

# 3. Política y economía de la política fiscal

*Oscar Cetrángolo\**

## INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo XIX el Estado argentino ha mostrado una historia de aumento de tamaño y ampliación de funciones. Muchas veces, los cambios han obedecido a las necesidades del desarrollo económico y social (incluido el impacto del cambio técnico sobre las áreas de intervención pública); otras fueron la respuesta a dificultades específicas.

Puede afirmarse que, durante las últimas décadas, las reformas han seguido la necesidad de adaptación a crisis de distinto tipo, fundamentalmente asociadas a un escenario macroeconómico de elevada volatilidad. Pese al crecimiento del gasto público, han sido pocos los conflictos distributivos y problemas de coordinación que han encontrado una solución sostenible. Una parte importante de las deficiencias estructurales del sector público argentino es el resultado de no haber podido resolver problemas fiscales que, en muchos casos, son de larga data y cuando se los enfrentó las soluciones no fueron tales (Anlló y Cetrángolo, 2008). El bajo nivel de carga tributaria y la magnitud de la restricción presupuestaria impuesta desde la crisis de la deuda han sido razones usualmente esgrimidas para explicar la sucesión de medidas de emergencia. Hoy, luego de un crecimiento excepcional de los recursos fiscales y el *default* de la deuda pública, parece un buen momento para evaluar la existencia de una nueva construcción institucional para mejorar las políticas públicas en la Argentina.

Las reflexiones que aquí se presentan tratarán de evitar caer en dos tipos de simplificaciones que suelen inducir errores de apreciación. En

\* IIEP/UBA - Untref. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Carlos H. Acuña, Guillermo Anlló, Roberto Bisang, Federico Cetrángolo, Ariela Goldschmit, José Luis Machinea, Juan V. Sourrouille y Daniel Vega.

primer lugar, no existe una forma clara, evidente y universal de “hacer las cosas bien”. Precisamente, la idea de poner en el centro del análisis la organización institucional y el comportamiento de los actores relevantes remite a cuestiones que no son fáciles de modelar y a las restricciones impuestas por la propia historia de cada sociedad. Más aún, si hay algo que define el comportamiento de las instituciones, es la posibilidad de rupturas y las dificultades en reconocer variables que permitan su modelización. Se requerirá, entonces, un estudio de las circunstancias históricas que han determinado el desarrollo de particulares instituciones en respuesta a los diferentes desafíos de las políticas públicas. En segundo lugar, la cabal comprensión de sus condicionantes históricos no debe confundirse con una justificación de cada forma institucional. Entender por qué algo se desarrolló de una determinada manera no implica evitar un juicio de valor. En general, este se construye a partir de los argumentos que definen la necesidad y los alcances de cada tipo de intervención.

La hipótesis central de este capítulo es que la institucionalidad pública en la Argentina se caracteriza hoy por ser el resultado de una sucesión de medidas de emergencia que muchas veces se han convertido en permanentes. En tanto medidas dominadas por la emergencia, han resultado inadecuadas para enfrentar los desafíos planteados. Si entendemos por “capacidad institucional” la habilidad para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos (Acuña y Chudnovsky, 2013), la baja capacidad institucional del país se nota en las dificultades para resolver problemas estructurales y anticiparse a los conflictos (característica de un “buen gobierno”). Pareciera ser que la persistencia de comportamientos cortoplacistas y de recetas rápidas y provisionarias ha permeado de manera irreversible la construcción de instituciones públicas.

A modo de ilustración introductoria, cito algunos ejemplos que serán desarrollados en las secciones de este capítulo y resultan claros al respecto. Hace un cuarto de siglo que las relaciones financieras entre la Nación y las provincias están reguladas por una legislación que fue sancionada para durar dos años. El gobierno nacional cobra impuestos a las ganancias pese a que la Constitución establece que es un impuesto provincial y las reformas constitucionales nunca han intentado modificar esa norma incumplible. Las moratorias son la modalidad permanentemente transitoria de resolver la previsión de largo plazo de la población adulta mayor. Se verá que estos casos no son excepciones sino muestras de un comportamiento institucional de orden más general.

En concreto, en este capítulo se revisará el funcionamiento de las instituciones fiscales en relación con algunos ámbitos específicos de políticas públicas. El estudio de casos concretos permitirá evitar conclusiones generales prejuiciadas y sin sustento empírico y, a la vez, testear la hipótesis aquí planteada. De manera especial, serán tratados, en primer lugar, el marco macro fiscal y, luego, la tributación, el federalismo y la descentralización, la previsión social y la salud.<sup>1</sup> El lector no debe esperar de este capítulo un análisis de la política fiscal diferente del usual por la incorporación de aspectos institucionales. Esto no debe ser tomado como novedoso, ya que es un rasgo inherente a todo estudio fiscal. Aquí se entiende que, así como no existe un estudio de la economía que no sea política, tampoco puede pensarse en un apropiado análisis de la política fiscal que no tome en cuenta las instituciones y los actores relevantes.

#### **LA VOLATILIDAD MACRO, LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y LA POLÍTICA FISCAL**

Durante buena parte de los últimas tres décadas, la definición de la política fiscal debió tener en cuenta la existencia de un contexto macroeconómico de elevada volatilidad, con fuertes cambios en el nivel de actividad, generalmente relacionados con la ocurrencia de *shocks* externos. Más allá de la conocida prociclicidad de la política fiscal, en Albrieu y Cetrángolo (2011b) se presenta evidencia sobre su comportamiento desestabilizador ante eventos extremos de colapsos del nivel de actividad, haciendo que los parámetros de la política fiscal hayan sido condicionales a la magnitud y el tipo de *shock* enfrentado por la economía. Es así que debe considerarse que a lo largo de la historia argentina se puede observar una elevada tensión entre los diversos objetivos de la política fiscal (fundamentalmente, la estabilización macroeconómica, la sostenibilidad de la deuda, la distribución del ingreso y la eficiencia).

De manera especial, la vuelta a la democracia (a fines de 1983) coincidió con la emergencia de eventos extremos de *sudden stop*, con explosio-

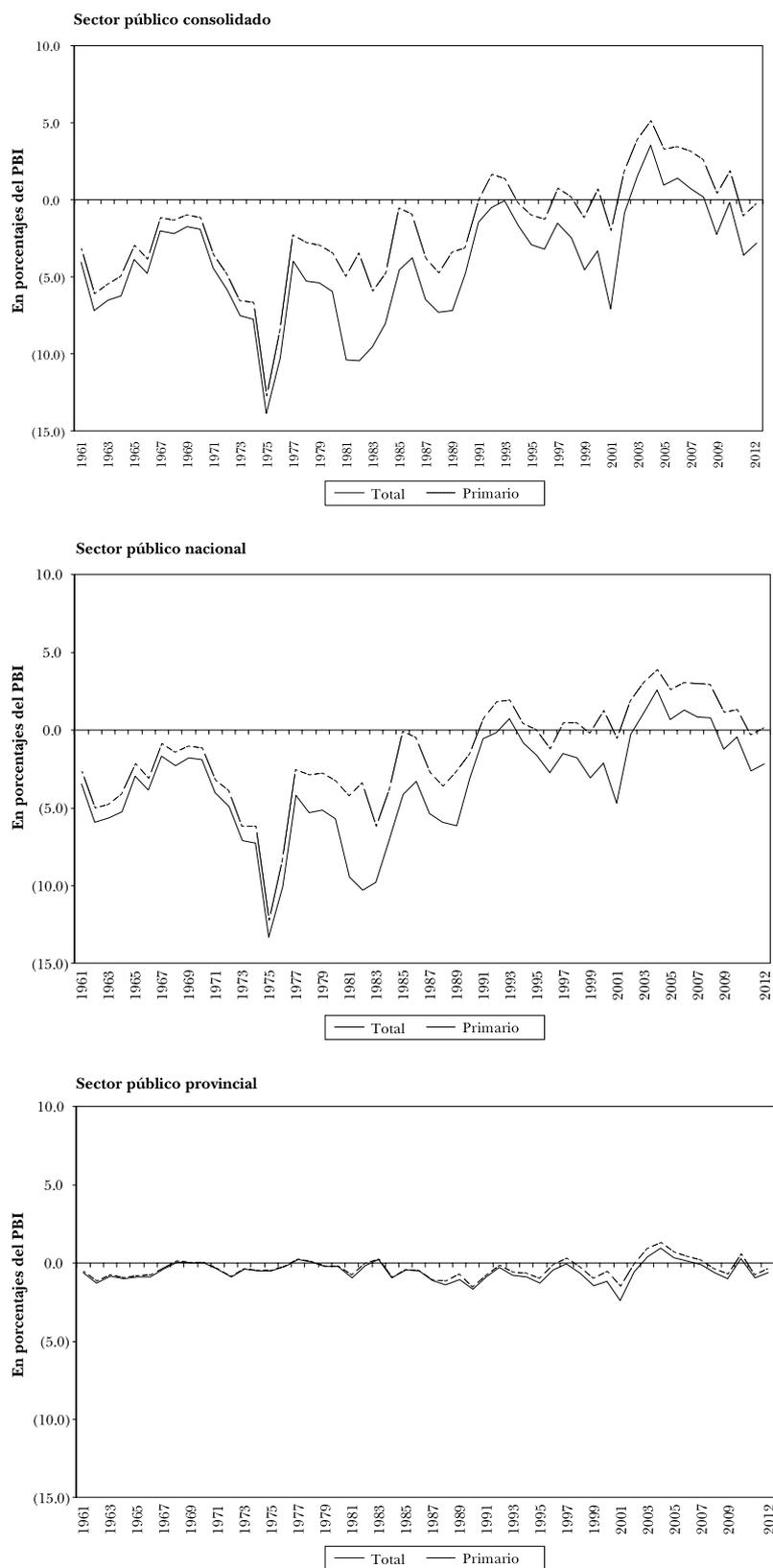
<sup>1</sup> Los argumentos aquí presentados son, en muchos casos, tomados de estudios sectoriales realizados en colaboración con otros autores, a quienes se agradece su generosa ayuda, aunque la selección de esos argumentos para la construcción del desarrollo de este capítulo es sola responsabilidad del autor. Los documentos y sus autores son citados en las diferentes secciones del capítulo.

nes de la deuda pública y colapsos del sistema financiero que obligaron a poner serias restricciones a los márgenes de maniobra, de por sí estrechos, de la política fiscal. En consecuencia, debieron ser relegados otros objetivos de la política fiscal, sobre los que existían elevadas expectativas al asumir gobiernos democráticos. Finalmente, aquellos márgenes de maniobra lograron cierta recomposición.

