajo se destaca el hecho de que la red de rutas asfaltadas era de 4.300 km en 1964 y de sólo 4.700 km 50 años después en 2014 (menos del 10% de aumento de la red vial asfaltada en el territorio provincial).

Alternativas para reducir los ajustes a la Inversión Pública.

El magro desempeño de la inversión pública provincial en el caso de la provincia de Buenos Aires llama a replantear la importancia de promover el crecimiento de este gasto. Sin embargo, es relevante tener presente que la promoción de la inversión pública debe compatibilizarse con la consolidación de las cuentas públicas, lo que implica necesariamente explorar opciones de política que permitan tanto no afectar el desempeño fiscal a la vez que evitar los efectos no deseables del sesgo anti-inversión típico de los ajustes fiscales tradicionales.

Como se señala en Martner y Tromben (2005), "el desafío es entonces reducir este sesgo, lo que no es equivalente a privilegiar el gasto de capital por sobre el gasto corriente... sino a reestablecer un equilibrio en las prioridades de gasto".

Al respecto, vale la pena una aclaración sobre la coyuntura: el proyecto de Presupuesto de la Administración Pública de la Provincia para el año 2021 prevé una fuerte recuperación del gasto en inversión pública: una decisión muy valorable en el contexto de la caída registrada en los últimos años. Y esto se logra reduciendo gastos corrientes, por ejemplo

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

intereses de la deuda pública, fruto del proceso de reestructuración de pasivos en curso.

Es factible identificar distintas opciones de política que tienen el propósito de revertir el sesgo anti-inversión pública. En Fedelino y Hemming (2005) se mencionan: *i)* identificar espacios para reducir ineficiencias en distintos rubros del gasto corriente; *ii)* hacer hincapié en el resultado corriente (o económico) del resultado fiscal (i.e. aplicar la “regla de oro”; *iii)* desarrollar nuevos esquemas de reglas fiscales más flexibles; *iv)* promover el uso de reglas fiscales que refieran a indicadores fiscales ajustados cíclicamente.

A modo de síntesis argumental, los resultados empíricos en Ardanaz *et al* (2020) muestran que las opciones de política del tipo *iii)* y *iv)* son modalidades de reglas fiscales “flexibles”, cuya aplicación está asociada con la casi desaparición de efectos negativos sobre la inversión pública en situaciones de consolidaciones fiscales.

Posibles líneas de acción para la “protección” de la Inversión Pública en la Provincia de Buenos Aires.

A continuación, se presentarán algunos breves comentarios sobre las opciones de política antes señaladas. Uno de los puntos a revisar es el relativo a la aplicación de alguna forma de “regla de oro” y el destino potencial de la deuda pública, de manera que el uso del crédito público al financiamiento de inversión pública. Al respecto, se debe destacar que la Ley 13.767 de Administración Financiera de la provincia de Buenos Aires no establece ninguna limitación a la toma de deuda para financiar gastos corrientes, de manera que no se existe en la práctica ninguna obligación de lograr equilibrio corriente (económico).

En este sentido, promover la incorporación de alguna norma que con-

tenga el tipo de limitación citada, sería conducente al mejor uso del crédito público.

Sin embargo, financiarse con deuda puede tener sus bemoles. Al respecto se debe remarcar un aspecto en la gestión fiscal de la administración provincial, que refiere al uso de los préstamos provenientes de organismos multilaterales de crédito, que habitualmente financian proyectos de inversión real directa, con plazos de amortización del capital muy extensos (no menos de 15 años) y con bajas tasas de interés, lo que los torna una tentadora fuente de financiamiento de la inversión pública, y en base a lo anterior, es recomendable financiar ese gasto de esta forma. Como se informa en el Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires Ejercicio 2021, durante el período 2016/19, la Provincia accedió a préstamos por alrededor de USD 1.800 millones, y sin embargo se acumularon desembolsos por solo USD 125 millones para el pago de obras (notoriamente por debajo de lo estipulado en los proyectos), apenas el 7% del financiamiento disponible acordado.

Una de las razones que explicaría el consecuente bajo nivel de inversión pública que se logra financiar con organismos multilaterales tendría que ver con prácticas de imputación presupuestaria de recursos y gastos. En particular, los recursos provenientes de préstamos con organismos multilaterales se computan en rubros "bajo la línea", dentro de las fuentes financieras, mientras que los gastos de capital financiados con esos recursos de préstamo se registran "arriba de la línea", con lo cual la utilización de este endeudamiento empeora el resultado fiscal ("aumenta" el déficit financiero que se exhibe, aunque dicho déficit esté completamente financiado).

De este modo, en contextos de estrechez fiscal, usar este tipo de fuente

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

de financiamiento entraría en posible contradicción con el objetivo fiscal, a costa de reducir los niveles efectivos de inversión pública.

Estas cuestiones se vinculan con otra de las recomendaciones antes repasadas, que hacía referencia a la posibilidad de proteger la inversión pública mediante la exclusión parcial o total de componentes de dicha inversión del cálculo del resultado fiscal.

En el caso de nuestro país, en el Régimen de Responsabilidad Fiscal establecido por la Ley 25.917, del año 2004, se estableció que el resultado financiero computable para las definiciones de dicha ley, debía ser calculado como la diferencia entre los...” recursos percibidos —incluyendo dentro de los mismos a los de naturaleza corriente y de capital— y los gastos devengados que incluirán los gastos corrientes *netos de aquellos financiados con préstamos de organismos internacionales* y los gastos de capital netos de aquellos destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico y social *financiados con cualquier uso del crédito*”.

Esto quiere decir que ya hace más de 15 años que se desarrollaron herramientas para poder excluir rubros de gasto del cálculo del resultado fiscal, de manera de no deteriorar el mismo cuando se consideraran gastos financiados con recursos de préstamos a ser devueltos en el largo plazo.

Aunque son muy atractivos, estos principios contables distan de ser aplicados en la provincia de Buenos Aires, “castigando” así el financiarse con formas más adecuadas (por plazo y costo financiero) de endeudamiento.

Junto a lo anterior, en la práctica presupuestaria de la Provincia tampoco se establecen límites a las posibilidades de reasignación de

partidas presupuestarias desde gasto de capital a gastos corrientes, ni hay mecanismos definidos para garantizar ("proteger") el financiamiento de los proyectos de inversión en ejecución.

No hace falta entonces ser muy intuitivo para imaginar las posibilidades de ajuste a la inversión pública en situaciones de dificultades fiscales.

#### Referencias bibliográficas.

Ardanaz, M., E. Cavallo, A., Izquierdo, y J. Puig (2020), "Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design", IDB Working Paper 838, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública – Filial provincia de Buenos Aires (2020), "Informe sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de PBA 2021", La Plata.

Cavallo, E. y A. Powell (coords.) (2019), *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe: Construir oportunidades para crecer en un mundo desafiante*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política*, Santiago de Chile.

Fedelino, A. y R. Hemming, (2005), "A Fiscal Policy Framework to Safeguard Public Investment". <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2028351>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2020), "Formación bruta de capital fijo del sector gobierno general Año 2019", Informes técnicos. Vol. 4, N° 219, Buenos Aires.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin, (eds.) (2018). *Desarrollo en las Américas: Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Izquierdo, A., R. Lama, J. Medina, J. Puig, D. Riera-Crichton, C. Vegh, y G. Vuletin (2019) "Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Exploration", IMF Working Paper 19/289, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- Jiménez, F. (2005), "Regla de Oro, sostenibilidad y regla fiscal contracíclica", en *Economía*, Volumen XXVIII, N° 55-56, junio-diciembre de 2005, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Martner, R. y V. Tromben (2005), Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública, *Serie Gestión Pública N° 50*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Ruiz del Castillo, Ramiro (2018), *Acerca del Espacio Fiscal: el caso de la provincia de Buenos Aires*, 1era Edición, Serie Divulgación, Departamento de Economía y Administración, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina.





## Nota conceptual sobre la medición de la presión tributaria

Por Alberto Porto (FCE-UNLP y ANCE) y

Jorge P. Puig (FCE-UNLP).

Existen varias formas de medir el tamaño del sector público. La más usual es a través del gasto en porcentaje del producto o ingreso de una jurisdicción. Esa medida plantea preguntas sobre que incluir exactamente en el numerador y en denominador. Para el numerador puede utilizarse distintas alternativas: entre otras, gasto público total; gasto público primario; gasto público para la producción de bienes y servicios; gasto público para el pago de transferencias y gasto público en personal, que es una aproximación al valor agregado del gobierno. Para el denominador también existen distintas alternativas: entre otras, producto nacional o interno; a precios básicos al productor o al consumidor; en cada uno de esos casos, bruto o neto; e ingreso disponible. Combinaciones de estas alternativas dan lugar a distintos tamaños y la elección depende del objetivo de estudio<sup>1</sup>.

Desde el punto de vista de la recaudación de impuestos la medida de mayor significado es el gasto total que es la suma que se debe financiar (a lo que se debe agregar el incremento neto de la deuda pública que no

---

1. Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) presentan diversas estimaciones para estas diferentes maneras de medir el peso del gasto público en la economía. Porto y Di Gresia (2018) presentan mediciones para la Argentina para 1961-2016.

se considera en esta nota). La intención en esta nota es presentar medidas alternativas de la recaudación tributaria en relación con la actividad económica o la población de la jurisdicción que se considere. Entre las varias alternativas se han seleccionado tres siguientes,

1.  $R = f(Y)$ , donde R es la recaudación total de impuestos e Y el Producto Bruto Interno de una jurisdicción. En general la relación entre estas variables es positiva. Si la elasticidad (E1) es mayor (menor) que la unidad significa que a medida que crece el PIB la presión tributaria, o sea la participación de R en el PIB ( $R/PIB$ ) aumenta (disminuye).
2.  $R/P = g(Y/P)$ , donde P es población total de una jurisdicción. En este caso, si la elasticidad (E2) es mayor (menor) que la unidad la recaudación por habitante aumenta (disminuye) cuando aumenta el PIB per cápita. Es una medida más adecuada cuando se comparan jurisdicciones de distinto tamaño y distinto nivel económico.
3.  $R/Y = h(Y/P)$ . En este caso, se compara el ingreso per cápita de una jurisdicción con el tamaño de la recaudación en términos del producto o ingreso. Si la elasticidad (E3) es mayor (menor) que la unidad la presión tributaria sobre el PIB es creciente (decreciente) cuando aumenta el PIB per cápita.

Los valores de estas elasticidades no son independientes. Por ejemplo, si  $E1 = 1$  será  $E3 = 0$ ; si además  $E2 = 1$  la recaudación total crece en el mismo porcentaje que el PIB, también crecen en la misma proporción la recaudación per cápita y el PIB per cápita, pero la recaudación como porcentaje del PIB permanece constante. Del mismo modo si  $E1 > 1$ ,  $E3$  será mayor que cero, pero hasta no conocer la tasa de crecimiento del PIB per cápita no puede saberse el valor concreto de  $E3$ .

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

La medición de estos conceptos no resulta tarea sencilla dada la relación de simultaneidad que existe entre la R y PIB, debido a que la base imponible de muchos impuestos está relacionada con el ingreso (esto es,  $R=t*PIB$ , donde  $t$  es la tasa impositiva promedio). Fuera del alcance de esta nota está el proveer relaciones causales entre las variables o abordar el problema de simultaneidad. Con fines descriptivos, la Figura 1 presenta una medición para E1, E2 y E3 en base a una muestra de 80 países para el año 2019. En el Panel A, puede apreciarse que E1 es mayor a la unidad (1.073, con error estándar de 0.023) y en el Panel C que E3 es mayor a cero (0.200, con error estándar de 0.030); en el Panel B E2 es 1.205 (con error estándar de 0.030). Así, para la muestra y el año seleccionado la recaudación total (per cápita) aumenta en mayor proporción que el PIB (PIB per cápita) y la recaudación como porcentaje del PIB aumenta en menor proporción que el PIB per cápita.

Figura 1: Medidas alternativas de la recaudación tributaria en relación con la actividad económica. Año 2019.

Panel A. Recaudación Total vs PIB.

$$E1 = 1.073 \text{ se} = 0.023$$

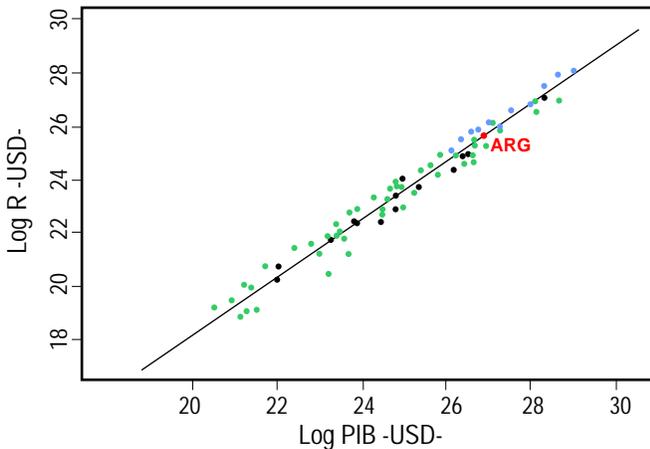
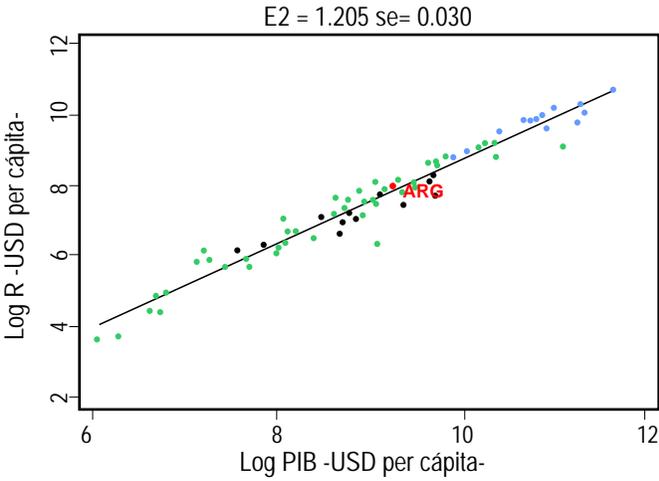
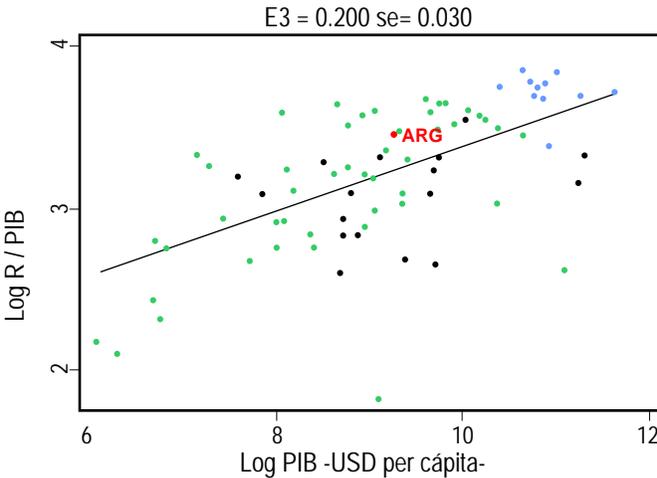


Figura 1: Medidas alternativas de la recaudación tributaria en relación con la actividad económica. Año 2019.

Panel B. Recaudación per cápita vs PIB per cápita.



Panel C. Recaudación sobre PIB vs PIB per cápita.



Nota: puntos azules denotan países industriales, puntos negros países Latinoamericanos y puntos verdes resto de países. Fuente: Elaboración propia en base a WEO-FMI.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

En la Figura 2 se agrupan los países según su relación con los valores promedio de la presión tributaria sobre el PIB y el ingreso per cápita. En los cuadrantes sudoeste y nordeste la relación entre las dos variables es directa y respondería a una versión de la Ley de Wagner aplicada a la recaudación tributaria (Coef. = 0.047, con error estándar de 0.007). Los apartamientos de la relación directa se encuentran en el cuadrante noroeste en el que se ubican los países con ingreso per cápita inferior al promedio y presión tributaria superior al promedio y en el sudeste en los que sucede lo inverso. Indagar los determinantes de la posición de cada país escapa al objetivo de esta nota<sup>2</sup>.

Como último punto resulta de interés calcular si existe una relación similar para el gasto público. La Figura 3, Panel A, la muestra la entre la participación del gasto en el PIB y el nivel de ingreso per cápita. La relación directa responde a la versión de la Ley de Wagner para el gasto. Sin controlar con otras variables el coeficiente es 0,037 (con error estándar de 0.008). Esta relación simple lleva a una pregunta de interés para la agenda de investigación: ¿Cuál es la fuerza que impulsa el crecimiento del sector público? ¿Es la presión tributaria o el gasto? ¿Difiere entre países?

- 
2. Existe una extensa literatura empírica sobre determinantes de la presión tributaria comparando la situación de distintos países en base a datos del Organismos Internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OECD y CEPAL). Las variables explicativas utilizadas son, entre otras, el producto bruto o ingreso, la estructura productiva, apertura de la economía, efectividad de la administración tributaria, inestabilidad política y económica y la corrupción. Los resultados varían por países, según el periodo, las variables explicativas y el método econométrico. Para un listado de trabajos ver Castañeda Rodríguez (2018) y Garriga, et. al. (2019). Ver también Ortiz-Ospina and Roxer (2016).

Figura 2: Presión tributaria en relación con el PIB per cápita. Año 2019.  
Coef. = 0.047 se= 0.007

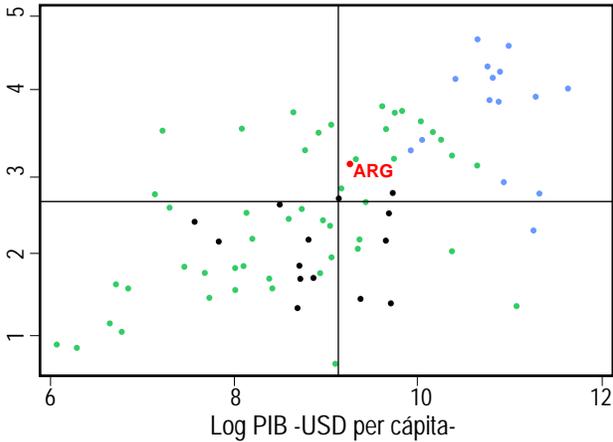
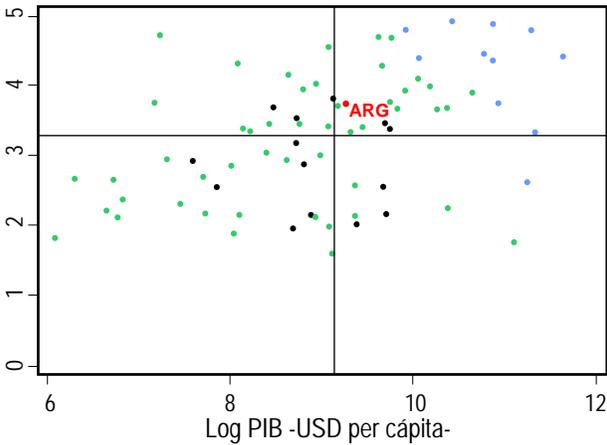


Figura 3: Gasto sobre PIB en relación con el PIB per cápita. Año 2019.  
Coef. = 0.037 se= 0.008



Nota: puntos azules denotan países industriales, puntos negros países Latinoamericanos y puntos verdes resto de países.

Fuente: Elaboración propia en base a WEO-FMI.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

### Referencias bibliográficas.

- Castañeda Rodríguez, V.M. (2018). "Tax determinants revisited. An unbalanced data panel analysis", *Journal of Applied Economics*, Vol. 21, 1, pp.1-24
- Garriga, M., Rosales, W. y Mangiacone, N. (2018). "Presión tributaria efectiva y potencial en argentina". *Estudios Económicos*, vol. 35, n°. 71, pp. 25-46.
- Ortiz-Ospina, E. and M. Roxer (2016). "Taxation", Disponible on line en *OurWorldInData.org*; <https://ourworldInData.org/taxation>
- Porto, A. y L. Di Gresia (2018). "Tamaño del sector público 1961-2018", Blog de Economía del Sector Público, Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, FCE-UNLP.
- Izquierdo, Alejandro & Pessino, Carola & Vuletin, Guillermo, (2018). "Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less," IDB. Publications (Books), Inter-American Development Bank, número 9152.





## El desafío de financiar enfermedades catastróficas: Fibrosis quística

Por Walter Rosales (CEFIP-FCE-UNLP),  
Marcelo Garriga (CEFIP-FCE-UNLP) y  
Norberto Mangiacone (CEFIP-FCE-UNLP).

En la semana precedente la cámara de senadores aprobó la Ley de Protección Integral para las personas con Fibrosis Quística de Páncreas o Mucoviscidosis (cuya media sanción en diputados data de noviembre del 2019), incluyéndola dentro del Programa Médico Obligatorio (PMO) de los seguros de salud. Es un caso ilustrativo de lo que se conoce como enfermedades catastróficas. Este tipo de enfermedades constituye un problema para las finanzas de las familias y para el sistema de salud en su conjunto ¿El sistema de salud argentino está en condiciones de garantizar cobertura a este tipo de enfermedades?

Sobre las enfermedades y el gasto catastróficos.

Las enfermedades catastróficas (EC) son aquellas que tienen baja probabilidad de ocurrencia y alto costo de tratamiento. Son ejemplos de enfermedades catastróficas los cánceres, hepatitis C, hemofilia, esclerosis múltiple, VIH/sida, fibrosis quística, insuficiencia renal crónica antes y después de un trasplante o síndromes hereditarios poco frecuentes. Todos estos casos requieren tratamientos con medicamentos de alto costo. Se cree que, en los próximos años, con la aparición de nuevas terapias, hasta la *diabetes* o el colesterol alto podrían

volverse catastróficas para los pacientes, en especial para pacientes de bajos ingresos o en sistemas de salud con una relativamente alta participación de los gastos de bolsillo (pagos en servicios de salud que realizan directamente las familias). Se estima que hay alrededor de 400 mil pacientes en Argentina con enfermedades de este tipo.

Según la OMS, cada año 150 millones de personas incurren en gastos sanitarios catastróficos, de los cuales 100 millones terminan ubicándose debajo del umbral de la pobreza. Los gastos catastróficos se los suele definir como aquellos que superan cierto umbral del presupuesto disponible de una familia (entre un 10 y 40% según los estudios).

Xu y otros (2003), en base a una muestra de 65 países, encuentran una relación positiva entre el porcentaje de hogares que incurren en gastos catastróficos y la proporción de gastos de bolsillo (*out of pocket*) sobre el gasto total del sistema de salud. Dado su nivel de gasto de bolsillo sobre el gasto total del sistema de salud, Argentina presenta junto a Colombia la mayor proporción de familias con gastos catastróficos. Otro estudio publicado en Lancet en 2018 muestra a Argentina entre los países con mayor incidencia del gasto catastrófico en el mundo. Alrededor del 5% de los hogares incurren en gastos que superan el 40% de sus presupuestos (neto del gasto de alimentos), por lo que se considera que incurren en gastos catastróficos.

Actualmente está en discusión el caso de la fibrosis quística. Se trata de una enfermedad genética que afecta a 1 cada 2.500 nacidos vivos. Esta tasa implica para Argentina que nacen más de 300 niños al año con esta enfermedad, pero solo un tercio se diagnostica al momento de nacer. El registro nacional de fibrosis quística (RENAFQ) contiene más de 1.250 pacientes a 2018. El tratamiento de esta enfermedad podría costar 300 mil dólares anuales por paciente.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Las características de las EC hacen que sea muy difícil su aseguramiento dada la dificultad del cálculo actuarial. Un mecanismo adecuado de diversificación del riesgo (*risk pooling*) requerirá de un grupo de asegurados lo suficientemente grande y heterogéneo.

A priori, este tipo de enfermedades podrían ser cubiertas mediante seguros como cualquier otro siniestro, con la ventaja adicional de su menor exposición a problemas de riesgo moral (no hay incentivos al sobre-uso de los servicios de salud en forma preventiva). Sin embargo, el problema de asegurar las EC como cualquier otro siniestro es la selección adversa (parte de la población puede considerar que los riesgos son muy lejanos como para comprar un seguro). Entonces, dados los problemas de selección adversa y ausencia de problemas de riesgo moral, cuanto más se diversifique el riesgo de EC, menor será el costo global de financiarlas. Por ejemplo, mediante el manejo de estos riesgos en un fondo mancomunado lo más amplio posible y evitando fragmentaciones que impliquen segmentar la población y multiplicar costos administrativos (Garriga y Cont, 2013). De ahí que se piense en un modelo de seguro único a nivel nacional.

¿Qué se puede aprender de otros países?

Los países han adoptado diferentes formas para abordar la cobertura de la EC: (i) a través del control de oferta (España, Reino Unido y Canadá); (ii) coseguros específicos, básicamente privados (por ej. en Estados Unidos); (iii) reaseguros públicos o privados (como es el caso del CAEC de Chile); (iv) cuentas individuales de capitalización (Singapur); (v) separación específica de la cobertura de EC a través de subsistemas específicos con la forma de seguros universales o fondos específicos (por ej. Uruguay y México). Algunos ejemplos para mencionar en Latino-

américa son los siguientes:

- En México existe el Fondo de protección contra gastos catastróficos, el cual ofrece servicios de salud de alta especialidad a beneficiarios del Seguro Popular que padecen enfermedades de alto costo, que pueden poner en riesgo su vida o su patrimonio familiar. Funciona a través de un fideicomiso que establece convenio con prestadores acreditados. Existe un conjunto de enfermedades cubiertas, definidas y priorizadas por el Consejo de Salubridad General.
- En Chile existe el Plan de Acceso a Garantías Explícitas de Salud (AUGE) que aplica complementariamente al Fondo Nacional de Salud (FONASA) y las instituciones de salud previsual (ISAPRE). En estas últimas, existe la Cobertura Adicional por Enfermedades Catastróficas (CAEC): se garantiza hasta el 100% del costo de la atención sanitaria de alto costo de enfermedades contempladas en el plan de servicios de salud. La cobertura empieza a operar una vez que el monto del copago supere al deducible.
- En Perú existe el Fondo Intangible Solidario de Salud (FISSAL) es la única institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS) pública especializada en brindar cobertura frente a enfermedades que pueden representar gastos catastróficos. Se financia con rentas generales.
- En Uruguay existe el Fondo Nacional de Recursos que es un fondo público no estatal. Financia prestaciones definidas explícitamente asociadas a problemas cardíacos, renales, trasplantes, incluida la fibrosis quística, entre otras. El fondo cubre a toda la población y se financia con los aportes capitados del sector público y de los particulares.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

En los países citados, puede advertirse que cubren a las enfermedades catastróficas a través de fondos de carácter nacional que funcionan de forma separada de las otras modalidades de seguros de salud existentes. En todos los casos, se define explícitamente la línea de cuidado a cubrir.

Los desafíos para el sistema de salud argentino.

El sistema de salud argentino se caracteriza por su alta fragmentación. Alrededor de 20 millones de personas están cubiertas por el sistema de seguridad social (240 obras sociales sindicales, 25 obras sociales del personal de dirección, otras del personal del sector público nacional, 24 obras sociales provinciales, más el INSSJP). Cerca de 6 millones de personas acceden a la salud a través de los seguros de medicina prepaga. Y cerca de 16 millones de personas sin una cobertura de salud formal son cubiertos por el sistema público de salud.

Algunas particularidades sobre esta estructura:

- No todas las obras sociales son iguales en cuanto a la cantidad de afiliados y a los recursos que perciben. Sin embargo, todas están obligadas a prestar el mismo paquete de servicios (Prestación Médica Obligatoria, PMO). Esto hace que la calidad del servicio prestado sea heterogénea. Incluso muchas de ellas estarían incurriendo en problemas de inconsistencia actuarial, con déficits financieros y la imposibilidad de cubrir todas las prestaciones.
- El sistema de medicina privada está regulado por la Ley 26.682 de 2011. Esta ley prohíbe el periodo de carencia para las prestaciones contempladas en la PMO y las enfermedades preexistentes no pueden ser criterio de rechazo, como tampoco la edad avanzada.

Con la intención de igualar condiciones de la medicina prepaga con las obras sociales, se incurre en el riesgo de que caigan en inconsistencia actuarial.

- El fondo solidario de redistribución capta un porcentaje de los aportes y los reintegra a las obras sociales por tratamientos complejos y costosos a través del Sistema Único de Reembolsos. Además, se encarga de subsidiar a las obras sociales más pobres para que puedan cumplir con el Programa Médico Obligatorio.
- Entre los programas públicos, existe el SUMAR, que diseñó un fondo de enfermedades catastróficas, el cual cubre un conjunto definido de problemas de salud de alto costo para población sin cobertura de salud. Su diseño ha permitido garantizar el acceso a una línea de cuidado definida previamente. Pero este programa no resuelve, lógicamente, todos los problemas.

Un sistema de salud tan fragmentado debilita el abordaje de las enfermedades catastróficas. Una lista incompleta de dificultades asociadas a la atención de éstas podría ser mencionada:

- Para cada obra social o prepaga es dificultoso diluir el riesgo epidemiológico de las enfermedades catastróficas, por lo que cargará con un impacto financiero difícilmente compensable con el actual fondo de redistribución.
- El hecho de no contemplarse estas enfermedades en un plan de servicios de salud explícito hace que se recurra a la judicialización del problema. Este recurso, generalmente favorable para el paciente, traslada la carga al asegurador, pero no garantiza que el diseño del financiamiento sea el adecuado.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

- Se tratan de enfermedades que suelen requerir tratamientos complejos y costosos. En muchos casos existen diferentes opciones terapéuticas, incluso con tecnologías novedosas o medicamentos de alto costo. Esto deja expuesto la necesidad de un organismo de evaluación independiente de tecnología sanitaria, que estudie y defina qué enfermedades cubrir, qué tratamiento seguir acorde a la oferta de servicios de salud disponible, evaluando los costos de los tratamientos. No existe este instituto en Argentina. Los riesgos de incorporar estas enfermedades en el PMO son los límites difusos que podría tener la línea de cuidado a cubrir, con una probabilidad no nula de que los costos se disparen sin necesariamente asociarse a resultados médicos aceptables.
- El sistema público de salud tampoco está exento de problemas. El hospital público se caracteriza por ofrecer todos los servicios de salud que se encuentren a su alcance a todos los pacientes que se presenten. Este esquema se contrapone con la estrategia de definir un paquete prestacional definido, sustentado en una evaluación costo-efectividad. Muy probablemente, el hospital público sea el receptor de pacientes que no fueron correctamente atendidos por las obras sociales. Tendrá que derivar recursos escasos para estos pacientes o racionar los existentes (lista de espera).

A modo de síntesis.

La discusión actual (o falta de la misma) para dar cobertura a la fibrosis quística deja al descubierto la fragilidad del sistema de salud en su conjunto y la ausencia de un abordaje sistémico de las enfermedades catastróficas. La estrategia de incluirlas en la PMO puede llevar a la quiebra de los seguros de salud (obras sociales y prepagas) ante problemas de financiamiento e inconsistencia actuarial. Es necesario

buscar una solución más integral, probablemente a través de un único seguro a nivel nacional que disipe o atenúe el riesgo del evento asegurado, complementado con una evaluación adecuada de las patologías y las líneas de cuidado asociadas.

#### Referencias bibliográficas.

- Colina, J. (2008). Propuesta para un sistema de cobertura de enfermedades catastróficas en Argentina. Fundación MAPFRE.
- Cylus, J., S. Thomson y T. Evetovits (2018). Catastrophic health spending in Europe: equity and policy implications of different calculation methods. World Health Organization.  
En <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.18.209031>
- Garriga, M. y W. Cont (2013). Importancia de los seguros de salud y cobertura de enfermedades catastróficas. Documento de Trabajo Nro. 10. CEFIP, Departamento de Economía, FCE, UNLP:
- Giedion, U., R. Bitrán y I. Tristao (ed.) (2014). Planes de beneficios de salud en América Latina. Bid.
- Maceira, D. (2018). Cobertura de Enfermedades de Alto Costo, y el Accionar del Sistema Único de Reintegros en Argentina. Documentos de Trabajo 143, CEDES.
- Tobar, F. (Coordinador) (2014). Respuestas a las enfermedades catastróficas. CIPPEC.
- Wagstaff, A. et al. (2018). Progress on catastrophic health spending in 133 countries: a retrospective observational study. The Lancet, Vol. 6.
- Xu, K. et al. (2003). Household catastrophic health expenditure: a multi-country analysis. THE LANCET, Vol 362, July.

## Precios de empresas públicas y privatizadas reguladas

Por Alberto Porto (FCE-UNLP y ANCE).

El objetivo de esta nota es presentar algunos de los principales resultados de diversos proyectos de investigación realizados<sup>1</sup> con el objeto de estudiar la problemática de la fijación de precios de empresas públicas o privatizadas (EP) argentinas. Estos precios han jugado un rol importante en la política económica ya que han sido parte de las medidas instrumentadas con el fin de mejorar la distribución del ingreso y controlar la inflación. Con el tiempo el retraso de esos precios llevó a la reversión de las medidas y a ciclos tarifarios reales muy pronunciados.