La situación de solvencia fiscal alcanzada en la salida de la crisis de 2001-2002, si bien extraordinaria, debe ser entendida como la culminación de un largo y persistente proceso de mejora en el resultado fiscal consolidado. Ese proceso, que se había iniciado en 1984, puede observarse a través de la evolución de aquel resultado. Siguió las fluctuaciones del entorno macroeconómico, pero mostrando una clara tendencia positiva hasta lograr la consolidación de equilibrios primarios durante los años noventa y superávit globales luego de la crisis. Es así que una primera mirada de largo plazo de las cuentas públicas argentinas (gráfico 3.1) permite destacar cuatro rasgos distintivos:

1. Durante un largo período, el sector público consolidado ha mostrado un persistente desequilibrio tanto financiero como primario.
2. Pese a la permanencia de resultados financieros negativos durante casi todos los años del último medio siglo, es notable la tendencia a la recuperación desde los años ochenta.
3. La evolución de las cuentas públicas consolidadas ha estado casi exclusivamente determinada por la trayectoria de las cuentas de la Nación. La situación de las provincias, pese a lo que suele decirse, tiene poco que explicar del resultado fiscal consolidado y relativa importancia en la evaluación de los equilibrios macroeconómicos. No obstante, ha estado vinculada con importantes turbulencias políticas y complicaciones de diferente tipo en cada una de las jurisdicciones.
4. En los últimos años, luego de un período de excepcionales resultados positivos, se observa una reemergencia de resultados negativos de niveles similares (como porcentaje del PBI) a los del período previo a la crisis de 2001, aunque bajo condiciones económicas y políticas muy diferentes.

**Grafico 3.1.** Resultado financiero por nivel de gobierno



**Fuente:** Elaborado sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda.

¿Cómo se financiaron desequilibrios tan importantes y persistentes durante tanto tiempo? Resulta difícil explicar estos desequilibrios sin considerar la existencia de financiamiento monetario del déficit fiscal.<sup>2</sup> Hasta principios de los años noventa, la emisión monetaria fue una modalidad muy importante de financiamiento del sector público. En el gráfico 3.2 se puede comparar la evolución de largo plazo del resultado fiscal consolidado en su versión convencional con el mismo dato neto del financiamiento monetario del déficit. Allí se observa la importancia creciente de ese financiamiento hasta cubrir buena parte de la brecha fiscal, salvo en el período de convertibilidad.

En síntesis, la nueva democracia que surgió a partir de fines de 1983 debió enfrentar serias restricciones financieras para atender reclamos y satisfacer expectativas que la propia vuelta a la democracia había generado. En efecto, la crisis de la deuda desatada a principios de los años ochenta sumó conflictos de difícil resolución a las dificultades políticas que había heredado de los gobiernos de facto que los precedieron.<sup>3</sup>

El financiamiento monetario no es la única fuente no tributaria de financiamiento público. A lo largo de la historia argentina, el sector público también se financió con ingresos aduaneros, excedente del sistema previsional, endeudamiento y privatizaciones. La existencia de estos recursos había permitido la importante expansión del Estado argentino pese a no tener una elevada presión tributaria.<sup>4</sup> Como se verá, en los años posteriores a la crisis, la recaudación impositiva alcanzó niveles nun-

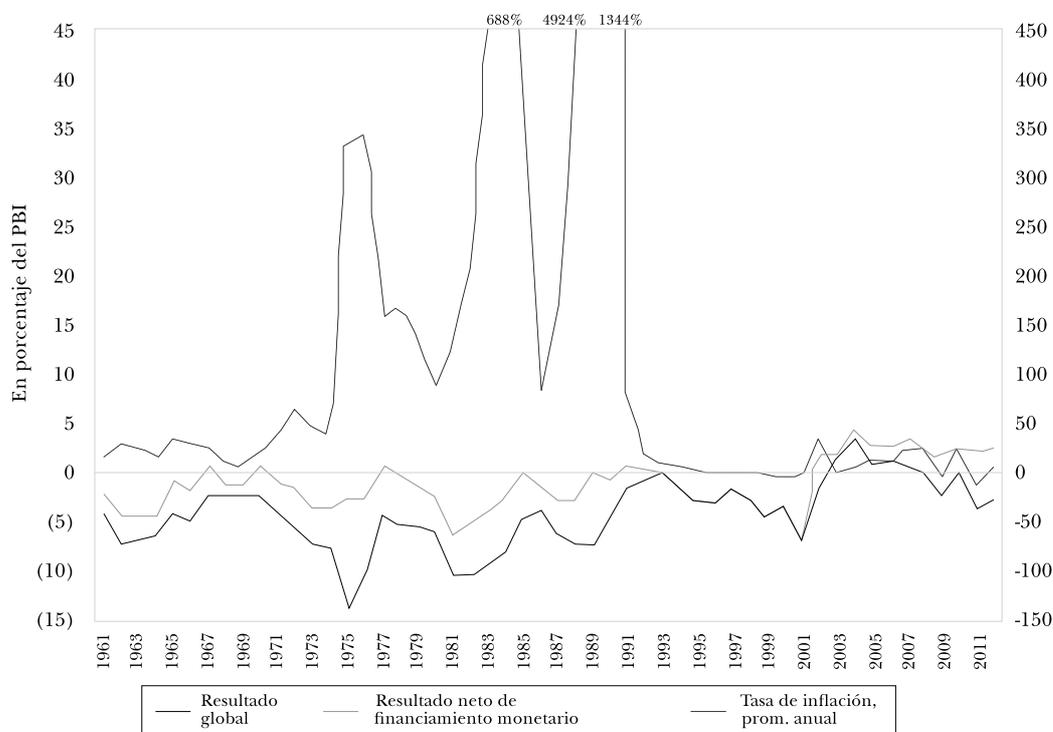
2 De manera vulgar, se suele denominar a este financiamiento “impuesto inflacionario”, aunque no tiene las características de un impuesto. Más allá de esta aclaración imprescindible, calculándolo sobre la base monetaria, entre 1970 y 1990 los ingresos por el cobro de este pseudoimpuesto promediaron 4,9% del PBI al año (aproximadamente un 40% de la recaudación total de la AFIP y superior a los ingresos por imposiciones a las ventas y las ganancias). Los picos de recaudación se dieron en 1975 y 1989, en coincidencia con dos “explosiones” nominales: el “Rodrigazo” y la hiperinflación. Por supuesto, en la segunda la tasa de inflación (y, por lo tanto, la alícuota del “impuesto inflacionario”) fue sensiblemente superior: la base imponible se había reducido a mínimos históricos después de quince años de inflación alta.

3 Una de las áreas poco estudiadas que acompañó el profundo cambio institucional que implicó la vuelta a gobiernos democráticos en los años ochenta se refiere al gasto militar. El gasto en defensa y seguridad del gobierno nacional pasó de 2,4% del PBI en 1981 a 1,4% del PBI en 1985. En un estudio más abarcador, Acuña y Smith (1984) estimaron que los gastos militares pasaron de 4,7% del PBI en 1981 a 2,8% en 1985.

4 Esta característica es compartida con otros países latinoamericanos, aunque el caso de la Argentina (al igual que Brasil y Uruguay) no presenta una participación significativa de ingresos provenientes de recursos no renovables.

### Gráfico 3.2. Resultado fiscal consolidado y financiamiento monetario

Resultados en % del PBI (eje izquierdo) y tasa de inflación en % (eje derecho)



**Fuente:** Elaborado sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda, Indec, BCRA y Albrieu y Cetrángolo (2011b).

ca antes conocidos en la historia argentina. Coincidentemente, durante estos años también ha sido récord en nivel de erogaciones públicas.

Durante el período dominado por las restricciones financieras impuestas por la deuda y la necesidad de hacer frente a contextos macroeconómicos de elevada volatilidad, las reformas difícilmente siguieron una lógica de mediano plazo ni aportaron soluciones a problemas estructurales. En cambio, han sido habituales los intentos de modificaciones institucionales para hacer frente a problemas de corto plazo. Así, se ha sancionado legislación que contiene reglas macrofiscales con el solo objeto de dar señales en el corto plazo sobre una muy improbable (o imposible) evolución fiscal de mediano plazo; compromisos de reforma en el régimen de distribución de recursos que no se van a poder implementar; reformas en los sistemas de pensiones para dar señales de corto plazo, aun a costa de mayores desequilibrios fiscales; cambios en el reparto de

funciones de gobierno entre sus diferentes niveles con el solo objetivo de mejorar la situación fiscal de la Nación en el corto plazo; cambios en el financiamiento de la seguridad social con el objeto de corregir problemas de precios relativos, entre otros ejemplos de este tipo de anomalía.

Además, la historia argentina del último medio siglo exhibe pocos ejemplos de presupuestos sancionados mediante los procedimientos usualmente aconsejados. En adición a los años de gobiernos de facto, las dificultades de presupuestar en períodos de tasas de inflación altas e inciertas, la superposición con negociaciones de la deuda, la rigidez de una parte sustantiva de las erogaciones y el predominio absoluto de un partido político en el parlamento han sido factores, a lo largo del último medio siglo, que han dificultado el accionar de esta institución fiscal clave.<sup>5 6</sup>

Ese comportamiento cortoplacista tuvo cierta justificación en momentos de extrema dificultad macroeconómica, cuando los márgenes de maniobra de las políticas públicas, y económicas en general, eran sumamente estrechos. No obstante, la persistencia de esta modalidad en reformas estructurales de los últimos años, bajo condiciones macrofiscales mucho más desahogadas, llama la atención sobre un rasgo que se ha arraigado en la cultura del país y afecta seriamente la credibilidad de las instituciones públicas. El descuido en la atención de los efectos de mediano plazo de cada reforma parece haber encontrado su justificación en la atención de intereses particulares asociados al mantenimiento de situaciones de poder. Iniciando la mirada sobre algunos aspectos seleccionados de la política fiscal, revisaremos a continuación los cambios en la tributación y el financiamiento del Estado, ya que ello ha introducido una importante modificación en el entorno para debatir reformas futuras en la modalidad de intervención.

5 Ese comportamiento cortoplacista para enfrentar problemas estructurales también invadió las negociaciones de programas de estabilización con el FMI, donde se incorporaron compromisos vinculados con varias de las reformas citadas en el texto.

6 Cuando el balance de fuerzas se lo permitió, el Poder Ejecutivo también forzó la aprobación de presupuestos bajo supuestos no realistas con el objeto de conseguir apoyo político adicional (con presupuestos excesivamente optimistas) o forzar programas de ajuste o quedarse con margen de maniobra discrecional (con presupuestos pesimistas).

**LA TRIBUTACIÓN Y EL FINANCIAMIENTO DEL ESTADO**

En la literatura sobre los cambios institucionales y las políticas públicas, tal vez el tema más estudiado haya sido el de la tributación. Son conocidos los estudios que vinculan el desarrollo de la democracia moderna y la necesidad de recaudar impuestos por parte de los gobiernos (Gómez Sabaini y O'Farrell, 2009). En el caso argentino, encontramos aquí nuevos ejemplos acerca de definiciones institucionales transitorias que perduran en el tiempo y otras que intentan ser permanentes pero que por diferentes razones han perdido vigencia. En consecuencia, la volatilidad institucional ha caracterizado el financiamiento del Estado argentino y, sin duda, las pujas alrededor del reparto de sus ingresos (que será tratado en la sección siguiente) es el aspecto de mayor interés en este sentido.