La temática tratada tiene una larga y accidentada historia que la vincula con las estadísticas económicas de la Argentina. Desde fines de los años 80 sólo se cuenta con información parcial, no sistematizada. Uno de los objetivos de este proyecto es completar la serie que se discontinuó, extendiéndola hasta la actualidad y estudiar empíricamente el impacto de su evolución sobre: niveles tarifarios reales, distribución del ingreso, cuentas fiscales, incentivos de las empresas y los consumidores, e iden-

---

1. Los trabajos pueden consultarse en la página web del CEFIP del Instituto de Investigaciones Económicas de la FCE-UNLP. Para una presentación gráfica resumida se puede consultar <http://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp/index.php/cefip/proyecto-precios-de-empresas-publicas-y-privatizadas-reguladas/>

tificar hechos estilizados de los ciclos tarifarios y patrones de comportamiento de los mismos. Se analizarán mecanismos para escapar al diseño de políticas que llevan en sí el germen de la reversión.

En los trabajos de investigación realizados y en proceso se documenta la evolución tarifaria y algunos de sus resultados. Desde 1945 hasta 2018 se han documentado 12 ciclos tarifarios reales (que comienzan con una recuperación del valor) y dos periodos de Gran Deterioro Tarifario (1945 a 1952 y 2001 a 2015). En el segundo gran deterioro, con una duración de 15 años las tarifas reales disminuyeron alrededor del 60-70% (según las ponderaciones). La contrapartida fue el subsidio que quedó a cargo del presupuesto nacional y que alcanzó al 5,3% del PIB en 2015 (Cont, Navajas y Porto, 2019a, 2019b; Cont, Navajas, Pizzi y Porto, 2020a y 2020b, en proceso). A comienzos de 2016 se inicia la reversión dada la necesidad de revertir la política de precios y tarifas como una de las formas de disminuir el impacto presupuestario de los subsidios y, a la vez, acercar los precios a los eficientes desde el punto de vista económico. El proceso de ajuste estuvo caracterizado por fuertes turbulencias originadas, por un lado, en la magnitud de las correcciones que debían hacerse y, por otro lado, por la cantidad de actores con objetivos divergentes que participaron en el juego.

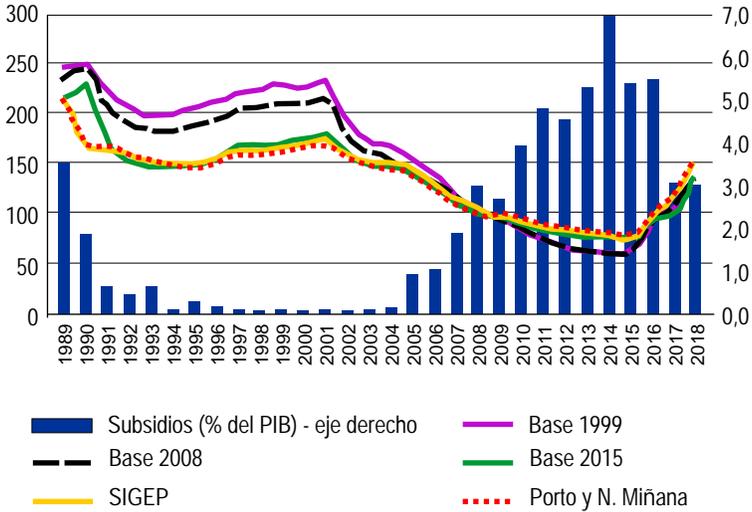
---

*Esta nota resulta del Proyecto de investigación: Precios de empresas públicas y privatizadas reguladas. FONCYT- PICT 2016-0338. Los investigadores participantes son Walter Cont, Fernando Navajas y Alberto Porto. Participaron como auxiliares de investigación del proyecto, en distintos momentos, Ana Garriga, Ivana Benzaquén y Francis Pizzi.*

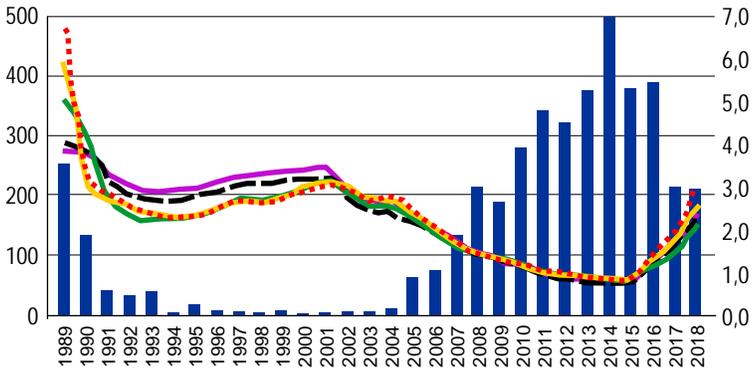
## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Nivel agregado de precios y tarifas. Ponderadores alternativos.  
Subsidios como porcentaje del PIB. Período 1989 - 2018.

Nivel agregado, con combustible.

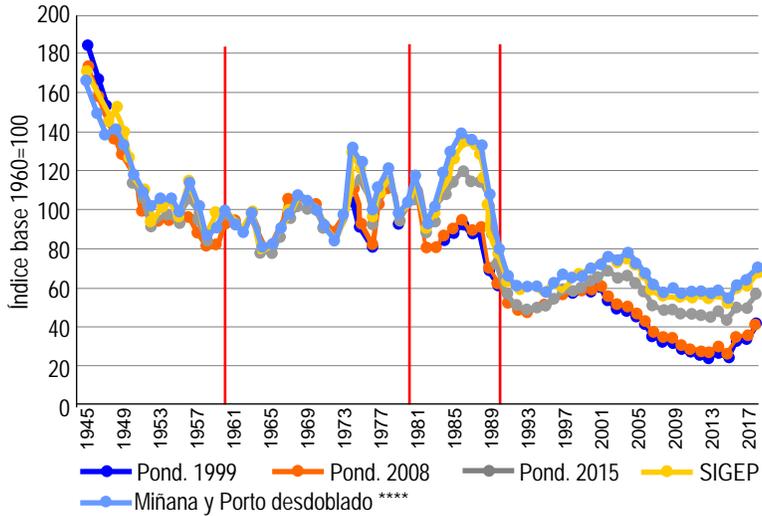


Nivel agregado, sin combustible.



Fuente: Cont, Navajas y Porto (2019b).

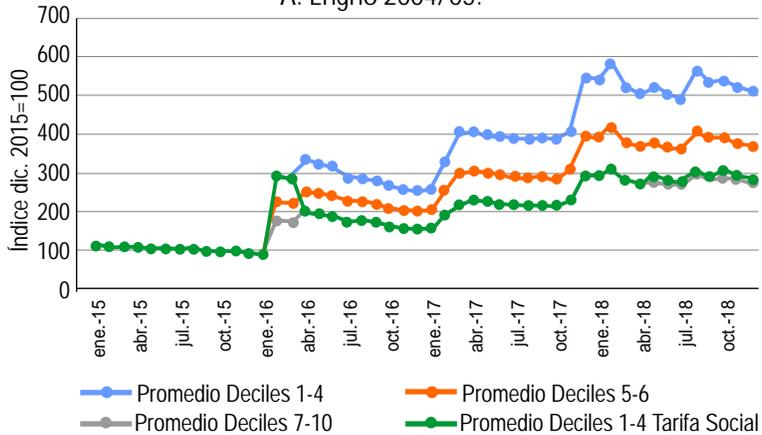
Nivel agregado de precios y tarifas con combustibles. 1945-2018.



Fuente: Cont, Navajas Porto y Pizzi (2019a).

Nivel general de precios mensuales para consumidores de distintos niveles de ingreso. Diciembre 2015 = 100.

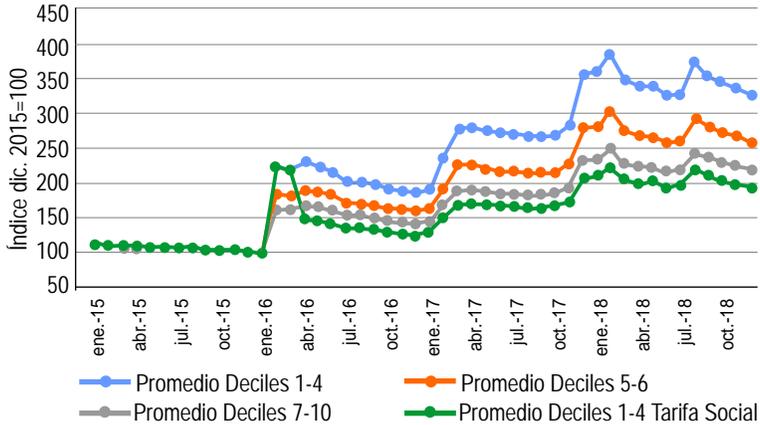
A. Engho 2004/05.



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Nivel general de precios mensuales para consumidores de distintos niveles de ingreso. Diciembre 2015 = 100.

B. Engho 2012/13.



Fuente: Cont, Navajas Porto y Pizzi (2020b).

*Esta nota resulta del Proyecto de investigación: Precios de empresas públicas y privatizadas reguladas. FONCYT- PICT 2016-0338.*

*Los investigadores participantes son Walter Cont, Fernando Navajas y Alberto Porto. Participaron como auxiliares de investigación del proyecto, en distintos momentos, Ana Garriga, Ivana Benzaquén y Franciso Pizzi.*

Referencias bibliográficas.

Cont, Navajas y Porto (2019a). JIFP. *Anales de la 52ª Jornada Internacional de Finanzas Públicas*

Cont, Navajas y Porto (2019b). *Anales de la LIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*

Cont, Navajas, Porto y Pizzi (2020a). Versión Preliminar, en proceso.

Cont, Navajas, Porto y Pizzi (2020b). Versión Preliminar, en proceso.



## CAPÍTULO III.

---

### POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTE





## Trabajo doméstico y de cuidados: Desequilibrios de género

Por Josefina Paz Gaskín (FCE-UNLP).

Entre el 27 y el 31 de enero se desarrolló en Chile la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL con el apoyo de ONU Mujeres. Allí, en presencia de representantes, autoridades y funcionarios de los distintos países de la región se planteó como tema principal la autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes.

En línea con uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, reducir los desequilibrios de género en la labor no remunerada, Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, señaló la necesidad de *“implementar políticas públicas de igualdad que reconozcan el aporte de las mujeres a la economía a través del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, y que promuevan una distribución justa de la carga total de trabajo”*.

La presencia de desequilibrios en la asignación de las tareas de cuidados no solo genera desigualdad intrafamiliar, sino que principalmente priva a las mujeres de oportunidades económicas, profundizando las brechas de ingreso y generando al mismo tiempo un costo social cuyas implicancias repercuten sobre el producto de una economía.

Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el

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. A su vez, 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. Pese a los avances, la tasa de participación laboral de las mujeres en América Latina se encuentra en torno al 65% mientras que la de los hombres es del 80%.

En Argentina, para el año 2013 la tasa de participación de hombre y mujeres en el trabajo doméstico no remunerado fue 57,9% y 88,9%, respectivamente, mientras que el tiempo promedio diario dedicado a actividades que componen el trabajo doméstico no remunerado fue de 3,4 y 6,4 horas diarias, acentuándose esta dinámica en el grupo etario de 30 a 59 años. Los datos de la “Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo”, implementada como módulo de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) en el año 2013, 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.

Por otra parte, cabe destacar que entre las provincias argentinas se observan grandes diferencias en lo que respecta al tiempo promedio dedicado a las tareas domésticas no remuneradas (Alzúa y Cicowicz, 2018). Mientras que en CABA las mujeres dedican 4,9 horas diarias en la provincia de Buenos Aires las mismas dedican 6,9 horas diarias. Asimismo, en el estudio citado se destaca que las actividades de trabajos domésticos no remunerados no son contabilizadas al momento del

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

cálculo del PBI de un país. Se estima para el total del país en 2016 una valoración del trabajo doméstico no remunerado equivalente a 24,3% del PIB. Finalmente, los resultados obtenidos presentan una asociación negativa entre el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita y valor del trabajo doméstico no remunerado (a mayor nivel de desarrollo menor es la valoración del trabajo doméstico no remunerado).

En este contexto de desequilibrios intrafamiliares y costos sociales se pone de manifiesto que la brecha de género en el trabajo de cuidados no es solo injusta sino también ineficiente.

Delineando políticas públicas.

Elizabeth Gómez Alcorta, Ministra de Mujeres, Género y Diversidad de la Nación Argentina, anunció la creación del “Equipo de cuidados” manifestando que *“Reconocer las tareas de cuidado como eje vertebral de las desigualdades es condición necesaria para trabajar por más oportunidades y derechos para todos”*. Desde el gobierno, señalaron que dicho equipo estará encargado de realizar un mapeo nacional de los servicios de cuidados existentes y articular con otras dependencias del Estado para brindar más servicios en torno al trabajo doméstico no remunerado.

En función de la evidencia internacional, ¿Qué debería tener bajo consideración el “Equipo de cuidados” en pos de la implementación de políticas tendientes a una redistribución justa de los cuidados? Se enuncian algunas líneas de acción:

- Contar con información estadística de calidad que permita valorizar el trabajo doméstico no remunerado. En Colombia desde 2010 la Ley 1.413 obliga al Departamento Administrativo Nacional de

Estadística (DANE) a la generación de estadísticas sobre la economía del cuidado de manera sistémica. En Argentina, mediante la Ley 27.532 del año 2019, se incluye a la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo en el Sistema Estadístico Nacional como módulo de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). La misma se deberá realizar de manera permanente con una periodicidad de dos años. Además, se incluyó en el sistema de cuentas nacionales la cuenta satélite sobre el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

- Fomentar legislación que elimine restricciones basadas en el género: estudios han demostrado que leyes más equitativas fomentan la participación de las mujeres en la fuerza laboral y un mejor reparto de las tareas de cuidados. Un ejemplo es el caso de las licencias remuneradas tras el nacimiento de un hijo. En Finlandia, la madre dispone de una licencia remunerada durante siete semanas antes del parto y, luego del mismo, cuenta con cuatro meses remunerados. Por otra parte, el padre cuenta con dos meses de sueldo completo. En Argentina, los hombres tienen sólo 2 días mientras que las madres cuentan con 90 días de licencia. La ampliación de las licencias otorgadas a los padres biológicos, adoptivos y a las madres no gestantes por nacimiento o adopción, es necesario para fomentar que la distribución de las tareas sea equitativa pero no suficiente dado el nivel de informalidad imperante en el mercado laboral del país. Por otro lado, es menester tener bajo consideración que el tiempo dedicado a los cuidados, y por ende las licencias, deben ir más allá del momento del nacimiento o adopción, dado que las responsabilidades de cuidado se extienden mucho más allá de la primera infancia (por ejemplo, adultos mayores y personas con discapacidades). De esta manera, la igual-

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

dad en el tiempo de las licencias permitidas, incentiva la no discriminación de las mujeres a la hora de la contratación formal.

- Considerar los desincentivos impositivos y fiscales en la participación de las mujeres en el mercado laboral y su profundización en los roles tradicionales de cuidados. Por ejemplo, en el mundo se incentiva a ir hacia gravámenes sobre los ingresos individuales en lugar de sobre los ingresos familiares, de manera de eliminar los desincentivos de los asalariados secundarios de la familia, en su mayoría mujeres. Por el lado fiscal, los Programas Sociales de Transferencias Condicionadas de la región podrían desincentivar la participación de las mujeres en el mercado laboral ya que suelen colocar sobre ellas la responsabilidad de cumplimiento de las condicionalidades. Un tema de gran debate en la Argentina son los efectos en el mercado laboral femenino de la AUH. Existe evidencia de que la AUH ha generado un desincentivo sobre la participación e intensidad laboral femenina (Garganta, Gasparini y Marchionni, 2017). Si bien, por un lado, aparta a las mujeres del mercado laboral acentuado la división sexual del cuidado, por otro existen estudios que señalan que estas transferencias de ingreso hacia las mujeres podrían implicar un cambio en el poder de negociación de las mismas hacia al interior del hogar (Berniell *et al.*, 2019; Micha, 2019). Otra interpretación es que dicho retroceso en el mercado laboral se debe a que la AUH actúa como un “salario de reserva” evitando así la incorporación de mujeres a trabajos de salarios bajos y de mala calidad.
- Incentivar la provisión de servicios de cuidados de calidad y disponibles para las diversas conformaciones familiares. La provisión de servicios de cuidado de alta calidad para niños, como educación

infantil temprana o guarderías, relaja las demandas de tiempo de las madres, permitiéndoles conciliar con las horas de trabajo. Estas políticas públicas, deben ser especialmente dirigidas hacia mujeres vulnerables, cuyos ingresos laborales potenciales no serían suficientes para cubrir los altos costos de los servicios privados de cuidado infantil. En esta línea, muchos países de la región han aumentado los años de educación obligatoria, aunque generalmente se trata de una solución incompleta ya que el horario escolar de la primera infancia es más corto que un día de trabajo típico. En muchos países se complementa con programas públicos y de participación privada como, Crece contigo en Chile, Hogares Comunitarios de Bienestar en Colombia, Hogares Comunitarios en Guatemala, Estancias Infantiles de apoyo a madres trabajadoras en México, entre otros. Por otro lado, la atención a las personas mayores y discapacitadas también es una tarea tradicionalmente asignada a las mujeres debido principalmente a que la oferta de atención para cubrir estas necesidades es escasa. Hoy en día estos servicios se limitan solo aquellos que se encuentran en el mercado formal y presentan grandes heterogeneidades. Este es un tema de primordial importancia ya que se espera que se profundice en los próximos años por el aumento de la esperanza de vida.

- Tener en cuenta a todos los actores del “diamante de cuidado”. Razavi (2007) introduce la noción del “diamante de cuidado” como forma de estructurar a los actores que brindan cuidados como así también las relaciones que existen entre ellos. Las cuatro puntas del diamante son: las familias, el mercado, el Estado y la sociedad civil. Es necesario considerar, al Estado como actor que no sólo brinda servicios, sino principalmente que regula las acciones

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

públicas y privadas a través de la legislación. Principalmente, hay que tomar en cuenta el rol fundamental que tiene la sociedad civil, la cual puede actuar para incidir en cambios normativos, en el monitoreo de la implementación y ejecución de las políticas públicas, y abogando por mayores asignaciones presupuestarias. Por su parte, las organizaciones empresariales y empleadores, pueden establecer políticas de cuidado y de conciliación de las responsabilidades laborales y familiares más allá de lo que ordena la regulación, generando espacios para compartir esas buenas prácticas a través de diversos incentivos (trabajos a tiempo parcial sin pérdidas de beneficios, horarios laborables flexibles, variedades de homeworking o teletrabajo fuera del hogar, licencias especiales, entre otros). Promoviendo todos de esta manera, un cambio cultural imprescindible para que el cuidado sea comprendido como una responsabilidad social compartida. Desde el punto de vista de las normas sociales, es imperativa la promoción de la paternidad activa y de un mayor involucramiento de los hombres en la crianza de sus hijos y las tareas domésticas.

Según la OIT (2018) serían necesarios 210 años para acabar con la brecha de género existente en el trabajo de cuidados y doméstico no remunerado. La lentitud de los cambios cuestiona la efectividad de las políticas implementadas. En virtud de ello, es necesario desarrollar una concepción sistémica, dirigida a fomentar la corresponsabilidad del cuidado y del trabajo doméstico no remunerado en el hogar con el objetivo reducir las brechas de género existentes.

Referencias bibliográficas.

- Alzúa, M. y Cicowiez, M. (2018). “El Valor del Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado en Argentina”. Blog del CEDLAS.
- Berniell, I., Berniell, L., de la Mata, D., Edo, M. y Marchionni, M. (2019). “Gender Gaps in Labor Informality: The Motherhood Effect”. Documento de Trabajo Nro. 247. CEDLAS. Universidad Nacional de La Plata.
- Garganta, S., Gasparini, L. y Marchionni, M. (2017). “Cash transfers and female labor force participation: the case of AUH in Argentina”. IZA J Labor Policy 6, 10.
- Micha, A. (2019). “Usos y administración de la Asignación Universal por Hijo (AUH): entre el deber ser y la autonomía económica de las mujeres”.
- OIT (2018). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*.
- Razavi, S. (2007). “The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options”. Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).



## Es necesario un rumbo “limpio” para la energía

Por Alieto Aldo Guadagni

(Academia Argentina de Ciencias del Ambiente).

Estamos viviendo una recesión globalizada, que solo es comparable con la crisis mundial de 1930, que está reduciendo la producción, el empleo y el consumo de bienes y servicios, hechos originados por la pandemia. Esta recesión está afectando el sector energético al reducir la demanda de la industria, el comercio y el transporte vehicular, aéreo, marítimo y ferroviario. Los combustibles fósiles están disminuyendo su producción, la Agencia Internacional de Energía estima que la mayor caída le corresponderá este año al petróleo (9%), seguido por el carbón (8%) y el gas (2,3%). La reducción en la demanda de petróleo retrotrae su nivel al año 2012. La reducción en el consumo energético de este año, equivale al consumo sumado de Francia, Alemania, Italia y UK y es la mayor desde la Segunda Guerra Mundial.

Por primera vez se reducen las emisiones contaminantes.

Las emisiones contaminantes venían creciendo desde la Revolución Industrial a fines del siglo XVIII, impulsadas por el crecimiento económico de las últimas décadas. Las emisiones del 2019, originadas por los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas), fueron 136 por ciento mayores a las del año 1971. Pero la pandemia está cambiando esta situación, ya que la caída en la utilización de combustibles fósiles que se viene registrando está reduciendo las emisiones de CO<sub>2</sub>, que se estima

que este año serán un 8 por ciento inferiores a las del 2019, volviendo así a las emisiones de hace 10 años. Esta reducción en la generación de CO<sub>2</sub> corresponde a la reducción del consumo de carbón (42% del total de la reducción), seguido por el petróleo (38%) y el gas (20%).

Recuperar los niveles productivos perdidos por la recesión y también recuperar los empleos, exigirá medidas fiscales y monetarias, que apunten a estos objetivos. Estas medidas deberían incluir un tratamiento orientado a la expansión de las actividades que contribuyan a reducir las emisiones; destaquemos las tecnologías industriales con menos consumo energético, la expansión de las energías limpias (solar, eólica e hidroeléctrica), la modernización de la industria automotriz y del transporte público urbano e interurbano, la expansión del ferrocarril de cargas para reducir las emisiones, y la construcción de edificios con normas que apunten a la reducción del consumo energético. Si no se define globalmente una nueva política que apunte a evitar los daños del cambio climático, correremos el riesgo de tener una recuperación productiva cuando superemos la pandemia, pero también un repunte de las emisiones contaminantes.

#### Nuevos Horizontes para el Transporte.

El transporte es primordial ya que sostiene la actividad de todos sectores, pero ha venido repercutiendo de forma adversa en el medio ambiente y la salud humana. El transporte tradicional, que utiliza derivados del petróleo como combustible, es uno de los principales generadores de los gases de efecto invernadero, causantes del cambio climático, y también provoca contaminación atmosférica, que se ha visto agravada por el aumento en la cantidad de vehículos en el mundo, que ya supera en más de un 50 por ciento la cantidad existente hace una

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

década. Año a año crecen las emisiones de CO<sub>2</sub> generadas por estos vehículos; esto exige otra agenda que propicie transportes bajos en carbono como el ferrocarril, y la adopción de nuevas tecnologías como los autos eléctricos. El transporte origina la cuarta parte de las emisiones globales, pero es posible transformar este transporte para que deje de seguir contaminando. Los vehículos son una fuente de emisiones de CO<sub>2</sub>, pero no todos los países utilizan los mismos tipos de vehículos ya que existen diferencias en la regulación estatal y en el tratamiento fiscal de los derivados petroleros y gasíferos requeridos para la movilidad de los vehículos. Las diferencias son notables y han sido estimadas por la Agencia Internacional de Energía, señalando que un vehículo en Estados Unidos emite un 60 por ciento más que en España, Italia y Francia.

En Argentina deberíamos implementar iniciativas para tener un transporte más sustentable, entre las cuales destacamos las siguientes: (i) Más y mejor transporte público de pasajeros de carácter masivo, moderando así la expansión de la flota automotriz que emite mucho CO<sub>2</sub> por pasajero. (ii) Modernización y expansión del ferrocarril de carga que emite menos CO<sub>2</sub> por tonelada transportada que los actuales camiones. (iii) Normas técnicas en la industria automotriz para reducir las emisiones y (iv) Vehículos eléctricos. Las normas técnicas mencionadas en (iii) son importantes, ya que los vehículos son una gran fuente de emisiones de CO<sub>2</sub>, pero no todos los países utilizan los mismos tipos de vehículos ya que existen diferencias en la regulación estatal y en el tratamiento fiscal de los derivados petroleros y gasíferos requeridos para la movilidad de los vehículos.

Las estimaciones de la Agencia Internacional de Energía indican que las emisiones de los vehículos de Estados Unidos son mayores que las nues-

tras, pero nuestros vehículos emiten alrededor de un 40 por ciento más que los de Italia, Francia y España. Las diferencias son significativas, por eso es oportuno el diseño de normas regulatorias que reduzcan el consumo de combustible y de las emisiones, cuestión que debería ser encarada por nuestro gobierno.

Crece la producción de vehículos eléctricos.

Es posible que la expansión de la flota de vehículos eléctricos pueda disminuir las emisiones de CO<sub>2</sub>, además de reducir la contaminación atmosférica y acústica. La flota automotriz eléctrica viene creciendo rápidamente, ya que las ventas mundiales de estos vehículos vienen creciendo anualmente más del 50 por ciento, el año pasado se vendieron 2,2 millones de estos vehículos lo que representa una participación del 2,6 por ciento en el total de vehículos vendidos. Se estima que este año las ventas mundiales de autos eléctricos lleguen a 2,3 millones (3 por ciento del total de ventas). Aun así la flota de vehículos eléctricos apenas llegaría a representar el uno por ciento de la flota mundial de vehículos. Es notable el predominio chino, ya que sus ventas anuales de autos eléctricos ya alcanzan a la mitad de las ventas mundiales de estos autos y son más del triple que las de los Estados Unidos.

Los autos eléctricos están siendo favorecidos en muchos países, ya sea con reducciones tributarias o financiamiento preferencial. La UE es el segundo productor mundial de autos eléctricos y ha definido recientemente nuevas políticas de impulso a la producción de estos autos. Ya son varios los países europeos que otorgan beneficios a los autos eléctricos como la exención del pago de peajes y descuentos en patentes. Además, se ha fijado a los autos un límite máximo de contaminación de 95 gramos de CO<sub>2</sub> por kilómetro. Esta medida beneficia claramente a

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

los vehículos que se desplazan a través de energía eléctrica, ya que se impondrán sanciones a los que superen dicha cifra. Al mismo tiempo, la UE ha establecido la prohibición de los motores de combustión para el año 2035, dando así lugar a una mayor producción de vehículos eléctricos. Al considerar el impacto ambiental de los vehículos eléctricos en nuestro país tenemos que asegurar que el consumo eléctrico de estos nuevos vehículos sea abastecido por fuentes de generación de energía eléctrica que sean “limpias”. No será lo mismo aumentar la oferta de energía eléctrica utilizando combustibles fósiles que expandiendo las “limpias” (eólica, hidroeléctrica y solar).

Volver a Crecer pero sin contaminar.

Es necesario la adopción de nuevas tecnologías que no sean contaminantes, asegurando que cuando recuperemos los niveles productivos y de empleo, no dejemos de lado la necesidad de comenzar a transitar hacia una economía más “limpia”. El objetivo global debe ser preservar el medio ambiente en el planeta que está siendo amenazado, no solo por la pandemia del coronavirus, que podrá ser superada gracias a las investigaciones científicas, sino también por estas emisiones contaminantes donde la amenaza es creciente y aún no hemos logrado acordar eficaces políticas internacionales.





## Los residuos contaminan y su tratamiento no es gratis

Por Marcelo Garriga (CEFIP-FCE-UNLP) y

Norberto Mangiacone (CEFIP-FCE-UNLP).

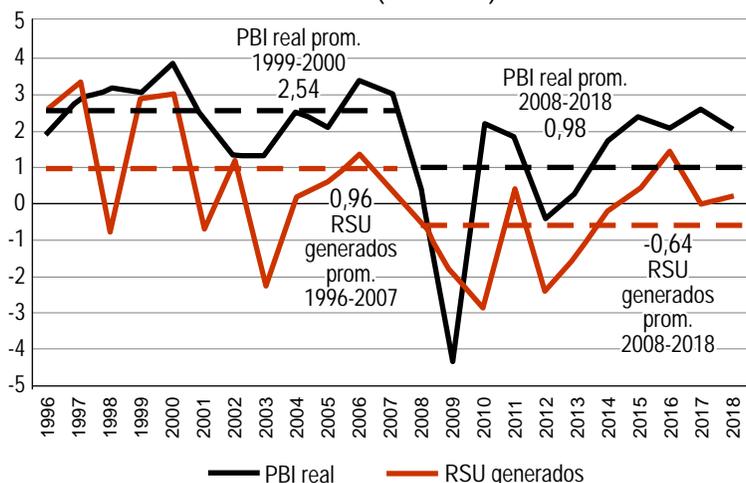
La presente nota tiene por objetivo dar un marco de referencia para el análisis de la problemática relacionado con la disposición de residuos sólidos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires. Con tal motivo, la caracterización del fenómeno citado con base en evidencia empírica y literatura especializada en la materia, constituyen un punto de partida para el proceso decisorio.

El contexto internacional: Hacia dónde va el mundo.

La experiencia de los países más avanzados en el tratamiento de los residuos puede servir de aprendizaje para los aquellos en vías de desarrollo. Sin embargo, hay que ser cuidadosos en no copiar recomendaciones de países que enfrentan fuertes limitaciones territoriales (restringe las opciones de enterramiento de residuos) y que cuentan con otra capacidad en términos de recursos económicos y disponibilidad tecnológica.

La cantidad de residuos de los países que componen la Unión Europea muestra una evolución estrechamente vinculada a las variaciones del PBI, en un contexto de un significativo esfuerzo para reducir la cantidad de residuos (1,4 Kg por persona por día). Las series arrojan un coeficiente de correlación de 0.54 (Figura 1).

Figura 1. Crecimiento económico y generación de RSU en la UE. 1995-2018. (var. i.a. %).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de eurostat.

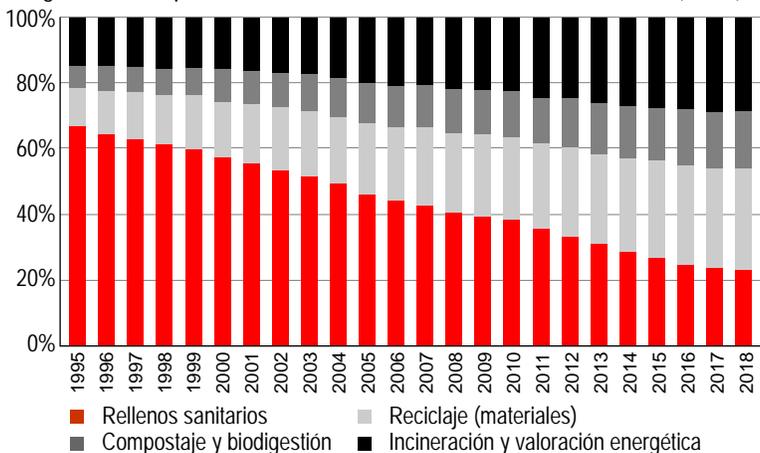
Por su parte, la composición del tratamiento final de los residuos ha cambiado significativamente con el transcurso del tiempo (Figura 2). La disposición en rellenos sanitarios ha disminuido fuertemente entre los años 1995 y 2018 como resultante de cambios en la normativa de la UE en materia de gestión de RSU. De representar más del 60% se redujo a casi el 20%. Se observa un sensible crecimiento de la cantidad de residuos tratados por compostaje (de representar 6% en 1995 a 17% en 2018) y reciclado (de representar 12% en 1995 a 30% en 2018). También la incineración y termovalorización energética crece de manera significativa reportando en 1995 una participación del 15% mientras que en 2018 la misma se ubica en torno al 28%.

En el caso de los EEUU la situación es diferente (Figura 3). Los rellenos sanitarios siguen ocupando un lugar central en el tratamiento final de

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

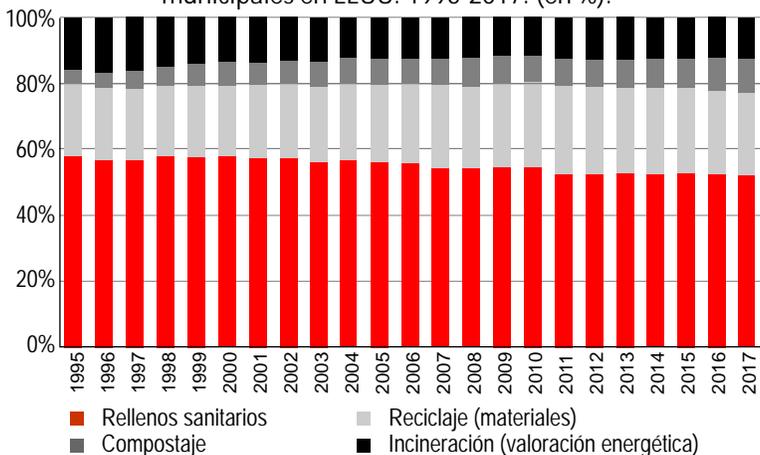
residuos, la incineración y termovalorización mantiene niveles estables cercanos al 12% y el reciclado ha aumentado en el período 1995-2017.

Figura 2. Composición de RSU tratado en la UE. 1995-2018. (en %).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de eurostat.