**FORTALECIMIENTO DEL ESTADO CON BAJA TRIBUTACIÓN**

Un hecho que resalta en la historia económica argentina en relación con la tributación es el contraste entre la baja presión tributaria y el fuerte y temprano desarrollo de un aparato público de importantes dimensiones. Seguramente, la conformación institucional del país ha tenido relación con una expansión estatal basada en recursos que no requirieron un fuerte consenso de la población, como se señaló en la sección precedente.

Hasta los años ochenta, la carga tributaria se mantuvo en el entorno del 15% del PBI; recién con la recuperación de la democracia y la necesidad de afrontar la restricción de financiamiento los gobiernos intentaron incrementar la carga tributaria en un escenario macroeconómico sumamente volátil. Los resultados fueron positivos durante los breves períodos de estabilidad de precios<sup>7</sup> y crecimiento de los años ochenta hasta que, durante la vigencia del programa de convertibilidad, la presión total logró superar el 20% del PBI.<sup>8</sup> Durante este período, el gobierno logró

7 Aunque para muchos sea un tema olvidado, conviene refrescar la idea de que, así como la inflación involucra pérdidas en la recaudación real por la existencia de rezagos en la recolección de los tributos, que crecen cuando se acelera el proceso inflacionario, todo programa de estabilización genera incrementos por única vez en la recaudación real por caída de la tasa de inflación (Tanzi, 1977; Cetrángolo, 1984).

8 Durante ese período, se destacan la expansión de la base y alícuota del IVA; la eliminación de gravámenes sobre las exportaciones, la modificación del impuesto a los combustibles acompañando la desregulación del sector y la eliminación de impuestos menores.

compensar los efectos del ciclo mediante modificaciones discrecionales asociadas a variaciones de bases y alícuotas de tributos tradicionales y la introducción de impuestos de emergencia. Recién después de la crisis de principios de siglo, cambios importantes en el entorno macro y la introducción de recursos heterodoxos permitieron alcanzar un nivel de carga superior a 30% del PBI. Finalmente, la incorporación de importantes cargas sobre la nómina salarial (acompañando reformas en la seguridad social) y el mantenimiento de tributos de emergencia luego de superada la crisis (sobre los débitos y créditos bancarios, ganancia mínima presunta, entre otros) permitió alcanzar niveles cercanos a 35% del PBI<sup>9</sup> (entre los dos niveles más elevados de la región, junto con Brasil).<sup>10</sup>

El cuadro 3.1 ofrece la evolución de la presión por tipo de impuestos y por promedios decenales desde 1932, e incorpora los impuestos cobrados por las provincias desde 1945.<sup>11</sup> Allí se observa la tendencia creciente desde los años ochenta hasta alcanzar, en una presión total de 34,1% del PBI en los años 2010-2011, lo que remite a los logros de haber persistido en este objetivo a lo largo de los años. No obstante, y con el objeto de resaltar la importancia de condiciones macroeconómicas, debe tenerse en cuenta que los cambios en los ingresos fiscales se dieron a saltos bien definidos: uno a principios de la década de 1990 y otro hacia 2002-2003. El primer caso sin duda fue motivado por la dramática caída del financiamiento monetario, que significó el régimen de convertibilidad, y la necesidad de reemplazarlo con recursos tributarios. En segundo lugar, el crecimiento registrado luego de la crisis de 2001, ya comentado.<sup>12</sup>

9 Desafortunadamente, las dudas que se ciernen sobre la medición del producto nominal a cargo del Indec no permiten tener certeza sobre el nivel de carga tributaria. No obstante, no existen dudas acerca de su carácter de máximo histórico.

10 Pese a haber experimentado un importante crecimiento durante los últimos años en muchos países de la región, la carga tributaria promedio de América Latina apenas supera la mitad del nivel de la Argentina o Brasil. Aquel promedio es del 18,3% del PBI.

11 Lamentablemente, no se disponen datos anteriores para los tributos cobrados por el consolidado de provincias.

12 De acuerdo con Cetrángolo y Gómez Sabaini (2012), las principales tendencias que caracterizaron ese cambio fueron: el fortalecimiento del Impuesto a las Ganancias, la renovada importancia de las cargas sobre la nómina salarial destinadas al financiamiento de la seguridad social, el sostenido crecimiento de la tributación sobre los consumos, el resurgimiento de los impuestos sobre el comercio internacional por la reintroducción de los Derechos de Exportación a partir del año 2002 y la incorporación de tributos heterodoxos.

**Cuadro 3.1.** Evolución de la presión tributaria consolidada 1932-2012 (en porcentajes del PBI)

Concepto	1932-1944	1945-1949	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2012
Renta, ut. y ganancia de capital	1,2	3,0	3,5	2,4	1,5	1,1	2,1	4,5	5,9
Sobre la propiedad	0,3	0,2	0,5	0,5	0,6	0,6	0,4	0,5	0,4
Internos sobre bienes y servicios	3,6	3,5	4,8	4,7	5,4	6,3	6,6	10,3	12,3
Comercio trans. intera.	2,6	1,1	0,4	1,6	1,9	1,7	1,0	2,7	3,8
Contribución al Seguro Social	1,4	3,9	5,1	4,1	4,5	3,0	4,5	3,9	7,6
Otros tributarios	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Recaudación nacional	9,0	11,6	14,4	13,4	14,2	12,9	16,9	22,0	30,2
Recursos provinciales	s.d.	1,8	1,8	2,3	2,2	2,4	3,5	4,0	5,1
Recaudación consolidada	s.d.	13,4	16,1	15,7	16,3	16,3	20,4	26,1	35,4

**Fuente:** Elaborado sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda, BCRA y Cepal.

En resumen, los rasgos más importantes que definen la trayectoria tributaria de la Argentina de largo plazo han sido:<sup>13</sup>

- un sostenido crecimiento de la tributación sobre los consumos de bienes y servicios: a partir de la introducción del IVA (en los años setenta) y su generalización y aumento de alícuota (en los años noventa) este tipo de impuestos se convirtió en el centro del esquema tributario argentino, hasta repre-

13 Este tema se desarrolla en Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009).

sentar hoy, con una recaudación que supera 7% del PBI, el 28% del total de impuestos recaudados por la Nación. Dentro de la tributación provincial, el impuesto sobre los ingresos brutos es el más importante;

- una paulatina pérdida de recursos provenientes de los derechos de importación, a medida que avanzó la apertura de la economía, en una tendencia de largo plazo;
- una presencia intermitente pero importante de los derechos de exportación: dependiendo de la particular situación macroeconómica, en especial el nivel de tipo de cambio real, en algunos períodos han sido un recurso muy significativo, en especial para el gobierno nacional, ya que no se coparticipan;
- poca significación de la tributación sobre las rentas: este rasgo define las dificultades para lograr un sistema tributario con mayor peso redistributivo, en especial por la poca importancia de la tributación sobre rentas de personas físicas. Este rasgo fue particularmente relevante desde fines de los años cincuenta hasta mediados de los noventa, lo que estaría indicando la dificultad de cobrar este tipo de tributación con altas tasas de inflación. Estudios recientes ubican la evasión de este tributo en el entorno del 50% de la recaudación teórica (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2009);
- poca relevancia de la imposición sobre los patrimonios: originalmente de potestad provincial pero con la participación de algunos tributos nacionales, no representan una porción importante de los recursos. Por ejemplo, el impuesto inmobiliario del consolidado de provincias brinda recursos cercanos a 0,6% del PBI;
- una variada importancia de las cargas sobre la nómina salarial: este componente ha variado con la evolución de los esquemas prestacionales que se financian con estos impuestos, en especial el sistema de pensiones, y ha estado sujeto, como el resto, a la evolución de los precios relativos de la economía;
- el uso de impuestos extraordinarios y de emergencia: las deficiencias en materia de solvencia fiscal derivadas de la insuficiente recaudación de impuestos tradicionales ha obligado, en muchos períodos, al cobro de variados recursos de emergencia a través de fuentes tributarias no tradicionales;
- una importancia relativa y modalidad discutible de situaciones de excepción (los denominados “gastos tributarios”). No

sólo el monto de los beneficios otorgados puede ser considerado como significativo en términos de la carga tributaria del país, sino que los mecanismos utilizados para la aprobación de proyectos particulares, el sistema de diferimientos impositivos y la inclusión del IVA dentro del conjunto de las herramientas tributarias incorporadas han tornado al sistema en altamente proclive a la evasión y corrupción.<sup>14</sup>

#### CRECIMIENTO CON ALTA CARGA TRIBUTARIA

Durante los últimos quince años, se produjo un excepcional incremento de recaudación tributaria que ha derivado en una modificación significativa en la restricción presupuestaria y en la capacidad de financiar políticas públicas. Entre 1998<sup>15</sup> y 2012, la carga tributaria total (Nación más provincias) se incrementó más de 16 puntos del PBI (de 21,0 a 37,4), y se registraron los mayores incrementos en la tributación sobre los salarios, ganancias y derechos de exportación.

Sin llegar a niveles acordes con las posibilidades del tributo, las bajas tasas de inflación y las mejoras administrativas permitieron el paulatino incremento de imposición sobre las ganancias. No obstante, su impacto redistributivo fue limitado porque predomina el componente que recae sobre las empresas (que en muchos casos se puede trasladar a los precios) y las rentas salariales de las personas físicas, y así quedan fuera del alcance del tributo las rentas financieras y de capital.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el impuesto a las ganancias de personas físicas recae casi totalmente sobre las rentas salariales, los tributos sobre los salarios mostraron un incremento que podría equivaler a 6,1% del PBI (38% del total);<sup>16</sup> algo menos es explicado por los impuestos sobre las ganancias de empresas y derechos de exportación (4,5% del PBI), mientras que un tercio restante es debido al comporta-

14 Según las estimaciones oficiales (Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas), el nivel de gastos tributarios se ha mantenido en torno a un valor de 2% del PBI desde 2004. La última estimación disponible, para el año 2012, los ubica en 2,35% del PBI.

15 Se ha tomado como base de comparación el año 1998 para evitar la referencia a un año de crisis.

16 Esa cifra surge de sumar el incremento de las contribuciones sobre los salarios y el impuesto sobre las ganancias de personas físicas.

miento de tributos sobre los consumos de bienes y servicios, cheques y otros (cuadro 3.2).<sup>17</sup>

**Cuadro 3.2.** Variación de la recaudación tributaria 1998-2012

Impuestos	Recaudación total		Participación provincias	
	% PBI	% total	% PBI	% total
Ganancias	3,3	19,9	1,1	32,3
Empresas	1,7	10,6	0,6	32,3
Personas físicas	1,5	9,3	0,5	0,0
Contribuciones sobre salarios	4,6	28,3	0,0	15,0
Crédito y débito en cuenta corriente	2,0	12,4	0,3	41,2
IVA	1,8	11,2	0,8	100,0
Ingresos brutos	2,0	12,2	2,0	0,0
Derechos de exportación	2,8	17,3	0,0	50,0
Otros	-0,2	-1,3	-0,1	24,5
Total	16,3	100,0	4,0	

**Fuente:** Elaboración propia basada en datos de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda.

A los efectos de la argumentación aquí propuesta, resulta de especial interés el análisis de los tributos considerados “heterodoxos”. La aplicación de los Derechos de Exportación, que aporta actualmente ingresos tributarios por un monto cercano al 3% del PBI, ha cumplido un rol redistributivo importante a lo largo de la historia argentina al evitar que aumenten los precios domésticos como resultado de una devaluación del tipo de cambio y, al mismo tiempo, gravar a sectores de la población que se encuentran en los deciles superiores de ingreso, en especial con rentas agropecuarias.<sup>18</sup>

Sin embargo, conviene hacer algunos comentarios adicionales en relación con su uso durante la última década.<sup>19</sup> En primer lugar, subsistiendo los problemas que detenta la administración tributaria para controlar

17 Allí también se presenta la porción de esos incrementos que recibieron los gobiernos provinciales, que será objeto de análisis en la sección siguiente.