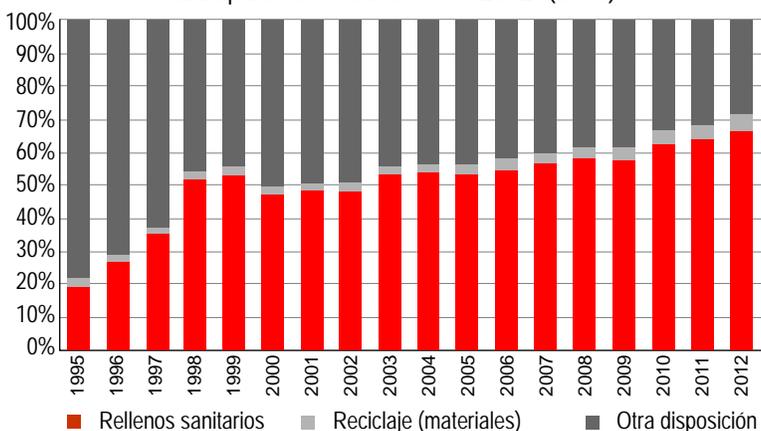
Figura 3. Evolución de la Composición del tratamiento de residuos municipales en EEUU. 1995-2017. (en %).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OECD y EPA.

México es el caso de un país de ingresos medios y amplia disponibilidad de territorio donde se observa la utilización creciente de rellenos sanitarios (Figura 4). La disponibilidad de datos solo permite observar la evolución en la estructura de tratamiento de residuos hasta el año 2012. Es importante resaltar que se encuentra en proceso de construcción una planta con tecnologías de termovalorización energética con un plazo de finalización estimada en el corriente año que podría modificar parcialmente esta matriz (se procesarían 4.500 tn de residuos diarios que generarían electricidad para la red de subte). Cabe destacar que el proyecto mencionado se encuentra emplazado en la Ciudad de México la cual enfrenta serias restricciones de terrenos disponibles para continuar con la opción de relleno sanitario. En este caso particular, la publicación de datos actualizados será una herramienta necesaria para la caracterización de la estructura de tratamiento frente a la adopción de nuevas tecnologías.

Figura 4. Evolución de la Composición del tratamiento de residuos municipales en México. 1995-2012. (en %).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OECD.

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

¿Qué explica políticas diferenciales en el tratamiento y disposición final de residuos?

Existen cuatro variables clave que pueden explicar las distintas formas de tratamiento de los residuos: el nivel del PBI per cápita, el territorio habitable y las características geográficas, la densidad poblacional y la capacidad regulatoria y ambiental.

En general los países de la Unión Europea presentan un alto PBI per cápita, son densamente poblados, enfrentan una considerable reducción del espacio disponible para llevar adelante rellenos sanitarios (ya se ha alcanzado ciertos límites territoriales), pero cuentan con una gran capacidad regulatoria. En este contexto la incineración y termovalorización energética es una alternativa viable junto a políticas de reciclaje y compostaje.

La situación es diferente en EEUU y México, que disponen de grandes territorios para utilizar rellenos sanitarios, aunque en algunas regiones particulares está alternativa ya no está disponible (por ej. Nueva York y Ciudad de México).

Los costos de estas opciones difieren sustancialmente. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (2012) los costos de gestión de los residuos sólidos según el método de disposición final presentan valores muy disímiles. La incineración y termovalorización es casi cuatro veces más costosa que los rellenos sanitarios (Figura 5).

Los aspectos señalados indican que la termovalorización energética es solo utilizable en los países en desarrollo en casos acotados, en los cuales la alternativa de rellenos sanitarios no está disponible y donde se han extremado las políticas de reducción, reciclaje y compostaje de residuos.

Figura 5. Costos estimados de la gestión de residuos sólidos.

Costos estimados según metodo de disposición.				
	Naciones de ingresos bajos	Naciones de ingresos medios-bajos	Naciones de ingresos medios-altos	Naciones de ingresos altos
Ingreso (PIB per cápita)	<\$876	\$876-3455	\$3466-10725	>\$10725
Generación de residuos (toneladas per cápita anuales)	0.22	0.29	0.42	0.48
Eficacia en la recolección (porcentaje recolectado)	43%	68%	85%	98%
Costos de recolección y disposición de residuos (U\$S por tonelada).				
Recolección	20-50	30-75	40-90	85-250
Relleno sanitario	10-30	15-40	25-65	40-100
Disposición a cielo abierto	2-8	3-10	NA	NA
Compostaje	5-30	10-40	20-75	35-90
Incineración	NA	40-100	60-150	70-200
Digestión anaeróbica	NA	20-80	50-100	65-150

Fuente: Banco Mundial (2012). *"What/awaste. A global review of solid waste management"*

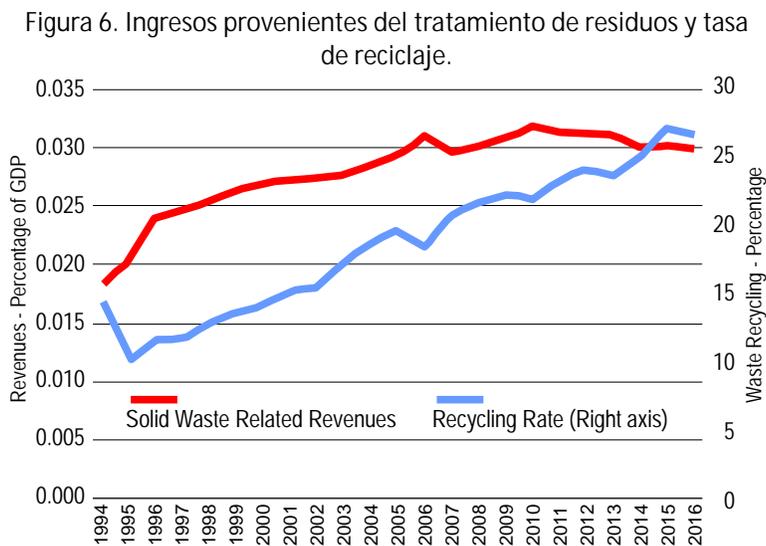
Señales de precios e instrumentos fiscales.

Los modelos económicos neoclásicos tradicionales suponen el libre tratamiento y disposición final de los bienes. Ante la falta de políticas públicas destinadas a fijar los precios de los residuos sólidos e internalizar las externalidades, la mayoría de los consumidores se comportan como si este fuera el caso. Generan residuos hasta que el beneficio marginal de un residuo adicional es cero. Por supuesto, la eliminación gratuita es un mito: la recolección y disposición de residuos consume

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

recursos valiosos, como mano de obra, capital, tierra y combustible. Estos costos pueden no reflejarse adecuadamente en los precios o a menudo carecen de transparencia y visibilidad. Las políticas de incentivos para minimizar los costos de la generación de residuos y dar señales claras a los gobiernos locales y a los consumidores son: i) cargo por recolección y tratamiento (*waste collection charges*), ii) cargo / precio disposición final (*tipping fees*), iii) impuesto a los rellenos sanitarios (*landfill taxes*), iv) impuesto a los bienes finales (*advanced disposal fees*).

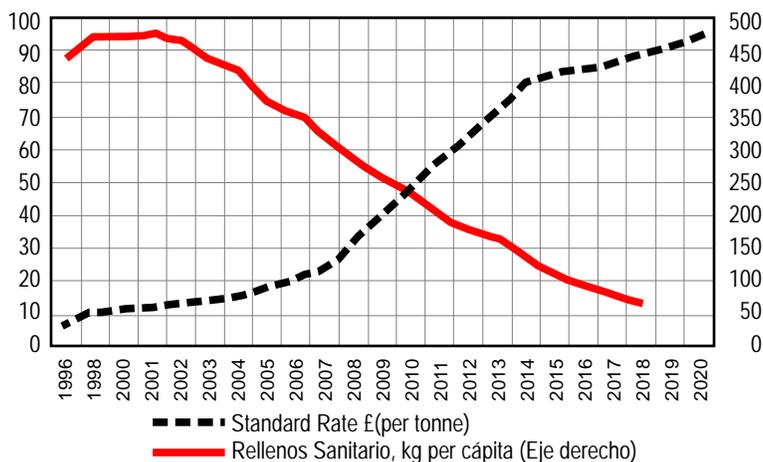
Los ingresos provenientes de estos instrumentos están fuertemente correlacionados con la gestión de los residuos, dando señales claras en pos de una menor producción de residuos y mayor reciclaje. En la Figura 6 puede verse la correlación positiva entre los ingresos provenientes de los residuos y la tasa de reciclaje.



Fuente: Thornton, M. (2019).

De la misma manera, en el Reino Unido (UK) se observa cómo los impuestos sobre los rellenos sanitarios (*landfill tax*), dirigidos a internalizar las externalidades que produce la generación de residuos, reducen sensiblemente la cantidad de residuos vertidos en los rellenos (Figura 7).

Figura 7. "Landfill Tax" y disposición final en UK.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de HMRC Landfill Tax Statistics y OECD.

En el mismo sentido, la literatura económica (Fullerton y Kinnaman, 1995 y Garriga, 2011) muestra como las señales de precios, cargos e impuestos modifican la conducta de los agentes económicos. En forma estilizada se presentan los principales resultados:

1. Precio cero para la recolección y disposición de residuos lleva a que se produzcan residuos hasta el punto en que el beneficio marginal de un kilogramo adicional de generar residuos es cero. Es decir, se producen más residuos que lo socialmente óptimo. Existe una elasti-

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

cidad precio negativa de la generación de residuos.

2. Cada individuo genera residuos considerando solo sus costos y beneficios, sin tener en cuenta los costos para el conjunto de la sociedad (externalidades negativas). La forma de corrección de esta externalidad es a través de impuestos ambientales
3. Precios de transporte de residuos inadecuados (por ejemplo, excesivamente bajos) puede conducir a que los mismos se trasladen para su tratamiento a regiones alejadas (contrariamente a lo que indica la experiencia internacional y la eficiencia económica).
4. Los riesgos de establecer un sistema de precios es que los individuos se deshagan de los residuos en lugares inapropiados o se quemen ilegalmente (*dumpingo burning*).

La situación en AMBA.

El área metropolitana de Buenos Aires tiene organizada la disposición final de residuos a través del CEAMSE. La empresa, propiedad de la provincia de Buenos Aires y CABA, fue creada hace más de 40 años en tiempos de la dictadura militar, en donde el enfoque de gestión se focalizaba en la administración centralizada y la minimización de los costos de transporte.

Este sistema de disposición se encuentra en un período que requiere algún replanteo. En la actualidad, los residuos del AMBA se concentran en Norte III con una disposición anual de más de 5 millones de toneladas de residuos, con fuertes externalidades ambientales (crecen exponencialmente con la cantidad de residuos), altos costos de transporte y con un déficit anual de \$6.500 millones. Los precios de disposición, transporte y centros de transferencia que pagan los municipios al

CEAMSE están alejados de los costos reales. En este contexto, los incentivos a reducir la cantidad de residuos y aumentar el reciclado son bajos. No hay señales claras en este sentido.

Tanto la Ciudad de Buenos Aires como los municipios que conforman el GBA enfrentan tarifas sistemáticamente por debajo de los costos de tratamiento, transferencia y disposición final de residuos, lo cual deriva en significativos subsidios al sector para cubrir el financiamiento de la actividad. Además del problema de incentivos, los subsidios implícitos violan el principio de equidad horizontal entre municipios, ya que los municipios del interior que no reciben el servicio financian indirectamente al AMBA.

Este esquema de incentivos, lejos del objetivo de reducción progresiva del volumen per cápita de RSU generado anualmente, no sólo aumenta los costos ambientales y de transporte, sino que libera a los municipios de la responsabilidad de asumir los costos reales de tratar los residuos.

¿Hacia dónde dirigir los esfuerzos?

A modo de conclusión, resulta relevante plantear un conjunto de puntos sobre los cuales debería focalizarse el accionar de las políticas públicas, a saber:

- Los residuos son una responsabilidad básica municipal.
- La estructura tarifaria del CEAMSE debe reflejar los costos reales de cada servicio. Esto estimularía la separación de los residuos en origen y su reciclado, abaratando los costos de tratamiento de la basura.
- La disposición ilegal de la basura requiere mayor control social, educación ciudadana, entre otras políticas.

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

- Es necesario comenzar a generar las señales de precios, tarifas e impuestos que conduzcan a un sistema de recolección y tratamiento de los residuos sustentable económica y ambientalmente.

Se requiere un cambio cultural donde los gobiernos locales y la ciudadanía reconozcan el problema: Los residuos contaminan y su tratamiento cuesta mucho dinero.

#### Referencias bibliográficas.

Banco Mundial (2012). "What a waste. A global review of solid waste management". Urban development series; knowledge papers no. 15. World Bank, Washington, DC.

Fullerton, D. y Kinnaman, T.C. (1995). "Garbage, recycling, and illicit burning or dumping". *Journal of Environmental Economics and Management* 29(1): 78-91.

Garriga, M. (2011). "Incentivos Económicos para un Manejo Eficiente de la Generación y Disposición de Residuos". Serie Trabajos Docentes, FCE-UNLP.

Thornton, M. (2019). "Disposal is Not Free: Fiscal Instruments to Internalize the Environmental Costs of Solid Waste", FMI, WP 283.





## Los nuevos desafíos educativos que plantea la pandemia

Por Alieto Aldo Guadagni

(Academia Nacional de Educación).

Casi todos los gobiernos se vieron obligados a interrumpir el dictado normal de clases, es decir con la presencia de alumnos y maestros, el propósito estuvo justificado, ya que se trataba de defender la vida de maestros, alumnos y sus familiares, amenazados por el COVID-19. Tres de cuatro niños enfrentaron en el mundo escuelas cerradas. Es una situación crítica para la enseñanza ya que el cierre de escuelas provoca costos sociales y económicos. Los problemas que ocasiona afectan a todas las comunidades, pero las consecuencias son graves para los niños desfavorecidos y sus familias. Es probable que muchos niños que hoy enfrentan escuelas cerradas no vuelvan a ellas, es un grave riesgo ya que las escuelas son un instrumento necesario para promover la movilidad social.

No estábamos preparados para el cierre de las escuelas.

El mundo no estaba preparado para la crisis originada por esta pandemia mundial y el sistema escolar tampoco lo estaba. A pesar de la incorporación de tecnologías en los diversos espacios educativos, la masificación en el acceso y uso de diversas plataformas, la disponibilidad de nuevos e innovadores recursos, nos hemos encontrado con desafíos para los que no estábamos en condiciones de responder. El

avance de esta pandemia obligó a cerrar las escuelas, surgiendo iniciativas enfocadas en asegurar la continuidad del aprendizaje a distancia, es decir no presencial. Esto ha ocurrido con mayor intensidad en aquellos países donde se contaba con políticas efectivas de inclusión digital y mayor capacidad instalada y operativa. La mitad del total de los alumnos en el mundo que no pueden asistir a la escuela debido a la pandemia de COVID-19, no tienen acceso a una computadora en el hogar y el 43 por ciento no tiene Internet en sus casas, en un momento en que se utiliza masivamente la educación a distancia por medios digitales. Las desigualdades constituyen un obstáculo cuando se intenta tener una educación de calidad y socialmente inclusiva.

No es fácil reemplazar la escuela presencial.

Los países que hoy no disponen de las herramientas adecuadas se están viendo desafiados a accionar rápidamente para implementar más recursos digitales aptos para no ver deteriorados los procesos de aprendizaje. Nuestra realidad indica que para evitar el deterioro de aprendizaje escolar mantener la continuidad de la enseñanza y el aprendizaje no alcanza con los actuales mecanismos individuales de comunicación, como el internet. Es importante evitar que se agraven aún más las grandes diferencias educativas por nivel socioeconómico de las familias, por esta razón se requiere establecer otras opciones, como la utilización de los medios de comunicación muy difundidos entre todos los sectores de la población, como la radio y la televisión.

El cierre de las escuelas agrava la desigualdad.

La educación es un factor importante para garantizar la igualdad de oportunidades, promover el empleo bien remunerado, los ingresos, la salud y la reducción de la pobreza. Pero, la realidad es que vivimos en un

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

sistema educativo en el cual el estatus socioeconómico de la familia de origen –medido a través del nivel educativo de madres y padres– tiene un peso determinante en el nivel educativo y el futuro laboral de sus hijos. Debemos evitar que esta pandemia agrave aun la creciente desigualdad emergente de esta vinculación.

Según la CEPAL, más de 160 millones de estudiantes de América Latina y el Caribe encontraron sus escuelas cerradas. Las medidas que los países de América Latina han adoptado son la suspensión de las clases presenciales, lo que ha dado origen al despliegue de nuevas modalidades de aprendizaje a distancia, mediante la utilización de una diversidad de tecnologías. Además, el cierre de las escuelas afecta la alimentación de los sectores más humildes de población estudiantil que reciben alimentos en las escuelas.