18 Aplicadas sobre otros sectores, por ejemplo el petróleo, los efectos serán diferentes. Aquí nos concentraremos en la incidencia de las retenciones aplicadas sobre el sector agropecuario.

19 En el análisis de esta temática, el autor se ha visto beneficiado por la generosa contribución de Roberto Bisang, con quien ha discutido los complejos efectos de esta tributación sobre el sector agropecuario.

las operaciones del sector agropecuario y evitar la evasión impositiva, este mecanismo, aunque no es el óptimo, sigue siendo de suma utilidad. No obstante, debe considerarse que la incidencia distributiva del tributo dependerá de la estructura productiva del sector agropecuario y la modalidad de contratación entre diferentes subsectores que participan de la cadena productiva. Estas características del sector han mostrado importantes modificaciones en tiempos recientes que no han sido suficientemente estudiados y, menos aún, tenidos en cuenta al momento de definir los alcances del tributo (Bisang, 2008). La falta de consistencia de la política fiscal respecto del sector parece haber sido la norma seguida. Estas inconsistencias han quedado en evidencia a partir de los intentos de reglamentar retenciones a partir del año 2007,<sup>20</sup> ante el importante crecimiento de los precios internacionales.

El sector agropecuario se articula cada vez más sobre la base de múltiples contratos,<sup>21</sup> lo cual da lugar a una estructura productiva difícil de regular mediante instrumentos tradicionales. Si el impuesto recae sobre una empresa agropecuaria que produce mediante el alquiler de tierras y compra de insumos en un sector proveedor de corte industrial, concentrado y dolarizado, la incidencia de un aumento en los derechos de exportación difícilmente recaiga en su totalidad, al menos en el corto plazo, sobre los perceptores de la renta (propietarios de la tierra, empresas proveedoras de insumos con posiciones dominantes o controladores de las tecnologías críticas). Sólo es posible imaginar que un impuesto “tradicional” de este tipo transmitirá correctamente la carga del tributo si se considera que cada uno de los mercados de insumos funciona en competencia perfecta y el ciclo de ajuste productivo es simultáneo.<sup>22</sup>

En segundo lugar, los efectos distributivos eran más claros cuando una parte sustancial de las exportaciones eran carnes y otros bienes salarios,

20 Esta falta de consistencia tuvo su manifestación más clara y conflictiva con la sanción y posterior derogación de la Resolución 125/08 del Ministerio de Economía y Producción, que fuera objeto de un acalorado y mediático debate parlamentario.

21 Entre dueños de las tierras y empresas de producción, entre contratistas de servicios y otros proveedores de insumos industriales y las empresas agropecuarias.

22 La realidad indica, por un lado, que el acceso al mercado de tierras y a los de varios insumos críticos está lejos de operar bajo condiciones de competencia perfecta; por otro lado, el ciclo productivo agrario supone una secuencia temporal de toma de decisiones que lleva al menos 180 días, lapso en el cual pueden variar las condiciones institucionales, regulatorias e incluso climáticas generando ajustes asimétricos.

y la producción agropecuaria estaba en manos de sectores altamente concentrados. Durante los últimos años, las exportaciones son predominantemente de soja, un bien no significativo dentro de la canasta de consumo básico en la Argentina.

En tercer lugar, se trata de un tributo que suele ser considerado un instrumento muy apto para acompañar fuertes devaluaciones de la moneda doméstica. La tributación de rentas generadas por incrementos en precios internacionales de un bien exportable merece otro tipo de discusión (de acuerdo con su permanencia temporal, origen y magnitud). La persistencia de este tributo, si bien justificable ante las actuales circunstancias, desnuda la incapacidad que muestra la administración tributaria para alcanzar debidamente al sector agropecuario, en especial a los propietarios de tierras y otros medios de producción agrícola también concentrados y sujetos a rentas temporales. Mientras esa dificultad persista, no se podrá adoptar decisiones de fondo para los problemas del sistema tributario argentino, tal como lo es la ampliación de la base imponible del impuesto a las ganancias y la reducción de los “gastos tributarios”.

Por último, al competir con instrumentos tributarios coparticipables o subnacionales, la introducción de retenciones determina un mayor financiamiento del gobierno central en detrimento de las jurisdicciones que tienen a su cargo la mayor proporción del gasto en social y en capital humano.

La Argentina ha sido pionera en la introducción del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente. Este fue aplicado por primera vez en el año 1983, una segunda vez en 1988 y reintroducido una vez más en la estructura tributaria en el año 2001 para hacer frente a la crisis fiscal que enfrentaba el país. La recaudación generada por su aplicación representa hoy en día una porción importante de los ingresos tributarios totales, que alcanzó en el 2011 un nivel de prácticamente 2 puntos del PBI y un 6,6% del total recaudado a nivel nacional. Respecto de este instrumento de política tributaria, se han destacado ciertas ventajas como las facilidades administrativas y sus bajos costos de recolección; no obstante suele recomendarse su utilización de forma exclusivamente temporal, ya que son varias las objeciones en torno a su uso, especialmente en relación con los efectos negativos que tiene sobre la asignación de recursos, el grado de bancarización y modernización de la economía, y los incentivos a la evasión que genera. Además, se cree que impacta regresivamente en la distribución del ingreso porque las empresas suelen internalizarlo como un costo más y, en consecuencia, es trasladado en su totalidad a los precios.

Finalmente, y con el antecedente del Impuesto a los Activos durante la década de 1990, desde 1999 se aplica en el país el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (IGMP) como un tributo mínimo sobre el valor de los bienes de las empresas, el cual interactúa con el Impuesto a las Ganancias de Sociedades (y también con el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente desde 2001) a través de un complejo esquema de pagos a cuenta. En este caso, cabe remarcar que, si bien su razón de ser está más relacionada con los objetivos de control y fiscalización de los contribuyentes por sobre los fines meramente recaudatorios, se ha observado que los ingresos obtenidos a partir de la aplicación de este tributo se han reducido gradualmente durante los últimos años hasta alcanzar valores poco significativos (0,07% del PBI en 2012).

La aplicación de estos tributos, lejos de implicar un cambio estructural significativo en el sistema tributario, ha buscado de alguna forma compensar su debilidad reflejada en las dificultades recaudatorias de los tributos tradicionales, por lo que con su aplicación se evita una solución de fondo a las deficiencias y limitaciones del sistema tributario, que se ven finalmente reflejadas en la incidencia distributiva de la estructura tributaria.

La evasión constituye un problema recurrente para la política y la administración tributaria en el país, donde se debe reconocer el logro de significativos avances durante las últimas dos décadas, pero donde también se advierten serias falencias y queda mucho por mejorar. La evasión es un obstáculo para el desarrollo, para el crecimiento equilibrado y, en general, para la justicia en que debiera basarse el sistema tributario, dado que un alto nivel de incumplimiento atenta contra la incidencia real de los impuestos sobre los contribuyentes. Asimismo, al disminuir la cantidad de recursos fiscales recaudados por el Estado, la evasión reduce el espacio fiscal disponible, por lo que el Estado contará con menores recursos para cumplir sus habituales funciones por el lado de la política fiscal: la estabilización, la provisión de bienes públicos y la redistribución del ingreso.<sup>23</sup>

23 Para evaluar adecuadamente la efectividad de la administración tributaria en cuanto al nivel de cumplimiento de los contribuyentes, resulta indispensable realizar estimaciones oficiales de manera periódica, algo que la Dirección de Estudios de la AFIP llevó a cabo sólo hasta el año 2007 para el IVA. Así se pudo comprobar que la tasa de evasión en ese tributo se redujo desde un valor de 34,8% en 2002 hasta un 19,8% en 2007, acompañando el incremento de la base gravada por el impuesto y derivando en el cuantioso monto de recursos tributarios que ha venido aportando durante los últimos

En suma, al parecer en la Argentina la evolución de la recaudación en las últimas tres décadas ha tenido un comportamiento que, en parte, ha compensado la restricción fiscal impuesta por los cambios en el entorno macroeconómico. De esta manera, ha crecido la recaudación ante la desaparición de fuentes de financiamiento no tributarias. En los últimos años, el Estado volvió a financiarse con emisión monetaria, recursos provenientes de derechos aduaneros y un nuevo excedente previsional, como será analizado más adelante. No se vislumbra un debate sobre el nivel y la estructura tributaria que debiera prevalecer en el mediano plazo, ni sobre el nivel de gobierno que debiera administrar cada tributo. No obstante, se trata de un área donde el país puede exhibir resultados exitosos, más allá de la dudosa permanencia de ciertos tributos, el crecimiento de la recaudación ha sido espectacular. Ello es un aspecto central en la construcción de una renovada relación fiscal entre el gobierno y la sociedad. Su consolidación dependerá, en gran medida, en la capacidad de los gobiernos de mejorar la calidad de las intervenciones, ganando legitimidad y demostrando a la sociedad la conveniencia de contribuir al financiamiento del estado mediante el cumplimiento de sus obligaciones impositivas. En lo que resta del presente capítulo, serán abordadas algunas áreas críticas en ese sentido.

#### **DIFICULTADES PARA CONSOLIDAR LA ORGANIZACIÓN FISCAL FEDERAL: CONFLICTOS POR LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS**

La cuestión de la distribución de funciones y recursos entre el gobierno nacional y las provincias es otro problema fiscal irresuelto desde, al menos, el retorno a la democracia. Ha recrudecido a lo largo de los años y, en especial, durante las crisis. Con entornos macroeconómicos favorables, el crecimiento de la economía y la expansión de los recursos han permitido una reducción en el grado de conflicto federal. En cambio, en momentos de crisis o desaceleración de la economía, las provincias ven desaparecer los recursos adicionales a la coparticipación, el acceso

---

años. Lamentablemente, no existen estimaciones oficiales de evasión en el impuesto a las ganancias, como lo hacen con regularidad las administraciones tributarias de otros países de la región (Chile y México, por ejemplo). Un ejercicio de estimación realizado por Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009) la ubicaba en torno al 50%.