Los países de América Latina están desigualmente preparados para enfrentar esta crisis mediante la digitalización. Aunque la región ha avanzado en el acceso al mundo digital, gracias a la masificación de la conectividad móvil, aún existen grandes desigualdades en el acceso al mundo digital. En 2018, alrededor del 80 por ciento de los estudiantes de 15 años que participaron en la prueba (PISA) en la región tenía acceso a Internet en el hogar y solo un 61 por ciento tenía acceso a una computadora. Solamente un tercio de los estudiantes contaban con un software educativo en el hogar, en comparación con más de la mitad de los estudiantes, estudiantes de los países industrializados, además en América Latina el acceso a este tipo de dispositivos en el hogar es muy desigual.

CEPAL advierte que casi un 80 por ciento de los estudiantes latinoamericanos del cuartil socioeconómico más alto cuentan con una computadora portátil en el hogar, frente a solo un 10-20 por ciento de los estudiantes del primer cuartil socioeconómico más bajo. Las excepciones

son Chile y Uruguay, que cuentan con un mayor nivel de acceso a este tipo de equipamiento, gracias a programas públicos de provisión de dispositivos móviles. La desigualdad en el acceso a oportunidades educativas por la vía digital no es solo una diferencia de acceso a equipamiento, sino también al conjunto de habilidades que se requieren, por eso los niños y niñas de primaria están en desventaja para asumir esta continuación de estudios a través de Internet.

Fortalecer la educación a distancia.

Según el Banco Mundial, como medida para mitigar el impacto del cierre de escuelas en el aprendizaje y para apoyar a la población estudiantil, más de 160 países desarrollaron algún tipo de aprendizaje a distancia desde marzo de 2020. Muchos de ellos planean continuar con él de manera exclusiva o utilizarlo como medida complementaria para apoyar clases más pequeñas y la menor presencia física en las aulas, ya que el aprendizaje remoto plantea desafíos en la implementación y en llegar a los niños desfavorecidos.

El Instituto de Estadística de las Naciones Unidas estima que el 40 por ciento de los estudiantes cuyas escuelas están cerradas hoy no tienen acceso a Internet. Para aumentar la accesibilidad, algunos gobiernos están distribuyendo dispositivos digitales y mejorando las opciones de conectividad.

El Banco Mundial alerta informando que el regreso de los estudiantes a las aulas sigue siendo la excepción ya que dos tercios de los alumnos del mundo, en más de 110 países, siguen afectados por el cierre de escuelas y es posible que no vean sus aulas durante algún tiempo. Esto tendrá un impacto negativo en el nivel de escolaridad y el aprendizaje de los estudiantes y en la acumulación de capital humano.

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

Es necesario evitar que el cierre de las escuelas agrave aún más nuestras grandes diferencias educativas por nivel socioeconómico de las familias, por eso es importante fortalecer mediante la tecnología los sistemas de aprendizaje y evaluación educativa a distancia. Al mismo tiempo, es hora de fortalecer la capacitación de los docentes de todos los niveles en esta tarea.





## CAPÍTULO IV.

---

### OTROS TÓPICOS





## ¿Por qué las tasas de interés de largo plazo en EE.UU. son tan bajas?

Por David Kohn

(Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile).

En el mes de marzo del corriente año, la tasa de rendimiento de los bonos del Tesoro de Estados Unidos a 10 años cayó a su mínimo histórico. Los analistas destacan entre sus causas el riesgo de recesión global ante la irrupción del coronavirus (COVID-19) y el recorte de tasas de la Reserva Federal de Estados Unidos ante el riesgo de recesión en dicho país. Esto es relevante para los países emergentes porque estas tasas no sólo determinan el costo de endeudamiento a largo plazo en el país del Norte, sino que también afectan las condiciones de liquidez y costos de endeudamiento a nivel global. En este artículo, discuto los determinantes históricos del desempeño de las tasas de interés de largo plazo en Estados Unidos y las posibles razones detrás de su comportamiento reciente.

Comportamiento histórico de las tasas de retorno a largo plazo en Estados Unidos.

La Figura 1 muestra el comportamiento histórico de la tasa de rendimiento de dos bonos del gobierno de Estados Unidos a 3 meses y a 10 años. Una caída en las tasas es reflejo de un aumento en el precio de los bonos: el precio de los bonos que pagan una renta fija a 10 años ha aumentado a lo largo de los últimos 30 años. Por otro lado, las tasas de

corto plazo, bajo control más directo de la autoridad de política monetaria (en este caso, la Reserva Federal), han tenido fluctuaciones cíclicas en respuesta a los cambios de política monetaria. Si los inversores no se preocuparan por el riesgo (por ejemplo, riesgo de fluctuaciones no esperadas en el precio del activo), la tasa de interés a largo plazo debería reflejar el promedio de las tasas de corto plazo esperadas a lo largo de los próximos 10 años. Sin embargo, los inversores exigen una compensación adicional por el riesgo de tener un bono por un periodo más largo de tiempo, en lugar de renovar su inversión trimestre a trimestre: la prima de riesgo por plazo o term premium <sup>1</sup>.

Para investigar las causas de la caída observada en las tasas de largo plazo, es importante descomponer la tasa de largo plazo entre estos dos componentes no observados: el promedio de tasas de corto plazo esperadas a futuro y la prima de riesgo por plazo. Mientras que las tasas de corto plazo son influidas en mayor medida por las acciones de política monetaria (las actuales y las esperadas a futuro), las primas por riesgo dependen también de otros factores como la aversión al riesgo de los inversores u otros factores que afectan la demanda por estos activos de largo plazo. Por otro lado, tanto inversores como autoridades de política monetaria suelen escudriñar la curva de rendimientos de bonos de distinta madurez con el fin de deducir las expectativas de los mercados sobre el comportamiento futuro de las variables macroeconómicas o para tomar medidas de política: por ejemplo, mientras que una política monetaria contractiva puede ser apropiada si las tasas de largo plazo son altas hoy porque hay expectativas de un mayor crecimiento de la

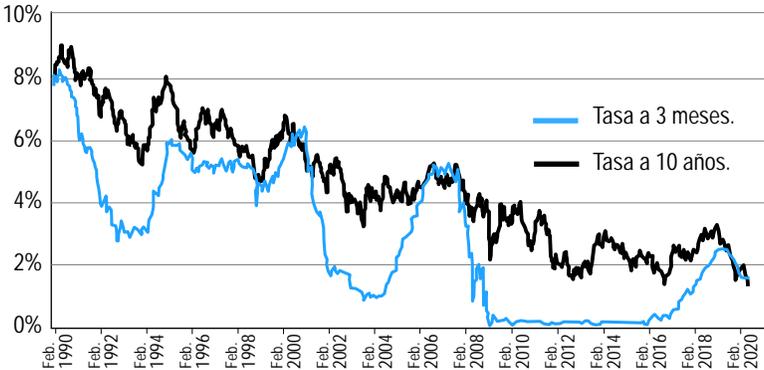
---

1. El term premium puede ser negativo si, por ejemplo, el activo de largo plazo es percibido como un refugio ante el riesgo global, o el riesgo de renovar continuamente la inversión es mayor al de enfrentar fluctuaciones en el precio del activo de largo plazo.

## CAPÍTULO IV. OTROS TÓPICOS

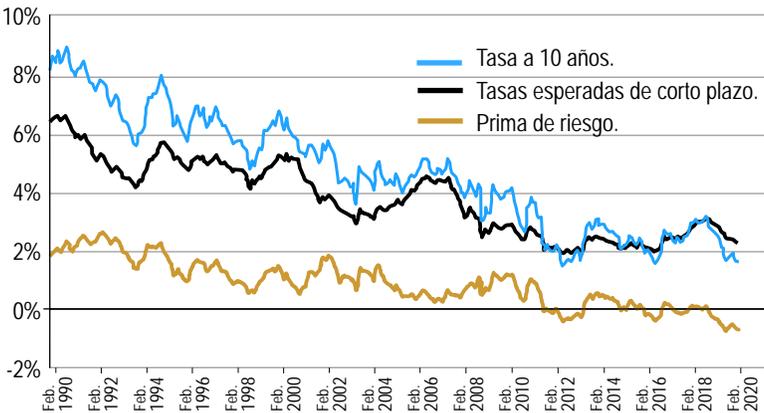
economía (y se espera que suban las tasas de corto plazo en el futuro), en caso de una alta aversión al riesgo la respuesta óptima sería, en cambio, un relajamiento de la política monetaria (Bernanke, 2006).

Figura 1. Tasas de rendimiento en Estados Unidos (1990-2020).



Fuente: Board of governors of the federal reserve system.

Figura 2. Tasas de largo plazo, tasas esperadas y prima por riesgo.



Fuente: Staff del Federal Reserve Board. Basado en modelo de Kim y Wright (2005).

Dinámica de largo plazo: tasas esperadas vs. prima de riesgo por plazo.

El principal inconveniente para medir la prima de riesgo por plazo es que no podemos observar las expectativas de los agentes económicos sobre las tasas de interés futuras. Entonces, la literatura ha recurrido a diferentes metodologías para medirla, desde el uso de encuestas hasta el uso de modelos empíricos y teóricos para modelar la formación de expectativas sobre estas tasas de rendimiento. La Figura 2 muestra una descomposición basada en el modelo de Kim y Wright (2005), que es frecuentemente usada y citada en discursos por autoridades de la Reserva Federal de Estados Unidos. Vemos que cerca del 40% de la caída en la tasa de largo plazo de los últimos 30 años es explicada por una caída en la prima de riesgo por plazo, que también muestra una tendencia decreciente <sup>2</sup>. Así, esta caída secular en la prima de riesgo explica por qué en los dos últimos ciclos de aumentos de tasas de política monetaria en Estados Unidos, las tasas de largo plazo no aumentaron tanto como las de corto plazo (en el periodo 2004-2006 esto se conoció como el conundrum de Alan Greenspan, por un discurso del ex presidente de la Reserva Federal <sup>3</sup>. Por otro lado, la caída en tasas a partir de fines de 2019, es explicada en similar proporción por la suspensión (y posterior reversión) del ciclo de suba de tasas en Estados Unidos y por una caída en la prima de riesgo.

¿Qué explicaciones hay detrás de la caída de la prima de riesgo por plazo? La prima de riesgo es una compensación que requieren inver-

- 
2. Si bien la medida de prima de riesgo es necesariamente dependiente del método utilizado para obtenerla, su tendencia decreciente es robusta a través de las distintas metodologías (Rudebusch et al., 2007).
  3. Testimonio de Alan Greenspan en el reporte de política monetaria de la Reserva Federal ante el Congreso, Congreso de Estados Unidos, 20 de Julio de 2005.

## CAPÍTULO IV. OTROS TÓPICOS

sores aversos al riesgo por adquirir un activo riesgoso, cuyo valor cae en los malos tiempos (en recesiones). Sin embargo, los bonos del tesoro pasaron de ser activos riesgosos en los 1980 y 1990 a activos seguros –cuyo valor sube en las recesiones– en los 2000s (Campbell et al., 2019). Este cambio puede estar ligado a la fuente de riesgos: durante este periodo, la incertidumbre inflacionaria cayó mientras que hubo un aumento en la incertidumbre sobre la actividad económica. Bansal y Shaliastovich (2012) muestran que la prima de riesgo en los bonos sube ante aumentos de la incertidumbre inflacionaria y cae ante aumentos de la incertidumbre sobre la actividad económica cuando los inversores buscan activos seguros (flight-to-quality). La política monetaria también puede generar caídas en la prima de riesgo, al reducir el rendimiento de activos de corto plazo e incentivar la demanda de bonos de largo plazo si los inversores buscan mejores rendimientos (Hanson y Stein, 2015) o directamente a través de compras de activos de largo plazo. Otro fenómeno importante durante los 2000s fue el gran aumento en la demanda de bonos del tesoro de Estados Unidos por parte de instituciones oficiales extranjeras, como Bancos Centrales de otros países, cuyas compras podrían haber reducido la prima de riesgo (Kohn, 2018)<sup>4</sup>.

Tasas de interés en tiempos de coronavirus.

Más allá de la tendencia decreciente en las primas de riesgo y tasas de largo plazo en los últimos 30 años, desde principios de 2018 se observa una mayor caída tanto en las tasas futuras esperadas de corto plazo

---

4. Existen otras explicaciones para la caída en las tasas de interés en los últimos 30 años, como el envejecimiento de la población, el aumento de la demanda de fondos de pensiones, el aumento secular de la renta del capital como proporción del ingreso total, o la escasez de activos seguros en el mundo.

como en la prima de riesgo. Esta caída se vio agudizada en los últimos meses ante el riesgo de una recesión global por la irrupción del coronavirus. Estos riesgos llevaron a los inversores a buscar activos seguros como refugio, lo que explicaría la caída en las primas de riesgo en los bonos de largo plazo, que se volvieron aún más negativas. Por otro lado, la Reserva Federal ha acelerado el recorte de tasas de interés de política monetaria iniciado el año pasado. Estos fenómenos han resultado en las tasas de interés de largo plazo tan bajas que vemos hoy.

---

*Nota publicada originalmente en El Economista el día 5 de marzo del 2020 ([www.eleconomista.com.ar](http://www.eleconomista.com.ar)).*

#### Referencias bibliográficas.

- Bansal, R., & Shaliastovich, I. (2013). A long-run risks explanation of predictability puzzles in bond and currency markets. *The Review of Financial Studies*, 26(1), 1-33.
- Bernanke, B. S. (2006): Remarks by Governor Ben S. Bernanke at the Economic Club of New York, New York, New York, March 20, 2006.
- Campbell, J. Y., Pflueger, C. E., & Viceira, L. M. (2018). Macroeconomic drivers of bond and equity risks.
- Hanson, S. G., & Stein, J. C. (2015). Monetary policy and long-term real rates. *Journal of Financial Economics*, 115(3), 429-448.
- Kim, D. H., & Wright, J. H. (2005). An Arbitrage-Free Three-Factor Term Structure Model and the Recent Behavior of Long-Term Yields and Distant-Horizon Forward Rates.
- Kohn, D. (2016). Addicted to debt: Foreign purchases of U.S. Treasuries

## CAPÍTULO IV. OTROS TÓPICOS

and the term-premium." Available at SSRN 2630695.

Rudebusch, G., B. Sack, & Swanson, E. (2007). Macroeconomic implications of changes in the term premium. Federal Reserve Bank of St. Louis Review 89.4 (2007): 241-69.





## Las urgencias alimentarias en medio de la Pandemia

Por Marcelo Garriga (CEFIP-FCE-UNLP) y  
Norberto Mangiacone (CEFIP-FCE-UNLP).

La reciente compra de alimentos por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a precios superiores a los de mercado, plantea algunos interrogantes respecto al diseño de los programas sociales y las formas de instrumentación. Como consecuencia de lo ocurrido, el Gobierno se propuso invitar a los mayores productores de alimentos del país a participar en las licitaciones como una manera de obtener mejores precios. Entre diversos trascendidos, se destaca un diálogo en el cual uno de los principales productores del país le habría señalado al Presidente de la Nación que “se abstienen de participar de las licitaciones públicas dado que el estado paga con muchas demoras y existe un riesgo reputacional” (ser vinculados a casos de corrupción). Ante este dilema cabe preguntarse: ¿Debe el estado comprar alimentos o debe ayudar a las familias con dinero para que éstas decidan sus compras en función de sus necesidades? El debate es polémico pero los aprendizajes que dejaron los programas contra la pobreza desde el regreso de la democracia pueden ayudar a mejorar el diseño de las políticas.

El antecedente de las Cajas PAN.

En el año 1984, con el regreso de la democracia, el Presidente de la

Nación, cumpliendo con una de sus promesas de campaña, lanzó un programa alimentario de asistencia a la población más vulnerable conocido como las cajas PAN (Plan Alimentario Nacional)<sup>1</sup>.

Consistía en la distribución de una caja de alimentos mensual a familias pobres. Se estimaba que una caja PAN cubría el 30% de los requerimientos nutricionales de una familia de cuatro personas e incluía: 2 kilos de leche en polvo, un kilo de fideos, un kilo de arroz, uno de porotos, dos kilos de harina de trigo, un kilo de carne enlatada, dos kilos de harina de maíz y dos litros de aceite. El PAN tuvo una cobertura nacional y alcanzó a distribuir más de un millón de cajas mensuales.

La Junta Nacional de Granos (JNG) era la encargada de realizar las licitaciones para la compra de alimentos. Las cajas se distribuían según las demandas de los Delegados Provinciales, quienes evaluaban las necesidades mensuales de acuerdo a los censos realizados por sus agentes. El envío se realizaba en ferrocarril desde la planta empaquetadora de Buenos Aires, o en camiones, lo cual también licitaba la JNG. Una vez en las provincias, se enviaban a los centros de distribución locales, para lo cual cada provincia organizaba su red interna. A su vez, cada jurisdicción contaba con una delegación federal del PAN y en el terreno operaban los agentes PAN, los cuales tenían a su cargo la entrega de las cajas de alimentos por medio de reuniones mensuales con las familias destinatarias. Como puede observarse, existía una amplia y compleja red de distribución.

---

1. Entre los pasajes del mensaje del proyecto de ley elevado al Congreso de la Nación se destaca *“El Poder Ejecutivo Nacional entiende que la democracia sería una ficción para el niño, el hombre o la mujer con el cuerpo y la mente apagados por la insuficiencia de alimentos”*.

## CAPÍTULO IV. OTROS TÓPICOS

El PAN cumplió con su objetivo inicial de atender, con un programa extendido en el territorio, los problemas de pobreza extrema que acuciaban al país. Inicialmente, el plan fue pensado para los dos primeros años de gobierno pero el mismo se extendió durante todo el mandato presidencial. Los problemas de instrumentación fueron muy importantes: logística, compras centralizadas, reventa de productos, clientelismo, corrupción, entre otros. Con los años, las políticas contra la pobreza fueron transformándose en programas mejor diseñados en cuanto a la identificación de los beneficiarios y los mecanismos de implementación.

Qué se aprendió con los años.

El dilema entre el asistencialismo (la ayuda inmediata de los que más lo requieren) y la promoción social (mejorar el capital humano) encontró una síntesis en las Transferencias Condicionadas de Ingresos (TCI). Los programas de TCI se sustentan en la premisa de que la transmisión intergeneracional de la pobreza se debe principalmente a la imposibilidad por parte de las familias pobres de invertir en el capital humano de sus hijos. Las transferencias monetarias no sólo buscan proteger económicamente a los hogares más vulnerables procurando reducir los niveles de pobreza y desigualdad, además se complementan con la exigencia de cumplir ciertas condicionalidades. El cumplimiento de las mismas por parte de los beneficiarios, tiene como objetivo generar los incentivos necesarios para la acumulación de capital humano (educación, salud y nutrición). Estas políticas constituyen una manera de superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, base central de la promoción social.

De este modo, las TCI combinan la persecución de objetivos de protección social de corto y largo plazo. En particular, satisfacen fundamentalmente objetivos de aliviar las privaciones básicas en el corto plazo y, como objetivo de promoción a largo plazo, apuntan a mejorar el capital humano y los ingresos potenciales. La Asignación Universal por Hijo (AUH) constituye un buen ejemplo de TCI en la cual se transfiere dinero bajo determinadas condicionalidades.

Transferencias en dinero o en especie.

A la hora de idear un programa para combatir la pobreza un aspecto central en el diseño es si se deben realizar transferencias en dinero o en especie. Últimamente los programas sociales masivos, por ejemplo la AUH, se han inclinado por transferir dinero a través del sistema bancario, basándose en los aspectos positivos de este mecanismo.

Una de las principales ventajas de las transferencias en dinero radica en su mayor eficiencia en el consumo. Los individuos u hogares son los que conocen sus necesidades y preferencias mejor que lo que lo hace el estado. Adicionalmente, la fungibilidad del dinero permite una adecuada asignación de las transferencias a necesidades heterogéneas y cambiantes.

Otra ventaja de las transferencias monetarias proviene del menor grado de burocracia y gastos administrativos que conlleva su implementación. Inclusive, dado que los controles y auditorías presentan una mayor simplicidad en estos programas, los problemas de filtraciones y corrupción son de menor gravedad (en términos relativos).

Por último, transferir dinero facilita la utilización de medios electrónicos de pago (tarjetas) que permiten reducir tanto los costos operativos

## CAPÍTULO IV. OTROS TÓPICOS

como las posibilidades de manejo discrecional de los fondos del programa<sup>2</sup>.

La historia se repite.

Del PAN a la AUH hubo avances muy importantes tanto en lo que respecta a la identificación de los beneficiarios de los planes sociales como en el diseño de los programas. La transición fue de un programa que demandaba altos costos de administración y logística, riesgos de corrupción y clientelismo, a otros con diseños dotados de mayor transparencia, basados en transferencias en dinero en lugar de especie.

Sin embargo, producto de la Pandemia del Covid-19 y la política de aislamiento social preventivo, el Gobierno se encontró urgido en resolver los problemas de alimentación de los barrios más carenciados, fundamentalmente el conurbano bonaerense. En función de ello, encaró una fuerte política de compras de alimentos y diseñó una logística para atender la urgencia en cuestión (adquirió 1,7 millones de botellas de aceite, medio millón de paquetes de fideos, más de un millón de kilos de azúcar, entre otros). Los primeros resultados no fueron del todo satisfactorios, se pagaron en algunos productos precios superiores a los de mercado. Dada la baja reputación, al estado le resulta difícil comprar a precios iguales o mejores que al que comprarían las familias. A su vez, reaparecen todos los riesgos de intermediación de la ayuda por “punteros políticos”, costos de logística para proveer la ayuda a lo largo del

- 
2. Al respecto Cunha, De Giorgi y Jayachandran (2018) señalan: “Las transferencias en especie limitan las opciones de los hogares, lo que tiene costos pero también puede promover un objetivo paternalista. Distribuir bienes en especie también podría ser más costoso que entregar efectivo, como fue el caso de México. Otra consideración clave es qué tan eficientemente el gobierno puede producir o adquirir suministros” (traducción propia).

país, posibles actos de corrupción, entre otros problemas citados anteriormente.

Luego de más de 35 años de democracia, que comenzó con un programa contra la pobreza basado en la distribución de cajas de alimentos a lo largo del país, con todas las dificultades que ello implicaba, se debería aprender de los errores cometidos para no repetir las mismas políticas y evitar que el futuro sea idéntico al pasado.

---

*Nota publicada originalmente en Foco Económico el día 22 de abril del 2020.*



## ¿Cómo se financia la recuperación del turismo post pandemia en Argentina?

Por Natalia Porto (FCE-UNLP) y  
Carolina Garcia (FCE-UNLP).

El turismo es un sector que ha cobrado una gran relevancia a nivel mundial. En nuestro país, representa el 10% del Producto Bruto Interno y 1,6 millones de puestos de trabajo directos, indirectos e inducidos, según datos para 2016 del Consejo Mundial de Viajes y Turismo. Esto es el resultado de dos flujos de turismo: interno (argentinos viajando por su país) y externo (visitantes extranjeros en Argentina). En 2019, los primeros representaron 45,3 millones de turistas, mientras que quienes vienen de afuera 7,4 millones.

El turismo internacional genera adicionalmente el ingreso de divisas: en 2018, estos visitantes gastaron 5,6 miles de millones de dólares en nuestro país. Por ello, y como sucede en otros sectores relacionados con el comercio, los países realizan esfuerzos para ser internacionalmente competitivos: en definitiva, ser destinos atractivos en cuestiones como servicios ofrecidos, calidad y precios. En materia de turismo, el organismo que entra en juego en este sentido es el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), un ente autárquico en el ámbito de la administración nacional de turismo (actualmente el Ministerio de Turismo y Deportes) creado a través de la Ley Nacional de Turismo en

2005 y bajo cuya órbita recae la promoción del turismo receptivo internacional y la imagen turística del país en el exterior. Mientras tanto, la promoción del turismo interno se concentra en un área a tal fin dentro del propio ministerio (actualmente la Secretaría de Promoción Turística).

Tanto en el plano doméstico como en el internacional, los dos flujos de turistas se detuvieron repentinamente en marzo de este año como consecuencia de la pandemia del COVID-19, con grandes consecuencias para las economías de los países en general y para este sector basado en el movimiento de las personas en particular. Se espera que primero se reactive el turismo al interior de los países, seguido por el internacional a nivel regional y, finalmente, el internacional fuera de la propia región. De cara a esta recuperación, las acciones de los dos organismos mencionados resultarán fundamentales para determinar el desempeño del turismo argentino en los próximos años. Una pregunta de finanzas públicas en este contexto es si estas instituciones cuentan con los recursos presupuestarios para hacerlo. El punto de partida para entender cómo se financia el sector público turístico a nivel nacional nos lleva al impuesto a la compra de pasajes al exterior.

El impuesto a la compra de pasajes al exterior.

El primer antecedente del impuesto a la compra de pasajes al exterior en Argentina corresponde a la ley 11.283 de 1923, que establece un impuesto del 10% a la compra de pasajes de primera y segunda clase al exterior por vía fluvial o marítima. Aquí aparece un tercer flujo de turismo, aquel de tipo emisivo (argentinos viajando al exterior), que involucró 9,1 millones de turistas en 2019.

## CAPÍTULO IV. OTROS TÓPICOS

### ACTOS DEL PODER EJECUTIVO

#### Ministerio de Hacienda

#### Ley No. 11.923 — Sobre impuestos a los pasajes

Buenos Aires, Noviembre 29 de 1923.  
Por tanto:

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, etc., mandaron con fuerza de LEY:

Artículo 1.º. — Desde la promulgación de la presente ley, **todos los pasajes de primera y segunda clase al exterior, por vía fluvial o marítima, pagarán un impuesto igual al diez por ciento de su valor,** ya se realicen en vapores que viajen exclusivamente entre puertos, o en vapores de ultramar que viajen exclusivamente entre países limítrofes, o en vapores de ultramar que viajen a otros países. Este impuesto será percibido por las compañías o personas de tránsito al efectuar el cobro del pasaje. El Poder Ejecutivo establecerá la forma y condiciones en que se hará la percepción. En los pasajes de ida y vuelta el impuesto se im-

plará efectiva sobre el importe que corresponda a los de ida.

Art. 2.º. — Pagarán el impuesto de diez mil pesas moneda nacional sobre la lista de pasajeros que deberán llevar en cada viaje, los vapores de cualquier bandera que hagan viaje de ida y vuelta o en combinación a puerto del extranjero situados a menos de ochenta kilómetros del puerto de Buenos Aires y en cuya ordemán funcionen casinos en que se practique el juego, prohibido por nuestras leyes.

Art. 3.º. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a veintidós de Noviembre de mil novecientos veintitrés.

Elpidio González  
Adolfo J. Laboulaye

R. Perceyra Rozas  
Carlos G. Bonerino

Por tanto:

Téngase por Ley de la Nación, cumplase, comuníquese, publíquese, dése al Registro Nacional y archívese.

ALVEAR  
Victor M. Molina

En 1937, la recaudación comienza a destinarse a la recientemente creada Dirección de Parques Nacionales (1934), el primer organismo público con competencias en materia de turismo en el país. Con la creación del Fondo Nacional de Turismo en 1958 a partir de la ley 14.574, se agrega un impuesto a los pasajes aéreos al exterior, que grava el 1% de su valor. El impuesto a los pasajes al exterior se conoce hoy con las siglas DNT porque, al crearse este Fondo Nacional, el organismo encargado del sector turístico (y beneficiario del Fondo) era la Dirección Nacional de Turismo.

Hasta 1972, que se deroga la ley de 1923, estos dos impuestos coexisten. En 1987, la alícuota del impuesto a los pasajes aéreos al exterior aumenta del 1% al 5% y, en 2005, amplía su alcance, gravando también a los pasajes marítimos y fluviales fuera del país. Así, queda establecido

un único impuesto a los pasajes al exterior por las tres vías (aérea, marítima y fluvial). La última modificación legal al respecto corresponde al año 2017, cuando la alícuota alcanza el 7% sobre el valor de estos pasajes.

Cabe destacar que, desde 2006, el 60% de la recaudación obtenida se destina al funcionamiento de la administración nacional de turismo (en ese entonces, la Secretaría de Turismo), y el 40% restante al Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR). Si se observan los recursos con los que cuentan estas instituciones en 2017, ambas se financiaban prácticamente en su totalidad con este impuesto. Esto se debe a la magnitud de recaudación del impuesto, que con relación al PBI ha sido de alrededor del 0,02% entre 2007 y 2011; 0,03% entre 2012 y 2016; y 0,05% en 2017.

El escenario recaudatorio y los cambios frente al COVID-19.

La recaudación de este impuesto y, en definitiva, el financiamiento del sector público turístico en Argentina, pueden experimentar grandes variaciones por distintos factores:

- 1) El tipo de cambio (ya que las tarifas de los pasajes, especialmente los aéreos, se expresan en dólares estadounidenses);
- 2) La oferta de pasajes (algo muy dinámico a partir de la introducción de nuevos competidores en el mercado fundamentalmente aéreo y que es impactado por variables como el precio del combustible);
- 3) La demanda de pasajes (y, consecuentemente, los gustos y preferencias de los individuos, sus ingresos, y los precios de alternativas de consumo complementarias que no incluyen el impuesto, como es el caso del traslado al exterior en vehículo propio o alquilado o bus).

La demanda de pasajes se ve en gran medida influenciada por la evolu-

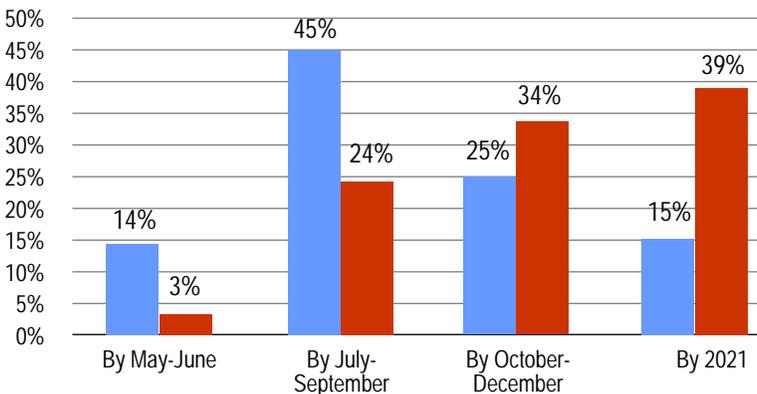
## CAPÍTULO IV. OTROS TÓPICOS

ción del turismo emisor, que se ve fuertemente impactado por cuestiones como conflictos sociales o desastres naturales en el lugar de destino, así como cambios en los requisitos de ingreso a los países. Por supuesto, con las fronteras completamente cerradas debido al COVID-19 cayeron las ventas y la recaudación del impuesto pasó a ser nula, situación que lentamente se va revirtiendo con la venta de pasajes y paquetes turísticos para el próximo año.

Asignación del gasto: ¿turismo doméstico o internacional?

Según la Organización Mundial del Turismo (2020b), en un estudio en el que consultó a expertos de cada región del mundo, se espera que el turismo doméstico se recupere más rápidamente que el internacional. Asimismo, la demanda internacional se recuperaría entre el cuarto trimestre de este año y el próximo año, con disparidades entre regiones. Aquí nuestra región, América, es donde se espera que más tarde en producirse la recuperación.

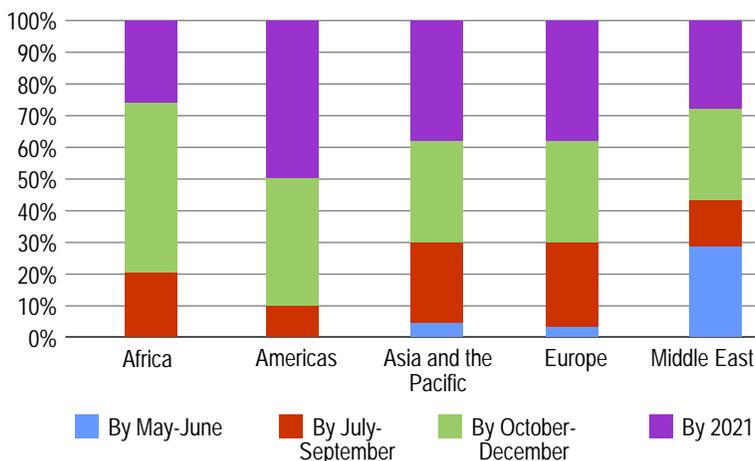
When do you expect tourism demand in your destination will start to recover?



Fuente: OMT (2020b).

■ Domestic ■ International

When do you expect tourism demand in your destination will start to recover?



Fuente: OMT (2020b).

En materia de turismo internacional, es de esperar que en primer lugar se recupere el turismo dentro de la propia región. A su vez, determinados perfiles posiblemente reaccionen diferente: mientras que los viajes de primera necesidad (salud, negocios) se realizarán en cuanto se levanten las restricciones, aquellos vinculados al ocio o eventos recreativos posiblemente se pospondrán aún más.

En este contexto, y con un sector frenado y en crisis, ¿cómo asignar el gasto público para reactivar el turismo en Argentina? Antes de la pandemia, el énfasis de la gestión se encontraba en el turismo doméstico como mercado prioritario. Prueba de esto es que parte del impuesto PAIS, establecido en 2019, se destina al fomento del turismo doméstico. El Plan 50 destinos será financiado con esta recaudación y asignará aproximadamente \$60 millones por provincia para impulsar la acti-

## CAPÍTULO IV. OTROS TÓPICOS

vidad. Este apoyo resultará fundamental en un primer momento para contrarrestar la caída en la recaudación del impuesto DNT debido a las bajas ventas de pasajes al exterior.