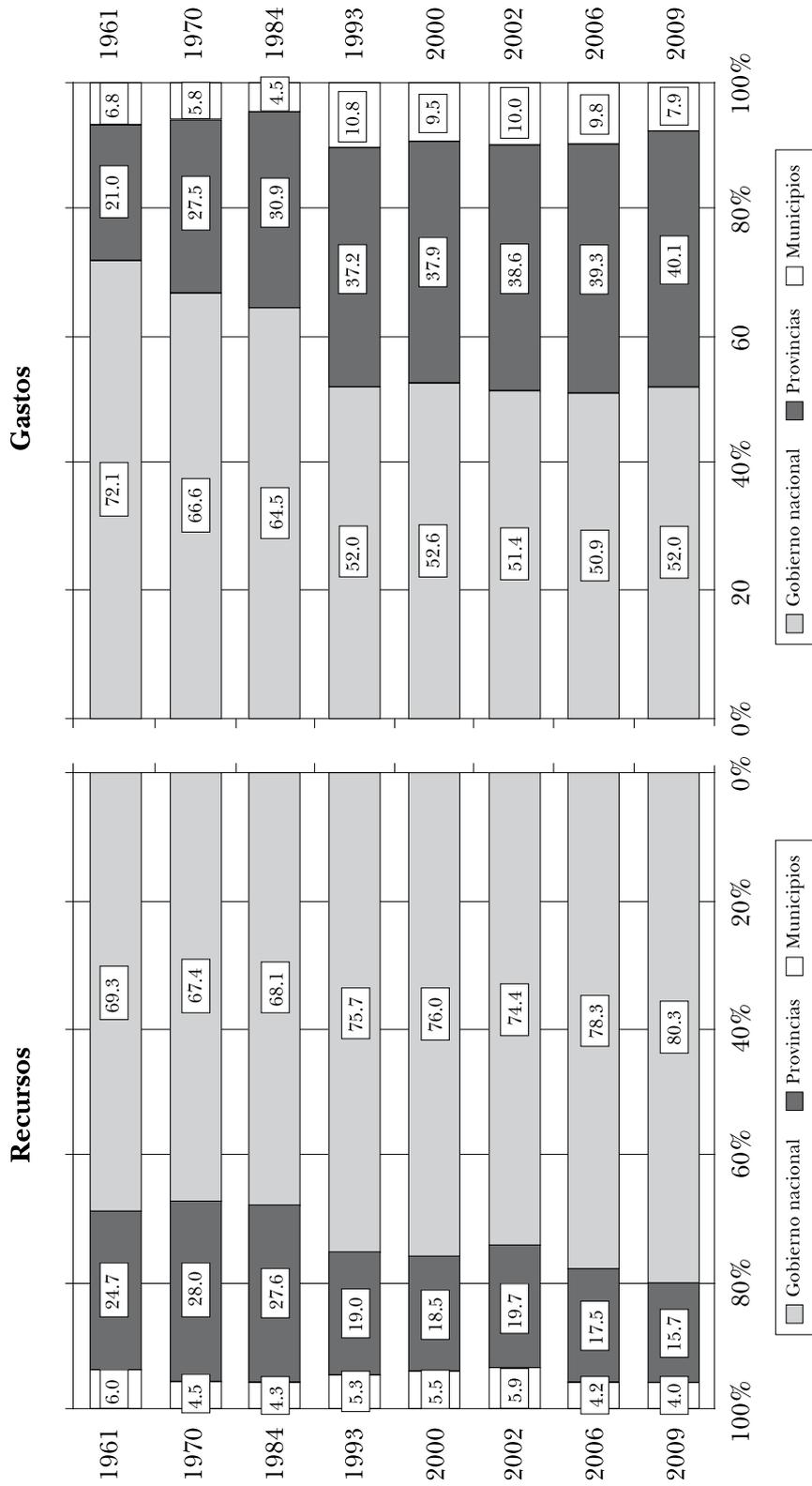
a los mercados se dificulta y crece la presión sobre los ingresos nacionales. En cada momento, las modalidades que han utilizado los diferentes gobiernos para intentar quedar a salvo de las consecuencias más graves de los procesos de ajuste han sido variadas. Muchas veces han derivado en importantes rigideces fiscales que terminaron por generar mayores restricciones al uso del escaso espacio fiscal disponible en cada situación crítica. Otras veces, resultaron en concesiones políticas a cambio de transferencias financieras.

Seguramente, las tensiones vinculadas con las relaciones financieras entre niveles de gobierno han sido las más estudiadas y, más allá de los rasgos específicos del conflicto durante las últimas tres décadas, en un país con un sistema federal de gobierno como el argentino, estas tensiones remiten al origen de nuestra Nación, cuando el federalismo era concebido como la mejor manera de amortiguar las tensiones provenientes de la existencia de estados autónomos con grandes diferencias económicas, culturales, sociales e institucionales.

Sin haber logrado mitigar las fuertes diferencias de capacidades (financieras y de otro tipo) entre jurisdicciones, durante el último medio siglo la Argentina ha encarado un profundo proceso de descentralización que ha delegado una parte sustantiva de las políticas públicas en manos de los gobiernos provinciales y municipales, precisamente, aquellas con un mayor componente de gasto salarial. Ese proceso careció de las motivaciones clásicas de las reformas que tratan de resolver, vía la descentralización, los problemas de revelación de preferencias mediante la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas, ni fue precedido por las provisiones en materia de coordinación de las políticas y compensación tan necesarias en servicios públicos tan importantes para la equidad distributiva. Al tratarse de un país con una gran disparidad regional de capacidades tanto económicas como de gestión de políticas, la descentralización motivada por urgencias fiscales sin la previa introducción de mecanismos de compensación y coordinación, antes señalada, muy posiblemente haya agravado los problemas de equidad preexistentes.

Actualmente, como consecuencia de una fuerte concentración de la recaudación tributaria en manos del gobierno nacional y los procesos de descentralización del gasto hacia los gobiernos provinciales y municipales, el gobierno nacional administra casi el 80% de los recursos totales y gasta sólo el 50% del gasto público consolidado (véase gráfico 3.3). Entonces, el financiamiento de los gobiernos subnacionales se completa con un complejo, parcialmente discrecional y no siempre claro esquema

**Gráfico 3.3.** La distribución de los recursos y los gastos en los distintos niveles de gobierno (en porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

de transferencia de recursos desde la Nación hacia las provincias, y de estas a los municipios. En el caso de las provincias, la recaudación provincial (que proviene básicamente de cuatro impuestos: inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), representa el equivalente a un 40% de sus gastos, y el resto se financia mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento. Este desbalance financiero interjurisdiccional ha agregado conflictividad a las relaciones entre la Nación y las provincias.

Durante los últimos quince años, pese al notable incremento de recursos, la conflictividad no pudo resolverse. La modalidad de negociación salarial docente y la concentración de los nuevos recursos en manos del gobierno nacional hacen que los gobiernos provinciales dependan cada vez más de transferencias no automáticas de la Nación. Como se mostró en el cuadro 3.2, sólo la cuarta parte de los nuevos recursos tributarios percibidos desde fines de los años noventa se destinan a los gobiernos provinciales de manera automática, muy lejos de lo establecido por el régimen de coparticipación de la Ley 23 548. Este había sido sancionado a fines de 1987 como un esquema transitorio y de emergencia con el objeto de facilitar el cambio de gobierno, pero aún sigue vigente, aunque con múltiples parches. A partir de su sanción, fue haciéndose crecientemente complejo debido a la presión ejercida por las demandas de financiamiento de la Nación –en especial motivadas por el sistema previsional–, lo cual derivó en numerosas modificaciones de los mecanismos de distribución, multiplicó los canales por los cuales los recursos son derivados a sus destinos finales y aumentó la dependencia de la asistencia nacional por parte de las provincias.

Además, debe mencionarse que, durante el largo período en el cual el Estado nacional se financiaba con emisión monetaria, existía un mecanismo institucional por el cual parte de esos recursos terminaban financiando las arcas provinciales. Las provincias financiaban sus desequilibrios a través de sus bancos oficiales que luego, a la vez, recibían financiamiento de la Nación mediante redescuentos del Banco Central. Era una suerte de coparticipación ad hoc del impuesto inflacionario que funcionó hasta principios de los años noventa. Este mecanismo, en cambio, no se ha practicado durante la reemergencia de las tasas de inflación de relativa importancia por la desaparición de varios bancos oficiales provinciales que fueron privatizados durante los años noventa y por ausencia de voluntad del gobierno nacional de redistribuir esos fondos.

Un caso especial que ejemplifica la escasa vocación por la consolidación de instituciones que den soluciones efectivas a los problemas son el

debate, el diseño y la instrumentación del Fondo del Conurbano Bonaerense. Con la existencia de un acuerdo inicial entre los gobiernos nacional y de la provincia de Buenos Aires por incrementar el financiamiento de esta jurisdicción, a principios de los años noventa se comenzó a negociar la asignación de parte del impuesto a las ganancias, en oportunidad de una reforma que incluía un incremento de alícuotas.<sup>24</sup> Finalmente se decidió que ese porcentaje era del 10%, compensado con un 4% para el resto de provincias y un 2% para ser transferidos también a las provincias por el Ministerio del Interior a través del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional. Un par de años más tarde, cuando las relaciones entre los dos gobiernos no era tan fluida como antes, se puso un tope nominal a ese fondo (650 millones de pesos –o dólares– al año); el resto se desvió entre las otras provincias. La no actualización de ese monto nominal luego de la crisis y la salida de la convertibilidad, pese a los importantes aumentos en los índices de precios, terminó erosionando ese fondo que, en 2012, representó menos del 0,5% de la recaudación de ese impuesto. En consecuencia, muchas provincias<sup>25</sup> están recibiendo más recursos del Fondo del Conurbano Bonaerense que la propia provincia de Buenos Aires.

**MÁS DIFICULTADES PARA CONSOLIDAR LA ORGANIZACIÓN FISCAL FEDERAL: LAS DESIGUALDADES PRODUCTIVAS Y EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO SOCIAL DESCENTRALIZADO**

Indagando en las causas del conflicto federal, debe mencionarse que la Argentina ha sido siempre un país de grandes disparidades territoriales que se han mantenido relativamente estables durante décadas, lo cual muestra una elevada concentración geográfica de las principales actividades económicas. No obstante, la dinámica productiva y la política y gestión pública provinciales han introducido nuevos elementos de diferenciación a nivel intrajurisdicción, que refuerzan las desigualdades

24 Originalmente, la asignación iba a provenir de un nuevo impuesto (que nunca llegó a sancionarse): el Impuesto al Excedente Primario de las Empresas (IEPE). Se trataba de una iniciativa con rasgos similares al que actualmente se conoce en México como IETU (Impuesto Empresarial a Tasa Única).

25 Durante 2012, fue el caso de Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

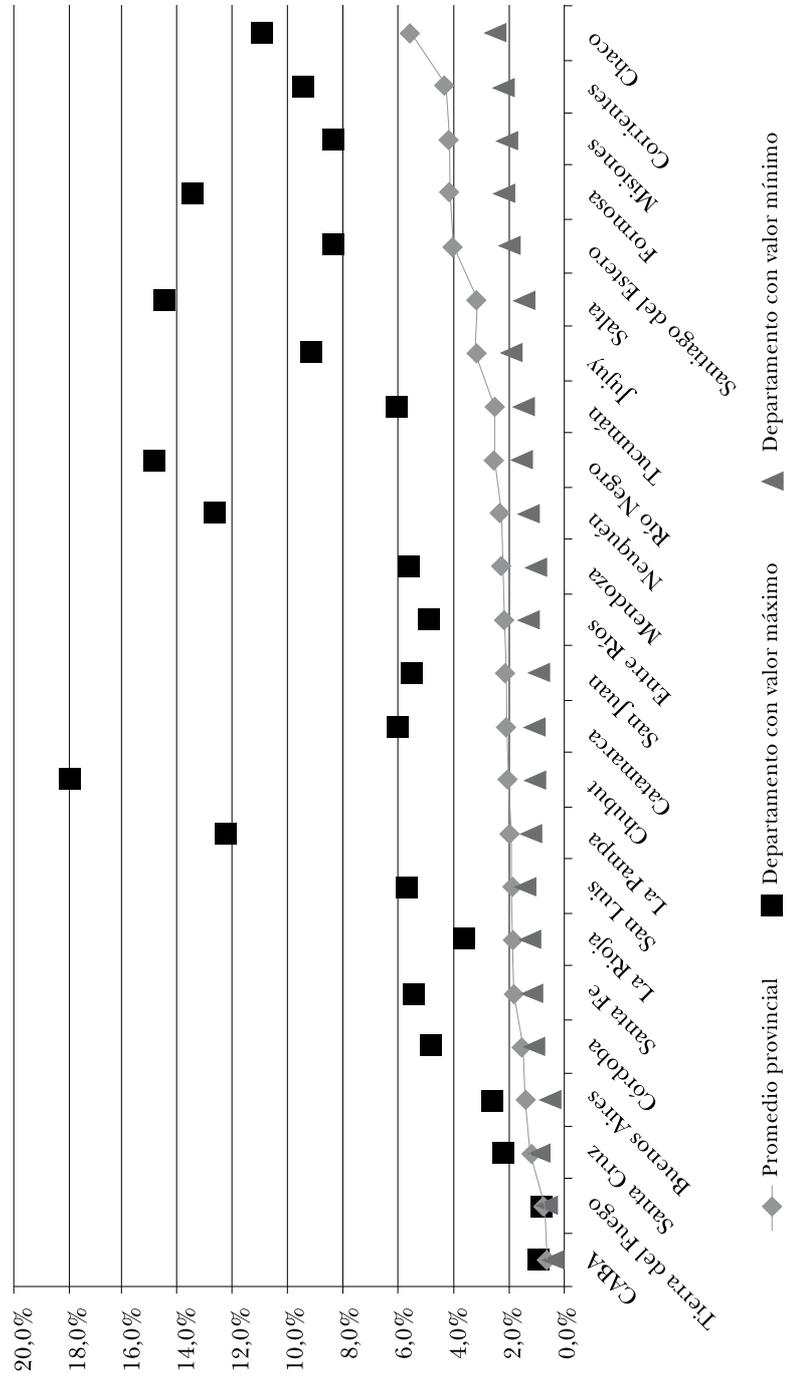
entre provincias y amplían las brechas dentro de ellas. Este fenómeno ha ido sucediendo en el marco de un cambiante contexto político, institucional, normativo y macroeconómico, donde sobresalen algunos elementos que califican una situación territorial que no ha alcanzado una conformación estable y de una organización institucional relativamente joven. Más del 35% de su población (13 millones de personas) se concentra en un territorio de muy reducida dimensión (el Gran Buenos Aires), y dos jurisdicciones (CABA y la provincia de Buenos Aires) aportan más del 55% del PBI, absorben gran parte de la inversión privada, de los servicios bancarios y financieros, del manejo del comercio exterior, de las actividades de servicios técnicos y profesionales complejos.

Las disparidades se repiten en cada provincia argentina. Casi en la mayoría conviven “lugares” desarrollados y prósperos, receptores de inversiones sustantivas y sofisticadas, con “lugares” (o espacios geográficos) marginales, con inserción productiva débil, de baja productividad, nula innovación y altos niveles de pobreza. Esta situación de diferenciación tiene expresiones territoriales concretas y formas de retroalimentación. La actual desigualdad territorial no sólo se manifiesta en términos de ingreso per cápita y nivel medio de vida, sino principalmente en materia de servicios y activos públicos y privados territoriales per cápita, oportunidades de empleos formales y de productividad, capacidad de innovación, alternativas de progreso (Cetrángolo y Gatto, 2002; Steingerg, Cetrángolo y Gatto, 2011). El gráfico 3.4 ilustra las diferencias hacia el interior de cada jurisdicción con las tasas de analfabetismo promedio de cada provincia y las correspondientes a los departamentos con valores extremos en cada una de las provincias.

Diversos motivos hacen difícil la asignación de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales hasta un nivel que sea suficiente para poder financiar la creciente provisión por parte de estos gobiernos de bienes y servicios. Si bien existe un acuerdo teórico sobre la necesidad de que haya cierta simetría entre las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias, en la práctica son pocos los impuestos que pueden ser descentralizados sin una importante pérdida de eficiencia y equidad.

Los límites a la tributación local se relacionan con la administración tributaria y el desarrollo productivo regional. En el primero de los sentidos, los impuestos que tradicionalmente se reconocen como mejor administrables por los gobiernos subnacionales son los patrimoniales, de manera coincidente con lo establecido por la Constitución Nacional. En este caso, si bien algunas jurisdicciones podrían incrementar los recursos provenientes de estos tributos, también es cierto que la Nación ha avan-

**Gráfico 3.4.** Tasas de analfabetismo (2010)  
Promedios provinciales y departamentos, con valores máximo y mínimo por provincia



**Fuente:** Elaboración propia sobre datos del Censo 2010 (Indec).

zado sobre bases tributarias provinciales mediante el cobro de impuestos sobre la propiedad y otros “directos” (incluso las retenciones a las exportaciones) y así ha reducido el margen para tributación provincial.

En segundo lugar, hay que considerar las disparidades territoriales ya mencionadas. El desarrollo desigual entre las regiones se traduce en diferentes bases imponibles para financiar una determinada provisión de bienes y servicios a cargo de los sectores públicos subnacionales y diferentes capacidades entre los aparatos de gobierno. La dependencia extrema de los recursos de origen nacional por parte de las jurisdicciones de menor desarrollo relativo no está motivada por la poca vocación de grabar sus bases tributarias, sino por la inexistencia de esas bases.

Sumado a ello, el proceso de descentralización del gasto y la concentración de recursos en el gobierno central determinan una fuerte presión sobre los sistemas de transferencia para atender la provisión homogénea de bienes públicos al tiempo de cuidar la equidad. Estos datos hacen desestimar cualquier intento de avanzar decididamente en proyectos de corresponsabilidad fiscal (sin por ello desconocer la necesidad de transferir algunas potestades tributarias vinculadas con la imposición a la riqueza hacia las provincias).

Dado que la provisión pública de educación básica, salud, agua y otros servicios sociales esenciales se encuentran descentralizados, resulta imprescindible que cualquier alternativa de política que intente mejorar la equidad en la Argentina deba incorporar mecanismos que ayuden a compensar diferencias regionales, en particular, las relacionadas con el gasto social descentralizado. Un efectivo diseño del sistema de transferencias, con objetivos explícitos y que genere los incentivos adecuados puede complementar la habitual deficiencia que tienen los sistemas tributarios subnacionales para financiar las competencias que se le han asignado. En principio, sólo el gobierno nacional puede ser el responsable de acortar la distancia que hoy separa a las provincias “ricas” de las “pobres” respecto de la disponibilidad de recursos y capacitación para atender las necesidades en materia de sectores sociales de su población. Por otra parte, como condición necesaria para aprovechar los beneficios potenciales de la descentralización, las provincias deberían recibir asistencia en la capacitación de recursos humanos orientados a las actividades de planificación y gestión de esos servicios.

En síntesis, pese al sustancial incremento de recursos tributarios, el nivel y las características del conflicto federal en torno a la distribución de funciones y recursos no se han reducido y siguen siendo muy importantes. Esto pone al descubierto la dificultad para debatir la asignación pre-

supuestaria entre los diferentes sectores. La concentración de ingresos en manos del gobierno central y la ausencia de reglas claras y explícitas para la asignación de fondos entre provincias y municipios atenta contra la construcción de un federalismo estable, eficiente y con instituciones compensadoras de desequilibrios de desarrollo. Uno de los principales factores desestabilizadores de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias ha sido el sistema previsional, que será abordado en la sección siguiente.

Aunque pueda parecer contradictorio, los procesos de descentralización requieren de fuertes gobiernos centrales, pero esa fortaleza tiene que ser utilizada para asegurar políticas que mejoren la calidad y la distribución territorial de los servicios descentralizados. Esto es muy diferente a su utilización para subordinar los gobiernos subnacionales a los intereses electorales del gobierno central. Un ejemplo de ello se encuentra en los mecanismos de ajuste salarial docente. A partir de la descentralización de servicios públicos, el pago de remuneraciones tiene una importancia significativa en las cuentas provinciales pero de menor importancia para la Nación. Para los gobiernos provinciales, la política de empleo y la negociación salarial definen su propio espacio fiscal. El comportamiento de estos componentes, como es de esperar, resulta altamente procíclico, y debe evaluarse la modalidad adoptada por cada gobierno y cada sector en materia de ajuste por inflación de los salarios. El incremento de gasto derivado de la Ley de Financiamiento Educativo estuvo acompañado de una novedosa modalidad de negociación, donde el piso de incremento anual de salarios docentes (los más significativos en cada provincia y con un impacto fuerte sobre el resto de los sectores) es negociado entre la Nación y los gremios, en ausencia del gobierno que debe abonarlos. Claramente se trata de una solución institucional adoptada en función de un objetivo político de corto plazo, en el que ha predominado la búsqueda de mayor apoyo electoral, pero sin posibilidades de ser adoptada como disposición permanente, al menos sin cambiar otros aspectos del financiamiento provincial.

#### **UN SISTEMA PREVISIONAL ESCASAMENTE PREVISIBLE**

Difícilmente puedan comprenderse la historia fiscal de la Argentina y la construcción institucional de su Estado sin estudiar en profundidad su sistema previsional. Es que, desde una visión de largo plazo, este ha

pasado de ser, en los últimos años, una fuente de generación de espacio fiscal a uno de sus principales limitantes y nuevamente generador. Su excedente inicial financió buena parte de la expansión del sector público durante los años cuarenta, cincuenta y principios de los sesenta; su crisis condicionó la política macroeconómica y fiscal durante los años setenta, ochenta y principios de los noventa; la reforma de los años noventa fue causa central del conflicto federal y la crisis fiscal de fin de siglo; y finalmente, la vuelta al esquema de reparto volvió a ampliar el espacio fiscal para la expansión de políticas públicas durante los últimos años. Lo llamativo es que en ninguno de los períodos se logró diseñar e instrumentar (ni siquiera discutir de manera razonable) un esquema de cobertura a los adultos mayores sostenible y equitativo.

El agotamiento del excedente inicial propio de todo sistema de reparto a medida que maduraba el sistema y su utilización para financiar otras finalidades del gasto público derivaron en un temprano desequilibrio al que contribuyeron de manera sustantiva los factores demográficos y macroeconómicos pero, también –mucho más importante para el argumento aquí sustentado– las propias respuestas dadas por la política sectorial.<sup>26</sup> Sirve para ilustrarlo el hecho de que la tasa de sostenimiento descendió hasta 1,3 a principios de los años noventa, después de haber alcanzado un máximo de cargas para financiar al sistema del 26% del salario, lo que ponía en serias dudas la capacidad de cumplir con una tasa de reemplazo cercana al 82% de los salarios al momento del retiro.<sup>27</sup> En consecuencia, a lo largo de las últimas tres décadas debió recurrirse a diversos mecanismos de emergencia: el incremento de alícuotas de las cargas sobre los salarios; el financiamiento de otras fuentes; la modificación de la tasa de sostenimiento mediante el cambio en la edad de jubilación o no cumplimiento de la legislación. Mucho más llamativo resulta el hecho de que algo tan arraigado en la sociedad como el derecho a obtener un haber de jubilación equivalente al 82% del salario en actividad nunca fue debidamente debatido de manera explícita en el Parlamento Nacional, y su adopción en los años cincuenta, cuando el sistema era

26 A medida que caía la tasa de sostenimiento del sistema (entre 1950 y fines de los años sesenta pasó de 11,2 a menos de 3), en lugar de modificar los parámetros del sistema para hacerlo más viable financieramente, se decidió hacer más flexibles los requisitos para acceder a los beneficios,

27 Para una presentación más exhaustiva de las causas de la crisis se puede consultar Cetrángolo y Machinea (1992), Feldman, Golbert e Isuani (1986) y Schulthess y Demarco (1993).

muy joven y generaba grandes excedentes, fue considerado una medida de emergencia y transitoria hasta el debate de un régimen definitivo, que nunca se realizó (Bertranou y otros, 2011).

El sistema previsional argentino fue reformado en forma tardía e inconveniente en 1994. Aun cuando no se reconoció originalmente, con el objeto de asegurar la solvencia fiscal de largo plazo (a costa de una peligrosa reducción de cobertura), al permitir el traslado de los aportes personales hacia el sistema privado de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) se comprometió seriamente la de corto. La reforma significó una pesada carga financiera sobre las cuentas públicas que (a diferencia del caso chileno) tenía ya serios problemas de solvencia. Además, se sumaron dos elementos que agravaron la situación financiera del sistema. En primer lugar, al haberse realizado esa reforma bajo el funcionamiento del programa de convertibilidad, la necesidad de mejorar la competitividad de las empresas mediante la reducción de los costos laborales convenció a las autoridades económicas del momento en encarar una paulatina reducción de contribuciones patronales que financiaban el sistema. En segundo lugar, y en el marco de los conflictos y las negociaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, se acordó la transferencia a la Nación de las cajas provinciales de aquellas jurisdicciones que así lo solicitaran. Como resultado, el sistema de pensiones llegó a tener un desequilibrio equivalente a 3,3% del PBI en el año 2000.<sup>28</sup>

Luego de varias reformas parciales al sistema, finalmente se decidió incrementar la cobertura mediante una medida excepcional que había sido adoptada en la Argentina de manera recurrente desde su introducción por el gobierno de facto del general Onganía a fines de los años sesenta. Consiste en permitir el ingreso al sistema a personas que no cumplieran los requisitos establecidos por la legislación, otorgando así beneficios contributivos a quienes no habían contribuido de manera parcial o aun total. En efecto, la cobertura logró alcanzar a casi toda la población adulta mayor si bien no se ha asegurado la sostenibilidad en el largo plazo de ese logro y mucho menos el financiamiento de las prestaciones contributivas.

28 De ese total, la pérdida correspondiente a los aportes transferidos al sistema de capitalización suman 1,5% del PBI; la reducción de contribuciones patronales, 1,3% del PBI; y el déficit de las cajas previsionales explican el restante 0,5% del PBI (Cetrángolo y Grushka, 2004).

Posteriormente, se eliminó el esquema de capitalización para volver al sistema previo de reparto. De esta manera, el sistema cuenta hoy con el *stock* de excedentes generados por los aportes individuales capitalizados y con un flujo de ingresos que incluyen la recaudación de tributos que no recaen sobre la nómina salarial. Más allá de estas definiciones, quedan aún por determinarse aspectos esenciales del sistema en el largo plazo, lo que dificulta una adecuada proyección acerca de la trayectoria de mediano plazo. El aspecto más importante por ser definido se relaciona con la efectiva tasa de reemplazo que se promete y la cobertura que tendrán aquellos trabajadores que no alcancen a cumplir con los requisitos exigidos para acceder a los beneficios, de acuerdo con la legislación vigente. Es difícil que un trabajador argentino pueda tener una idea relativamente cierta de sus ingresos posteriores a su retiro. Existe una indefinición normativa importante e incomprensible por tratarse de un sistema de previsión. En el mejor de los casos, le cabe esperar una medida de excepción que asegure sus ingresos futuros y, en ese caso, los incentivos para aportar al sistema son escasos.

#### **LAS RESTRICCIONES INSTITUCIONALES A LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE SALUD EQUITATIVO Y EFICIENTE**

La última área de intervención pública que presentaremos en este capítulo para ejemplificar la debilidad institucional del sector público argentino se refiere a la provisión de servicios para atención de la salud. En la Argentina, la cobertura del sistema de salud alcanza a la totalidad de la población. No obstante, presenta serios problemas en materia de eficiencia y equidad. En parte, esto se vincula con problemas institucionales relacionados con la falta de integración entre los subsectores público, de la seguridad social y privado, las dificultades regulatorias que ha presentado la participación de los sindicatos (y sus dirigentes) en la organización del sector y la perversa organización federal del sector. En consecuencia, el sistema se caracteriza por ser muy segmentado, heterogéneo y poco equitativo tanto en relación con la organización y financiamiento como con el acceso a los servicios.

Todos los habitantes del país tienen derecho a la provisión pública, con independencia de que sean beneficiarios, adicionalmente, de algún tipo de aseguramiento social o privado. En consecuencia, los sectores de menores recursos y los que no tienen empleo formal depen-

den mayoritariamente de esa cobertura. Por su parte, los trabajadores privados que se desempeñan en el mercado formal y los del sector público nacional, así como sus respectivos grupos familiares, tienen una cobertura adicional provista por instituciones de seguridad social. De este segmento no participan los trabajadores que se desempeñan en los sectores públicos provinciales y sus familias, que están asegurados en las “obras sociales provinciales”. Los jubilados y pensionados y sus grupos familiares se encuentran cubiertos por los servicios que brinda el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido como “PAMI”. Por último, existen seguros voluntarios en empresas de medicina prepaga del sector privado (Cetrángolo y otros, 2011).

Desde 1970, la Ley 18 610 extendió la cobertura de seguros de salud a toda la población en relación de dependencia, al hacer obligatoria la afiliación de cada trabajador a la obra social del sindicato correspondiente a su rama de actividad. Bajo un esquema donde predominó el sindicato único por rama de actividad, esto derivó en la existencia de población cautiva de la obra social de su sindicato. Los recursos de cada obra social servían para brindar un nivel de cobertura homogéneo a todos los beneficiarios de cada rama de actividad, aunque existían importantes disparidades entre las obras sociales, básicamente vinculadas con los diferentes niveles de salario medio y tamaño de los grupos familiares de los trabajadores de cada rama.<sup>29</sup> Los datos disponibles muestran que la población del país cubierta por el subsector se incrementó en forma sustantiva, desde aproximadamente el 37% en 1967-1968 a 73% en 1985 (Cetrángolo y Devoto, 2002). Más adelante, las modificaciones en el mercado de trabajo derivaron en cambios en esa participación que luego de una importante caída durante los años noventa habría alcanzado el 68% en el año 2009. Por su parte, la cobertura de prestaciones médicas para los jubilados y pensionados fue institucionalizada a partir de la Ley 19 032 de 1971, que creó el INSSJyP. El desarrollo del sector estuvo, desde su origen, indisolublemente ligado a la organización sindical. Beneficiado por un acuerdo con el gobierno de facto a fines de los años sesenta, el sindicalismo logró superar los primeros intentos de derogar la legislación cuando se recobró la democracia en 1973 (según lo proponía el

29 El Fondo Solidario de Redistribución, financiado con una proporción que variaba entre el 10 y 15% de los aportes y contribuciones, debía servir para reducir esas brechas.

Plan Trienal 1974-1977) hasta convertirse en una fuente importante de financiamiento sindical y de las estrategias de sus dirigentes.

Desde 1993, existe la posibilidad de elección de la institución de la seguridad social donde asociarse, pero sólo para los trabajadores que son beneficiarios del sistema de obras sociales nacionales y PAMI (desde 1997). En consecuencia, es muy habitual la existencia de múltiple cobertura que resulta no sólo de la duplicación de cobertura entre el sector público y los diferentes tipos de seguros, sino también de la triple cobertura (o más) si los diferentes miembros de un grupo familiar tienen derecho a diferentes tipos de instituciones y, aún peor, cuando se agrega la afiliación voluntaria a seguros privados ante la insatisfacción con los servicios recibidos por el sector salud público y seguridad social. Ello se da aun cuando el Decreto 576/1993 plantea la cobertura única y el Decreto 292/1995 establece la eliminación de múltiples coberturas y la unificación de aportes para Obras Sociales.

A diferencia de casi todos los países que cuentan con seguros sociales en salud, en el caso argentino no existe una cobertura uniforme para todos los beneficiarios de obras sociales. Por el contrario, desde 1993 depende del nivel salarial del trabajador. Cada uno de ellos decide a qué obra social dirige su aporte. Esta, a su vez, puede brindar una cobertura diferente de acuerdo con el nivel del aporte correspondiente a cada afiliado, ya que sólo está obligada a brindar la cobertura del Programa Médico Obligatorio (subsidiado por el Estado) a los afiliados con escasos aportes y, en el otro extremo, los trabajadores con mayores recursos pueden utilizar su aporte como parte de pago de una cobertura privada, lo cual contradice los principios básicos de la seguridad social. En consecuencia, si bien existe un mecanismo por el que se asegura un conjunto de prestaciones básicas a todos los beneficiarios del sistema, este tiende a la consolidación de un sistema con menor grado de solidaridad.

Entonces, aun cuando no figura de manera expresa en ninguna norma constitucional, la Argentina se ha preocupado desde la primera mitad del siglo pasado por lograr un sistema de cobertura universal, entendida como el acceso efectivo a los servicios en tiempo y forma (incluida la protección financiera de los riesgos). Las dificultades encontradas para lograr un sistema eficiente para cubrir las necesidades de toda la población han tenido más que ver con la multiplicidad de construcciones institucionales simultáneas y, al menos en parte, contradictorias, que con la ausencia de estas. En algunos momentos, la salud pública fue el eje de las políticas; en otros, la seguridad social; en algunos, incluso, se confió más en la oferta privada, y muchas veces, en los tres de manera simultánea. Es

así que hoy la sociedad argentina destina una proporción importante de sus ingresos al cuidado de la salud, y los resultados no son los esperables dado ese nivel de gasto. En resumen, no puede decirse que haya una falta de instituciones, sino una ausencia de coherencia de la institucionalidad existente en función del objetivo buscado.

Como consecuencia de la superposición de coberturas y la ineficiencia del sistema, los recursos que la Argentina destina al sector salud resultan elevados en comparación internacional. Estos ascendían a un total de 9,4% del PBI en 2009, y así se ubicaban considerablemente por encima del promedio de América Latina y en un nivel similar al de países desarrollados con cobertura universal y equitativa (Reino Unido, Canadá, por ejemplo). Un 33,6% del total (3,2% del PBI) es financiado por las propias familias a través de gastos de bolsillo directos o pagos de seguros privados, lo que conforma una fuente importante de inequidad. La participación del sector público alcanza el 2,6% del PBI (27,3% del total), con una clara preponderancia del gasto provincial, y el restante 3,6% del PBI (38% del total) queda a cargo de obras sociales y otras instituciones de la seguridad social.

Con relación a la provisión pública, el proceso de descentralización (comentado en secciones previas) ha contribuido a una mayor fragmentación del sistema de salud, multiplicando al menos por 24 la cantidad de sistemas de salud con significativas diferencias entre ellos y donde se combinan diferentes grados de autonomía hospitalaria, niveles de integración de las redes de atención y recursos disponibles. Esta diversidad determina la ausencia de un nivel único básico de cobertura asegurada por la atención pública de la salud a todos los habitantes del país. Adicionalmente, la localización de cada individuo dentro de cada jurisdicción lo coloca en una posición diferencial frente al acceso a cada unidad pública proveedora de servicios de salud.

La expansión del sector privado tuvo un primer impulso como proveedor de la seguridad social y luego se convirtió en prestador directo de planes prepagos pagados por los sectores con mayor capacidad financiera. Desde los años noventa, la relación con las obras sociales tomó un giro importante al desarrollarse un nuevo sector intermediario entre la demanda de la seguridad social y redes de atención, con una importante diferenciación de la demanda. Paulatinamente, dirigentes sindicales comenzaron a tomar importante participación en la confección de esas redes y a atender tanto a sus obras sociales como a público general. El desarrollo de nuevas formas de intermediación en un sector caracterizado por fuertes asimetrías informativas, rentas innovativas y debilidades regu-

latorias no es patrimonio exclusivo del sector de la salud, pero tratándose de un gasto con sumo impacto sobre la formación de capital humano y la equidad cobra especial interés.

En síntesis, se ha visto que la cobertura universal es realmente efectiva, aunque restringida. Brinda protección contra los riesgos financieros para toda la población, pero de manera sumamente desigual debido a la fragmentación de derechos derivada de su particular organización. Lamentablemente, si bien se reconocen algunas políticas de importante impacto en el segmento de la salud pública, no se ha logrado encarar un debate y desarrollo necesario del sendero de reformas que requiere la construcción de un sector que asegure cobertura universal, equitativa y acorde a los recursos disponibles. La complejidad institucional del sector y la abundante cantidad de actores con capacidad de veto hacen difícil esa construcción. Necesariamente, cualquier intento de reforma será conflictivo, afectará los derechos adquiridos y demandará importantes cambios institucionales.

## **REFLEXIONES FINALES**

En la introducción de este capítulo se había planteado la hipótesis de que la institucionalidad pública en la Argentina se caracteriza por ser el resultado de una sucesión de medidas de emergencia que muchas veces han devenido en permanentes. Como toda hipótesis general, requiere ser evaluada a la luz de lo sucedido en situaciones particulares. Precisamente aquí se ha tratado de discutir el tipo de instituciones fiscales que han predominado bajo distintas circunstancias y en relación con diferentes modalidades de intervención pública. Se ha sostenido que la incorporación de la dinámica institucional no puede ser considerada una manera especial de analizar la política fiscal. Los ejemplos aquí presentados han intentado dar cuenta de la necesidad de considerar ambos aspectos de manera indisoluble.

Ciertamente, las dos primeras décadas de la nueva democracia han estado caracterizadas por la necesidad de enfrentar un entorno macroeconómico sumamente complejo. Bajo estas circunstancias, los diferentes gobiernos han tratado de incrementar sus márgenes de acción para políticas públicas diseñadas e instrumentadas bajo una gran presión. En general, han sido medidas de corto alcance temporal que han sido ejecutadas con diferente suerte, hasta el estallido de la crisis de principios de este siglo.

Si se quiere encontrar un cambio significativo en la política fiscal desde los años ochenta debe buscarse en la excepcional capacidad de los gobiernos democráticos para incrementar la recaudación tributaria, sólo comparable con lo ocurrido en Brasil, bajo circunstancias muy parecidas. Hasta los años ochenta del último siglo, la carga tributaria se había mantenido en torno al 15% del PBI; hoy alcanza niveles cercanos al 35% del PBI. Durante los años ochenta y noventa, el incremento de la recaudación fue posible merced a los efectos de los programas de estabilización (cuando fueron exitosos) y la introducción de impuestos heterodoxos en momentos de crisis.

Durante la década posterior a la crisis de 2001, se han podido lograr niveles extraordinarios de recaudación al mantenerse la imposición “heterodoxa” luego de haber sido superada la emergencia, y gozar de una coyuntura internacional que permitió el cobro de niveles elevados de imposición sobre el comercio exterior. No obstante, pese a haberse superado la situación de emergencia y disponerse de grandes volúmenes de recursos adicionales, no parece haberse modificado la modalidad de diseño y ejecución de las políticas públicas.

Se ha mostrado aquí que buena parte de las instituciones fiscales en la Argentina son el resultado de una sucesión de medidas de emergencia que, o bien por imperio de circunstancias económicas extremas, o bien por la adopción de soluciones de rédito político de corto plazo, no han encontrado (muchas veces ni siquiera buscado) soluciones consistentes a problemas estructurales. A pesar del “gran cambio” que significó el mayor espacio fiscal para reformas, de la mano de modificaciones sustantivas en el nivel y la estructura impositiva, no se vio afectada la “gran continuidad” que, a lo largo de décadas, se ha mostrado como la ausencia de visión de largo plazo.

Esa falencia ha sido testada con reformas en varias áreas de las políticas públicas. Luego de una necesaria introducción sobre la política fiscal en un entorno macroeconómico de suma volatilidad, se han revisado las alternativas de algunas políticas sectoriales que han servido para ilustrar el argumento del capítulo. También podrían encontrarse ejemplos de fragilidad institucional en las políticas que no han sido objeto de comentarios específicos. La descentralización de la educación con el objetivo de mejorar la situación financiera de la Nación sin el menor resguardo sobre la calidad de los servicios y la tardía e insuficiente regulación del sector podrían ser parte de este argumento. Lo mismo sucede con el fracaso de las instancias de desarrollo productivo regional, de infraestructura y la política de seguridad interior, por citar algunos ejemplos adicionales.

En tiempos en que los gobiernos democráticos (y también de los otros) eran interrumpidos por golpes de Estado, se elaboraban planes de desarrollo de mediano plazo. Más allá de esas interrupciones, había entonces importantes debates y preocupación sobre el futuro del país. Lamentablemente, el cambio institucional más importante del último medio siglo –la recuperación de la democracia como forma de elección de los gobiernos– no ha podido revitalizar aquellos debates. Si bien parece difícil hoy replicar ese esfuerzo que significó la confección de aquellos planes, es imprescindible recuperar la necesidad de reinstalar la preocupación por el mediano y largo plazo en el diseño de políticas públicas y sus instituciones. Sólo así podrán ser incorporadas iniciativas de reforma que den respuesta a problemas estructurales mediante reglas que sean explícitas, consistentes (tanto internamente como en relación con otras reglas), flexibles y sostenibles en el tiempo (Acuña y Chudnovsky, 2013).

La dificultad para acordar reglas de funcionamiento estables, que se anticipen a las emergencias y no sean el resultado de necesidades de corto plazo, define la precariedad institucional del Estado argentino. El “buen Estado” no es el que encuentra soluciones de emergencia una vez que los problemas son inevitables, sino el que se anticipa a ellos. Como si esas debilidades institucionales fueran insuficientes para definir este Estado dominado por la provisoriedad, la manipulación de indicadores y el poco aprecio por diagnósticos precisos se han convertido históricamente en moneda corriente.

A diferencia de lo que muchas veces se pensó, no creemos que se requieran reformas drásticas ni cambios institucionales que pretendan soluciones instantáneas. Se trata, en cambio, de un largo proceso donde secuencias de reformas en cada sector van conformando instituciones fiscales que logran consolidar un sector público sólido pero no rígido, posible de adaptarse a cambios en las circunstancias pero manteniendo la mirada sobre la solución de problemas estructurales y construyendo capacidad para anticiparse a los problemas. La creciente complejidad de las economías hace que la intervención pública deba ser creciente en volumen y sofisticación. No obstante, la debilidad de las políticas públicas en la Argentina para dar solución a viejos y nuevos problemas ha derivado en demandas de menor en lugar de mejor intervención.<sup>30</sup> Bajo estas

30 Las demandas de Estado mínimo en lugar de un mejor Estado son recurrentes cuando las políticas públicas son diseñadas de manera defectuosa. Véanse, por ejemplo, Chang, H. (2007) y Toye (2007).

circunstancias, el logro de consensos básicos sobre las prioridades de la política fiscal de mediano plazo es un requisito indispensable.

Existe una restricción adicional que no ha sido objeto de análisis aquí. El fortalecimiento de capacidades institucionales requiere la urgente reconstrucción de un servicio civil profesional que permita ampliar los márgenes de acción de los gobiernos y mejorar la representación de aquellos sectores de la sociedad con menor capacidad de influir en las políticas. La paulatina –es un proceso complejo y no instantáneo– reconstrucción de una carrera profesional dentro del sector público, con funcionarios con capacidades técnicas que superen la simpatía política del gobierno de turno, resulta indispensable para la consolidación de políticas e instituciones públicas de calidad. Como se trata de consolidar un sector público que se anticipe a los problemas, que aprenda de sus errores y elabore políticas públicas preventivas y no curativas, es necesario recuperar la capacidad de hacer diagnósticos acertados y evaluar los impactos de alternativas de reforma. Parece ocioso pero indispensable recordar que la construcción de un sistema estadístico sólido técnicamente resulta esencial para permitir un buen diseño de políticas. Su desprestigio no puede ser nunca razón para negar su valor sino para valorar la necesaria y urgente construcción de un sistema estadístico eficiente y confiable.