Al mismo tiempo, resulta válido observar las experiencias de otros países como España, cuyo organismo destinado a la promoción del turismo receptivo, Turespaña (con funciones similares a nuestro INPROTUR) se dedicará por primera vez a la promoción del turismo interno como alternativa. En este sentido, y considerando que la recuperación del sector tendrá lugar, en primer lugar, para el turismo al interior de las propias fronteras, podría evaluarse la posibilidad de que el INPROTUR complemente las acciones del Ministerio para apoyar al turismo doméstico brindándole apoyo a partir de su experiencia en promoción, especialmente en el corto plazo. Hacia fines de año, cuando se espera que se reactive el turismo internacional en la región y con el conocimiento adquirido a partir de la recuperación del turismo interno, sería posible volver a apostar por el posicionamiento a nivel internacional. En el camino de la recuperación, resultará crucial evaluar cómo se produjo la salida de la pandemia en otros países y cuál es la reacción de nuestros principales mercados emisores. De la misma manera, será importante analizar la potencialidad de mercados emergentes, evaluando indicadores tradicionales como gasto y conectividad, y adicionalmente incorporando la predisposición a desplazarse post pandemia (y de qué manera) como un elemento que puede ser determinante. Tanto la potencial complementariedad entre el Ministerio y el INPROTUR, así como el regreso a las normales actividades de captación de mercados internacionales, la restricción vinculada a la recaudación del impuesto DNT (atada a la evolución de las ventas de pasajes) continuará teniendo un rol fundamental.

## Referencias bibliográficas.

INFOLEG (2020). Portal de Información Legislativa y Documental. Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/>

Instituto Nacional de Promoción Turística (2020). Segundo informe de coyuntura del COVID-19. Recuperado de <https://www.argentina.travel/>

Ministerio de Turismo y Deportes (2019). Estimación del turismo interno para el total país a partir de los datos de la EYTH, años 2012-2018. Recuperado de <http://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/5e9755d3795be611837568.pdf>

Ministerio de Turismo y Deportes (2019). Turismo internacional: Total País. Recuperado de <http://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/5e42cfd935f3e183126306.pdf>

Ministerio de Turismo y Deportes (2020). Lammens anunció en el Congreso que se está preparando un Plan Nacional para el Turismo. Nota de prensa. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/lammens-anuncio-en-el-congreso-que-se-esta-preparando-un-plan-nacional-para-el-turismo>

Organización Mundial del Turismo (2020a). World Tourism Barometer and Statistical Annex. UNWTO E-library, Vol. 18, Número 1, enero 2020. Recuperado de <https://www.unwto.org/es/node/10220>

Organización Mundial del Turismo (2020b). UNWTO World Tourism Barometer May 2020 Special focus on the Impact of COVID-19. UNWTO E-library. Recuperado de <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/Barometer%20-%20May%202020%20-%20Short.pdf>

## Covid-19: ¿Cuándo debería levantarse la cuarentena?

Por Marcelo Garriga (CEFIP-FCE-UNLP),  
Walter Rosales (CEFIP-FCE-UNLP) y  
Norberto Mangiacone (CEFIP-FCE-UNLP).

La sociedad está paralizada como resultado de una Pandemia, producto de la propagación del coronavirus del cual poco se sabe. Pareciera que el mundo está tomando decisiones bajo una gran incertidumbre respecto a cómo va a evolucionar el virus y acerca de cómo se combate. La respuesta de los países, con distinto grado de severidad, ha sido la imposición del “distanciamiento social” que ha hecho colapsar la actividad económica con consecuencias impredecibles. Esta nota pretende aportar una intuición para razonar el dilema planteado.

Un planteo conceptual.

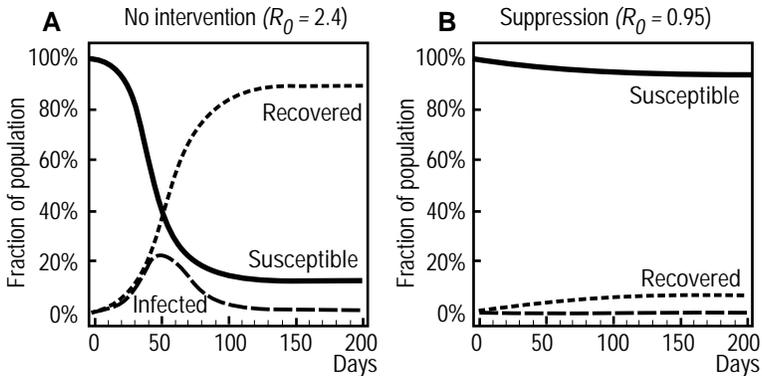
La política básica de mitigación ha sido la adopción de restricciones que limitan la circulación del virus. Pero no todos los países han implementado sus políticas en igual intensidad. Se identifican países con mínimas restricciones como Holanda y en el otro extremo a países como China y tal vez la Argentina.

Como se muestra en el gráfico 1. A la no intervención lleva a un aumento muy rápido de la cantidad de contagios que harían colapsar el sistema sanitario con una cantidad de fallecidos que no sería socialmente tolera-

ble. La tasa de contagio  $R_0$  se estima en 2,4. En este caso, dado la propagación de la pandemia la cantidad de casos susceptibles de infectarse a futuro cae sensiblemente y el número de recuperados aumenta. En este escenario, se podría aproximar a la inmunización en manada, pero con altas chances de que colapse el sistema sanitario.

La respuesta de política en la mayoría de los países, y también en Argentina, ha sido el establecimiento de una cuarentena que limita severamente la circulación de las personas. Los resultados de esta estrategia se muestran estilizadamente en el gráfico 1.B. Como puede verse la cantidad de contagiados crece levemente ( $R_0$  bajaría a menos de 0,95) pero la población susceptible o que potencialmente puede tener el coronavirus se mantiene alta.

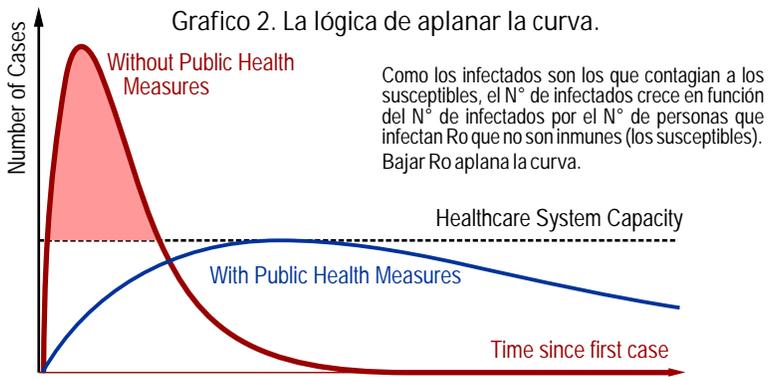
Gráfico 1. Políticas alternativas. Restricción estricta vs libre circulación.



Fuente: Linnarsson (2020).

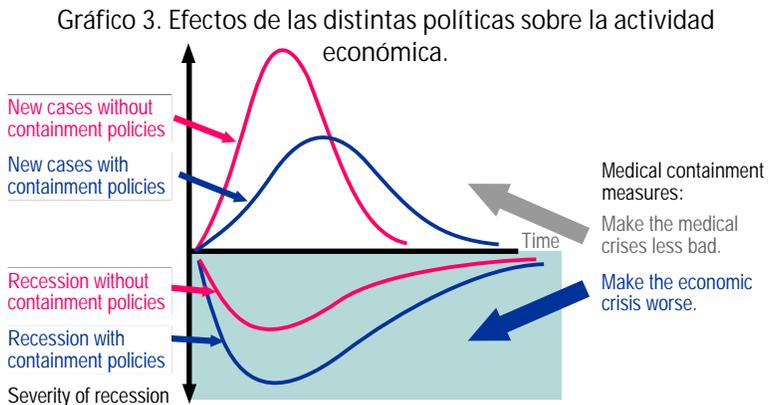
Este camino permite aplanar la curva de crecimiento de los casos de coronavirus y de esta manera preparar el sistema sanitario antes que el pico se manifieste, como se observa en el gráfico 2.

## CAPÍTULO IV. OTROS TÓPICOS



Fuente: Pierre-Olivier Gourinchas (2020).

El trade off entre estas dos opciones es evidente. En el primer caso, sin políticas de mitigación, se está frente a una gran cantidad de contagios y una menor caída de la actividad económica, versus el caso de llevar adelante políticas de mitigación (por ejemplo la cuarentena) donde los efectos sobre la actividad económica presentan una mayor severidad y la cantidad de contagios resulta relativamente baja tal como se observa en el gráfico 3.



Fuente: Richard Baldwin (2020).

La pregunta clave.

La pregunta clave es ¿hasta cuándo debe el gobierno extender esta política siendo que en algún momento hay que levantar (parcial o totalmente) la cuarentena y el número de casos va a subir significativamente?

El momento óptimo debería ser cuando la capacidad de mejorar el sistema sanitario en el corto plazo (beneficio de la política en el margen) sea equivalente al costo económico y social medido en términos de caída en la actividad.

Es decir, si la posibilidad de aumentar rápidamente el número de camas de terapia intensiva, los respiradores, la cantidad de médicos, enfermeras y auxiliares de enfermería, entre otros, es baja, se debería programar el t+1 (el día después). Este requiere pensar cómo se sale de la cuarentena minimizando los riesgos de contagio.

En el caso de Argentina todo pareciera indicar que t+1 está cerca. Los efectos de la caída en la actividad económica empieza a impactar fuertemente sobre los sectores medios y bajos y la capacidad de mejorar o aumentar la capacidad sanitaria del sistema de salud en el corto plazo estaría llegando a ciertos límites. En tal situación, es necesario pensar el t+1. Cómo se sale paulatinamente de la cuarentena tratando de minimizar los riesgos de que el virus se expanda rápidamente.

Referencias bibliográficas.

Baldwin, R. (2020): Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes. En <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>

## CAPÍTULO IV. OTROS TÓPICOS

Hausmann, R. (2020): Flattening the COVID-19 Curve in Developing Countries.

Linnarsson, S. (2020): To stop COVID-19, test everyone, repeatedly. En <https://medium.com/@sten.linnarsson/to-stop-covid-19-test-everyone-373fd80eb03b>

Pierre-Olivier Gourinchas (2020): Flattening the Pandemic and Recession Curves. En [https://clausen.berkeley.edu/wp-content/uploads/2020/03/COVID\\_2b.pdf](https://clausen.berkeley.edu/wp-content/uploads/2020/03/COVID_2b.pdf)





## “Dialogan” sobre el Delito Becker, Foucault y Frederic

Por Marcelo Garriga (CEFIP-FCE-UNLP).

El premio nobel en economía Gary Becker, ex docente de las Universidades de Columbia y Chicago, el filósofo Michael Foucault, ex miembro del partido comunista Francés y la Ministra de Seguridad de la Nación, Sabina Frederic, tienen un “diálogo imaginario”. Intercambian opiniones sobre el delito desde visiones diferentes del tema.

- Estimado Michael, comienza Gary, la “Teoría de la disuasión” muestra que existe lugar para una política pública que asigne recursos a la seguridad con el objeto de reducir el grado de criminalidad. Considerando que los individuos se desenvuelven en un contexto social determinado (bajos ingresos, pobreza, desempleo, violencia, etc.), los recursos destinados a mejorar la seguridad pueden tener importantes efectos sobre la tasa de criminalidad. Un delincuente se comporta como un individuo racional, que considera al delito como una actividad económica más, donde hay costos y beneficios. El beneficio esperado de los delincuentes de cometer un delito, va a depender positivamente de la ganancia esperada que obtienen si no son condenados. Y negativamente de la severidad de las penas, ponderada por la probabilidad de ser detenido, de la probabilidad de ser condenado en caso de ser atrapado y de la probabilidad de cumplir efectivamente la condena. Es para

mejorar estos aspectos que el gasto en políticas de seguridad tiene sentido.

- No creo que estés acertado en tus supuestos acerca del comportamiento de la sociedad, ni comparto tu concepto implícito acerca de la disciplina para ejercer el poder sobre la sociedad- le contestó Foucault

- Estoy convencido Michael, a partir de la "teoría de la disuasión" se pueden desarrollar políticas públicas para actuar contra el delito. Aumentar la probabilidad de que un delincuente sea atrapado (mejorar el funcionamiento de Policía), aumentar la probabilidad de que si el delincuente es atrapado sea condenado (mejorar el funcionamiento de la Justicia) y finalmente aumentar la probabilidad de que si el individuo es condenado cumpla efectivamente la pena (mejorar el funcionamiento de Servicio Penitenciario). Estas políticas podrían aumentar los "costos" de delinquir. Además de las propuestas más difundidas, y probablemente menos efectivas, de aumentar las penas.

- Gary "las prisiones suponen que después de una domesticación de tipo militar y escolar, vamos a poder transformar a los delincuentes en individuos obedientes a las leyes. Ello no ocurrió: el resultado es el opuesto. Cuanto más tiempo se está en la prisión menos se reeduca el individuo y más delincuente se vuelve. Además la delincuencia es funcional a un conjunto de actividades políticas como romper huelgas, infiltrarse en sindicatos obreros y servir de guardaespaldas de los jefes de los partidos políticos. Así tenemos una serie de instituciones económicas y políticas que operan sobre la base de la delincuencia. La prisión como una fábrica de delincuentes profesionales es funcional a este objetivo" (entrevista a Foucault publicada en Mitchel; 1995).

- Perdón, perdón Gary, señala Sabina, me gustaría "explicar que los

## CAPÍTULO IV. OTROS TÓPICOS

problemas emergentes obedecen a diferentes causas y que atacarlos por el uso de la fuerza o el encarcelamiento en el corto plazo parece que lo resuelve, pero en el mediano plazo no" (Página 12, diciembre de 2019). En este sentido, aclaró Sabina, estamos revisando la visión punitiva sobre el delito.

La situación Argentina.

Los datos disponibles en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos permiten realizar una aproximación a la eficiencia del sistema condenatorio en Argentina. La probabilidad conjunta de ser atrapado y condenado en lo que se refiere a delitos contra la propiedad es de aproximadamente el 2,5/3% (se condenan casi 3 individuos por cada 100 que delinquen). De las estadísticas expuestas puede observarse que la expectativa que tiene un delincuente que va a cometer un delito de cumplir efectivamente las penas es muy baja. No hay una estructura policial, judicial y carcelaria que "disuada" al individuo a reducir los delitos. ¿Cómo se espera que reaccione alguien que va a delinquir a partir de estos datos? Según las estadísticas presentadas los incentivos a delinquir son muy altos.

Por otro lado, las características sociales de la población carcelaria son preocupantes. El censo penitenciario 2018 muestra que el 43% de los presos se encontraba desocupado al momento de su ingreso al sistema carcelario, el 39% tenía un empleo de tiempo parcial y sólo el 18% tenía un trabajo de tiempo completo. "La población penitenciaria tiene una destacada presencia de varones jóvenes argentinos con un bajo nivel de escolarización. El 95% de los detenidos al 31 de diciembre de 2018 eran varones, el 94% eran argentinos, el 67% tenía estudios primarios o inferiores al momento de ingresar al establecimiento y el 60% tenía menos

de 35 años de edad” (SNEEP 2018). Desde el punto de vista de la formación laboral, de acuerdo a información de censos anteriores, el 15% tenía una profesión, el 42% poseía algún oficio y el 43% no tenía oficio ni profesión. Estos resultados muestran que el delito está íntimamente vinculado al entorno socioeconómico, al grado de formación profesional y al nivel de educación de los detenidos. Otro aspecto relevante es que el grado de reincidencia es mayor al 25% lo que pone en duda la capacidad de las cárceles para reeducar a los que delinquen.

La discusión hipotética presentada entre Becker, Foucault y Frederic resulta acotada para una problemática de semejante envergadura. Probablemente jamás se pongan de acuerdo. Lo interesante resulta analizar lo que pueden aportar desde sus perspectivas al problema de la criminalidad.

Probablemente todos tengan parte de la razón.

Los incentivos a delinquir son muy altos en una sociedad donde solo se condena al 3% del total de las personas que cometen delitos. Pero también en un contexto de carencias económicas, educativas y de formación profesional, y en tanto los que delinquen sean funcionales a algunos sectores de la sociedad, las cárceles como hoy están concebidas no serán el lugar más apropiado para reinsertar a la comunidad a las personas que cometen delitos.

A partir de esta imaginaria conversación se observa que el desafío para la actual responsable del área es enorme y requiere de una visión integral del problema.



■ LO QUE SE PENSÓ  
Y ESCRIBIÓ  
SOBRE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN 2020



DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA

**FCE**  
Facultad de  
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA