

LECCIONES DE ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Pablo Tagliani



Tagliani, Pablo
Lecciones de economía del sector público / Pablo Tagliani. - 1a ed -
Viedma: Pablo Ricardo Tagliani, 2021.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-88-1182-6

1. Economía. I. Título.
CDD 330

1° edición – Año 2021



Pilquen
EDICIONES



Pablo Tagliani, 2021.
Esta obra está bajo
una licencia de
Creative Commons Reconocimiento – No
Comercial –Sin Obra Derivada 4.0
Internacional



Tabla de contenido

| | |
|---|----|
| Prólogo | 5 |
| Introducción | 7 |
| LECCION N°1. DOCTRINAS ECONÓMICAS Y ENFOQUES DE ECONOMIA DEL SECTOR PUBLICO ... | 9 |
| Antecedentes | 9 |
| Liberalismo | 9 |
| Historicismo..... | 11 |
| Socialismo..... | 13 |
| Institucionalismo | 16 |
| Latinoamérica: situación y pensamiento. | 18 |
| LECCION N° 2. Ámbito institucional del Sector Público | 21 |
| Conceptos preliminares de administración del Estado..... | 22 |
| Clasificaciones Presupuestarias | 26 |
| Lección N° 3. Teoría de los Bienes Públicos | 32 |
| Concepto de bien público | 32 |
| Tamaño del grupo de usuarios..... | 35 |
| Casos Impuros | 36 |
| Provisión y producción de bienes públicos..... | 39 |
| Mecanismos de Asignación de Bienes Públicos | 43 |
| Funciones Fiscales del estado argentino..... | 46 |
| LECCION N°4. Recursos Públicos | 49 |
| Concepto, clasificaciones, principios y elementos..... | 49 |
| Efectos Económicos de los Tributos..... | 50 |
| Especies de Tributos..... | 57 |
| Tasas..... | 64 |
| Contribuciones | 64 |
| Aplicaciones al caso de Argentina | 64 |
| LECCION N°5. FEDERALISMO FISCAL..... | 67 |
| Asignación de Competencias en una federación | 67 |
| Potestades Tributarias | 72 |
| Transferencias Intergubernamentales..... | 72 |
| Sistemas de coordinación y régimen federal | 78 |
| El federalismo fiscal en Argentina..... | 81 |

| | |
|---|-----|
| Lección N° 6. Función Distributiva | 87 |
| Justificación de la intervención del estado en la distribución del ingreso..... | 87 |
| Criterios Éticos..... | 88 |
| Políticas públicas de distribución del ingreso. | 91 |
| Efectos redistributivos de la política fiscal | 93 |
| Distribución del ingreso en Argentina: evidencia y políticas | 96 |
| LECCION N°7. Función de estabilización | 102 |
| Definiciones básicas | 102 |
| Modelos de equilibrio general y “clásico” | 106 |
| Modelos Macroeconómicos de raíz keynesiana | 108 |
| Modelo de Kalecki..... | 113 |
| Conceptos de teoría de política económica..... | 116 |
| Política económica e insolvencia fiscal | 119 |
| Breve referencia a la Política Económica en Argentina 2011-2019 | 121 |
| EPILOGO. | 130 |
| Referencias..... | 152 |

PRÓLOGO

Cuando el profesor Pablo Tagliani me propuso escribir este prólogo confieso que tuve sensaciones encontradas. Por un lado, una inmensa emoción de que haya pensado en mí pero, por otro, el temor de no estar a la altura de las circunstancias. Nuestra gran amistad y el trabajo compartido durante muchos años me posicionaban, desde un principio, en un terreno de subjetividad indisimulable.

No obstante, mi apreciación no me impide afirmar, desde el convencimiento, que Pablo es un excelente profesional dueño de una extraordinaria virtud: compartir y socializar permanentemente aquello que trabaja y enseña.

En estos textos, nos ofrece una producción que refleja la valiosa síntesis y compilación de algo que el propio autor define como *Lecciones*. Me resulta interesante detenerme en este título, ya que, leídas en conjunto, permiten apreciar la profundidad y complejidad de análisis respecto del objeto de estudio, fruto del amplio recorrido que el profesor Tagliani ha compartido con sus estudiantes. Al mismo tiempo, cada parte de este libro, cada *lección*, constituye en sí misma una unidad independiente.

En un principio consideré que mi primer gran obstáculo lo constituía el hecho de no pertenecer estrictamente al campo de las finanzas públicas. Sin embargo, una vez que me adentré en la lectura, fui descubriendo que me encontraba frente a una producción al mismo tiempo accesible e inigualable, ya que los diferentes temas se abordan desde distintos campos del conocimiento, como la economía, el derecho y también la sociología.

Esta peculiaridad lo convierte en algo sumamente atractivo: la interdisciplinariedad desde donde se lo escribe permite evidenciar los nexos entre los diferentes campos del conocimiento. Esto demuestra cómo los fenómenos no existen por separado y que, al interrelacionarlos, usando como ejes a los contenidos, habilitan una mejor comprensión y una profunda reflexión sobre cada uno de ellos. Tal perspectiva constituye una condición didáctica y una exigencia para el cumplimiento del carácter científico de la enseñanza; en este sentido, las *Lecciones de Economías del Sector Público*, no resultan ajenas. Pero esta publicación cuenta con una riqueza adicional e invaluable: representa una prolija selección de los contenidos dictados por Pablo en sus cátedras durante todos estos años. La utilización de un lenguaje sencillo convierte a esta obra en un instrumento didáctico riquísimo, tanto para carreras de grado como de posgrado.

Todo su desarrollo posee una cuidadosa sistematización de diferentes perspectivas teóricas que abordan las temáticas más sustantivas, perfectamente adaptadas a las carreras en cuestión. Su estilo llano y su simplicidad, además, lo hacen apto también como libro de consulta y de estudio para otros actores vinculados con el campo de las Finanzas y la Economía.

Sin duda son muchas las huellas que un docente puede dejar a su paso, pero un aporte de esta magnitud convierte a estos escritos en una contribución incommensurable. En el aprendizaje de las y los estudiantes interviene una diversidad de factores, pero el rol docente, en este sentido, es trascendente.

Nuestros procesos de investigación, descubrimiento, innovación y aplicación de diversas estrategias de enseñanza nos ubican en el lugar de “expertos” en ese campo de intervención que es el aula. De allí la importancia de escribir y transmitir el resultado de nuestra propia *praxis* y de la reflexión alrededor de las prácticas cotidianas, o bien, del aprendizaje que deja la experiencia. Esto es perfectamente evidenciable en el presente texto.

Cualquier lector podrá disfrutar de la admirable sistematización del profesor Tagliani, ya que la misma constituye un modelo a seguir de lo que debe ser la enseñanza de la economía en el sector público. Por tal motivo me complace, como miembro de la comunidad educativa y científica, abrir esta obra a los lectores. Más aún, teniendo presente el escaso predominio actual de textos elaborados bajo este propósito pedagógico, y esa ya es una excelente razón para interesarse por este libro. Invito, pues, a la lectura, con la esperanza de que disfruten y aprendan tanto como yo lo he hecho.

Desde la comunidad educativa a la cual pertenezco, agradezco el aporte valioso de esta producción.

Claudio Mennecozzi

Introducción

Economía del Sector Público abarca el estudio de la actividad económica – financiera del Estado. En términos más precisos, analiza el proceso de obtención de recursos y aplicación de gastos del sector público, considerando las relaciones entre el estado y la sociedad.

La materia referida admite abordajes desde diferentes campos del conocimiento: derecho, sociología y economía. En este trabajo se adopta este último como referencia para el estudio de la problemática enunciada. Esto implica considerar dos aspectos fundamentales: uno microeconómico referido a la asignación de recursos públicos y el correspondiente financiamiento de los mismos. El otro aspecto es macroeconómico y se refiere a los efectos que tiene la política fiscal sobre el comportamiento de las variables agregadas tales como la producción, el empleo y la distribución del ingreso.

El texto se podría haber denominado Finanzas Públicas. Sin embargo, tal como fundamenta Jorge Macón, este título refiere a las transacciones de carácter financiero mientras que Economía de Sector Público es aplicable al tratamiento de las consecuencias de las decisiones gubernamentales en el sistema económico – social.

La publicación recoge los contenidos de las clases dictadas en el marco de la materia Finanzas Públicas de la carrera Administración Pública perteneciente al Centro Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue y del curso Economía de las Políticas Públicas Provinciales y Municipales que se dicta en la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Río Negro. Asimismo, la obra es tributaria de la actividad de investigación en materia de políticas públicas del desarrollo económico desplegada en diversos proyectos de investigación pertenecientes a la Universidad Nacional del Comahue y que, actualmente, se inscribe en el PIN 04 v109: Cadenas de valor y desarrollo territorial en el noreste de la Patagonia.

En consecuencia, el trabajo recoge el enfoque del método económico, pero adaptado al perfil de las citadas carreras, abordando las diferentes perspectivas teóricas y doctrinarias que estudian las temáticas más relevantes de la materia. Asimismo, en cada capítulo se incluyen aplicaciones al caso de Argentina, utilizando información de los organismos rectores de la política fiscal, monetaria y estadística.

La exposición se estructura siguiendo el patrón de la teoría convencional de la Economía del Sector Público. En tal sentido, se considera el esquema de funciones fiscales propuesto por Richard Musgrave. Dicho esquema permite disponer de un marco metodológico apto para sistematizar el estudio de los diversos aspectos de la actividad económica del estado, lo que no implica adherir a los usos prácticos que puedan derivarse de su aplicación a las políticas públicas.

El plan de la obra incluye siete capítulos que reciben el apelativo de lecciones. En la primera se incluye una exposición de los diferentes enfoques de las finanzas públicas asociados con las doctrinas económicas.

La lección 2 expone el ámbito institucional al cual se refiere la temática abordada. El objetivo de la misma es tomar una definición empírica de sector público que es el objeto de estudio abordado. Por otra parte, se incluyen definiciones referidas a la administración del Estado que se requieren para estudiar la temática de la materia, en particular en lo referido al marco de teoría contable subyacente en los instrumentos de información financiera del Estado.

Las lecciones 3 a 5 desarrollan la función asignativa del Estado. Las dos primeras consideran un solo nivel de gobierno; la lección tres presenta el análisis del gasto público, introduciendo los diferentes matices de la definición de bien público, su provisión, producción y mecanismos de asignación.

La lección cuatro desarrolla la temática de los recursos del estado: clasificaciones, efectos económicos y consideración de diversas los diversos tipos.

La lección cinco incluye la función asignativa para diferentes niveles de gobierno, lo que provee un análisis de la estructura vertical del estado. En este capítulo se incluye la descentralización y financiamiento de funciones en una federación, así como los sistemas y regímenes de coordinación institucional.

La lección seis abarca la función distributiva del estado. Se presentan las diferentes doctrinas del concepto de justicia distributiva; se evalúan las políticas fiscales de redistribución de ingresos e instrumental estadístico pertinente.

La lección siete expone la función de estabilización de la economía. Se exponen los elementos estructurales de un sistema económico, principales modelos explicativos del funcionamiento del mismo y los efectos de las políticas fiscales y monetarias desde las diferentes perspectivas teóricas.

El capítulo final, a manera de epílogo, está reservado para reflexiones respecto de la temática abordada, proponiendo una tipología de modelos de estado sobre la base de los conceptos desarrollados a lo largo del texto.

Debe destacarse el apoyo recibido por parte de las autoridades del Centro Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue; en particular del Decano Claudio Mennecozzi quien accedió a escribir el prólogo. Asimismo, María del Pilar Vila y Carolina Stábile aportaron la corrección de estilo y la diagramación del texto.

Finalmente, es necesario reconocer a Soledad Herrera, María Elena Pesado, Miguel Franco, Mario Aliani, Daniel Miñón (h) y Eduardo Bacci quienes leyeron el texto y formularon aportes significativos para su mejoramiento. Debe remarcarse que no son responsables de eventuales errores y omisiones que pueda presentar el documento.

Viedma, abril de 2021

LECCION N°1.

Doctrinas económicas y enfoques de economía del sector público

Doctrinas Económicas

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, doctrina admite tres significados: enseñanza que se da para instrucción de alguien; ciencia o sabiduría y conjunto de ideas u opiniones religiosas, filosóficas y políticas sustentada por una persona o grupo. En particular, una doctrina económica es un conjunto de postulados filosóficos que sirven de fundamento a determinada teoría económica.

En este texto se incluye una tipología que sigue dos principios: referencia a experiencias político-económicas relevantes y correspondencia con alguna de las perspectivas teóricas de la economía del sector público. A partir de los requisitos enunciados, se consideran cuatro doctrinas económicas: liberalismo, historicismo, institucionalismo y socialismo.

Antecedentes

El universo académico europeo de la Edad Media estaba dominado por la Escolástica cuyas referencias a la Economía se limitaban a la fijación de normas morales que deberían regir la conducta humana en ese aspecto de la vida. Por otra parte, la actividad económica se desarrollaba, en general, dentro de un sistema de reproducción simple de la sociedad.

En las postrimerías de la Edad Media surgieron los estados nacionales, las religiones cristianas protestantes y la declinación del latín como lengua universal. Los estados nacionales se consolidaron a través de las monarquías absolutistas de Europa y extendieron su dominio al mundo a través de sus avanzadas coloniales. Se verificaron, asimismo, cambios en la estructura económica de las naciones, tornándose significativa la producción excedente y el comercio.

Bajo el rótulo de mercantilismo, la historia de la economía reúne al conjunto de trabajos escritos por autores expertos en el ejercicio de los negocios. El argumento básico común de los mismos fue que la riqueza de un país consistía en la cantidad de metales preciosos acumulados.

Sobre la base de ese pensamiento se justificó la intervención del estado en el comercio exterior para alentar las exportaciones y desalentar las importaciones, lo que a su vez actuaba como incentivo para el desarrollo de actividades económicas nacionales. El mercantilismo adquirió matices diferenciados en Inglaterra, Francia y España. El avance de las actividades económicas, la modificación de la estructura social y los cambios en el pensamiento fueron minando las bases del orden de la baja edad media.

Liberalismo

Una de las vertientes de la Escolástica fue la filosofía del derecho natural. Por esa vía, las humanidades en Europa, ingresaron en una fase "laica" en el sentido que comenzaron a explicar los fenómenos sociales en lugar de observarlos a través de la mirada de la moral cristiana.

La idea subyacente refirió un orden impuesto por la naturaleza y que los filósofos podrían descubrir. Uno de los productos de este nuevo paradigma para observar el comportamiento de la sociedad fue el liberalismo.

De acuerdo con Abbagnano (2004:335-337), se define como tal a la “doctrina que asume la defensa y la realización de la libertad en el campo político”. El autor señala tres momentos de la citada doctrina: a) el individualismo del siglo XVII; b) el estatismo del siglo XVIII y c) Liberalismo del siglo XX.

En términos más generales, el pensamiento liberal del siglo XVII constituyó una reacción frente a la opresión impuesta por las monarquías absolutistas europeas. Un primer antecedente significativo fue la denominada Escuela de Salamanca cuyos catedráticos se inscribieron en la tradición de la teoría del valor – escasez. Los autores encontraron beneficiosa la propiedad privada para el impulso del bienestar económico de la sociedad.

Por su parte, en el contexto de la ilustración escocesa, uno de los filósofos representativos del liberalismo fue Adam Smith. El autor postuló la existencia de un orden natural para las actividades económicas de una sociedad dentro del contexto de la libertad del mercado; las personas movidas por su propio interés intercambian bienes constituyendo actos de cooperación sobre la base de la reciprocidad. La coincidencia del interés personal y el social derivaría un orden armónico y beneficioso para el conjunto de la sociedad¹.

Toda fuerza extemporánea que interviniera en ese orden natural, solo provocaría perjuicios a la comunidad. Si bien reconoció que la promoción del progreso económico de una nación requiere un buen gobierno, al enunciar las funciones del estado las limitó a la protección de la propiedad, la construcción de infraestructura económica y la educación de la población pobre (Smith, 1982). Otro aporte significativo del filósofo escocés fue la enunciación de principios tributarios: igualdad, certidumbre, comodidad del pago y economicidad: “Los ciudadanos de cualquier estado deben contribuir, en cuanto sea posible, al sostenimiento del gobierno en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir en proporción a los ingresos que disfruten bajo protección estatal.” (726)

En este sentido, el autor consideró que debe respetarse el principio de igualdad²; no deben ser arbitrarios, acomodados a las posibilidades de pago de los contribuyentes y su recaudación de bajo costo para el Estado.

David Ricardo (1973), por su parte, aportó el modelo de distribución del ingreso entre tres clases sociales, cuyo corolario es que la libertad de comercio tanto exterior como interior asegura la acumulación y crecimiento de la economía.

En este contexto, visualizó al impuesto como una disminución en el ingreso de la nación y por extensión, en el poder de acumulación del capital. En consecuencia, recomendó minimizar los gastos del estado y las contribuciones a su financiamiento, privilegiando el principio de neutralidad de la tributación.

En línea con el pensamiento esbozado, introdujo un concepto posteriormente denominado ‘equivalencia ricardiana’. Sostuvo que las políticas fiscales no tienen efectos sobre las variables reales de la economía (producción, empleo) debido a que los agentes económicos las neutralizan a través de sus decisiones. Por ejemplo, si el estado aumenta el gasto contrayendo una deuda, los agentes económicos aumentarían sus ahorros en previsión de futuros aumentos de impuestos para pagar la deuda e intereses. Este argumento se basa en la idea que la economía no presenta problemas de demanda efectiva, es decir, la producción está en su máximo nivel con plena ocupación de los factores de producción.

1 Se distinguen dos enfoques para justificar ese orden natural uno es el sentimiento de simpatía y otro es la sublimación de la agresividad natural del hombre a través de su disputa en el mercado.

2 En esta frase se discute si Smith adhirió al enfoque de equidad basado en la capacidad contributiva o al de la regla del beneficio, en el sentido que propone pagar en función del servicio que el estado presta a la protección de la propiedad que genera dichos ingresos.

Las ideas expresadas por Smith y Ricardo encuentran su correlato en los postulados de las finanzas públicas clásicas: equilibrio presupuestario, gasto público mínimo y neutralidad impositiva.

El liberalismo individualista fue el fundamento doctrinario de la expansión de la burguesía industrial. Sin embargo, las dolorosas condiciones sociales observadas a partir del desarrollo del capitalismo no corroboraron el postulado de armonía entre los intereses individuales y colectivos.

En este contexto, surgió el segundo de los momentos señalados previamente: el liberalismo estatista de Jean-Jacques Rousseau del siglo XIX. Dicho autor argumentaba la necesidad de dar mayor jerarquía del Estado como regulador de las relaciones entre individuos. En forma más específica, la idea central es la del Estado como garante del contrato social mediante la coerción.

A su vez, John Stuart Mill introdujo prematuramente la idea que la libertad de mercado resulta eficiente en la esfera de la producción pero que la distribución debería estar regulada institucionalmente. El filósofo inglés fundamentó políticas tributarias distributivas con la doctrina utilitarista. El argumento teórico expuesto señala que, dada la utilidad marginal decreciente del ingreso, un aumento del ingreso de una unidad en una persona de bajo ingreso provoca un aumento mayor de la utilidad que el mismo aumento asignado a una persona de altos ingresos; por lo tanto, la redistribución del ingreso aumenta el bienestar social.

El tercer momento, denominado neoliberalismo, emergió como reacción al estado intervencionista de posguerra. Dentro de esta corriente de ideas, el filósofo estadounidense Robert Nozick enunció que toda intervención estatal constituye un avance sobre la libertad de los individuos. En términos de Isaías Berlin, el pensador adoptó una concepción negativa de la libertad, en el sentido de no poner límites a las decisiones individuales.

En consecuencia, la exacción de los impuestos es injusta y debe minimizarse. En este sentido, afirma, solo el estado mínimo es legítimo; considerando a éste como el que provee protección contra la fuerza, el fraude, el robo y para el cumplimiento de los contratos. El lema “a mayor estado, menor libertad individual” tuvo correspondencia en el campo de las finanzas públicas a través de la teoría de la elección pública.

Esta teoría de naturaleza positiva, receptó un conjunto de modelos que pusieron en discusión el supuesto que del estado benevolente. De acuerdo con estos autores, el agente público racional toma decisiones guiado por el objetivo de maximizar su propia función de utilidad. Esta última incluye argumentos tales como poder personal, permanencia en el cargo, entre otros. El principal instrumento para maximizar su utilidad es el presupuesto público y en forma más global, el tamaño del estado.

El resultado es un nivel de gasto público que excede al de eficiencia. A estas conductas se las denomina genéricamente “fallas del estado”. La recomendación es disminuir el financiamiento del estado, descentralizar al máximo sus funciones (principio de subsidiariedad) y delegar a empresas privadas la producción de los bienes públicos

Historicismo

La doctrina económica Historicista refiere a la literatura sobre estado y política económica de pensadores alemanes herederos del romanticismo. Abbagnano (2004) define este último como un movimiento literario y artístico cuyo rasgo axial es la valoración del sentimiento como categoría espiritual fundamental. Su comienzo data de los últimos años del siglo XVIII en Alemania y luego su influencia se extiende en el resto de Europa durante los siglos XIX y XX.

Isaías Berlin (2008) conceptualiza al romanticismo como una reacción del pensamiento alemán frente a la ilustración francesa y británica. Esta última basó su desarrollo en la perfección de las leyes de la naturaleza descubiertas por la Física. Similares leyes habrían de encontrarse para describir los fenómenos estéticos, sociales y hasta en la conducta humana (desde la ética hasta los hábitos) a través del uso de la razón. El origen del romanticismo puede encontrarse en la filosofía idealista de Hegel

La metafísica es algo que se describe como gradualismo, es decir, todo lo que existe es, hasta cierto punto, mente, espíritu, conciencia. La antigua noción de grados ubicados por todo lo alto de la jerarquía ahora se traduce en un proceso de desarrollo. El proceso de evolución es el desenvolvimiento de mayores grados en el proceso graduado; mayores grados de espíritu mental. Esto es parte del optimismo evolutivo. Para Hegel, la manifestación más plena del espíritu se manifiesta en la cultura alemana. ¿Dónde más podrían esperar? Esta fue la era del nacionalismo. ¿Por qué? El nacionalismo es la encarnación, el autodescubrimiento total, la autorrealización de la identidad del espíritu de un pueblo. El nacionalismo es un producto del romanticismo, un producto del idealismo alemán.³ (Holmes, 2015 [Vídeo]).

La reacción romántica se basó en el reconocimiento de aquellas capacidades humanas que exceden la razón: sentimientos, pasiones, fe, entre otras. Estos últimos atributos inhiben pensar en modelos ideales, en cambio sugieren heterogeneidad y variedad a la luz de las potencialidades de los individuos. Dicho *corpus* también posee una concepción del Estado y la economía que desafió el clasicismo inglés en particular las ideas de Adam Smith acerca de un orden social armónico en la sociedad basada en los intereses de los individuos.

Eric Roll (1982) identifica dos corrientes dentro de la escuela romántica-historicista alemana de la economía política. Una originada en la aristocracia feudal que veía peligrar el orden político - económico a raíz de la influencia de la revolución francesa y de las ideas liberales inglesas como hitos en el surgimiento de la burguesía industrial.

La otra corriente proviene de autores alemanes industrialistas que sostenían que para desarrollar la industria era necesario que el estado intervenga en el “orden” del mercado, rechazando el modelo *smithiano* como ley universal. Las diferencias entre las concepciones clásica e historicista de la economía quedaron expresadas en las siguientes definiciones:

a) Agentes económicos. El clasicismo inglés basó su teoría en la concepción utilitarista del individuo racional que elige teniendo en cuenta los costos y beneficios del intercambio. La escuela historicista entiende que el agente no es solo consumidor – productor sino un ciudadano que forma parte del estado. Una de las consecuencias de este postulado es el rechazo del cosmopolitismo liberal que ignora la idiosincrasia nacional.

b) Estado. El liberalismo pensó el estado como resultado de la suma de las decisiones individuales que se plasman en un contrato social. Frente a esa doctrina, el romanticismo alemán lo visualizó como una entidad distinta de los individuos.

³ El original en inglés: Metaphysics is something described as gradualism, that is to say, everything in existence is to some degree mind spirit, consciousness. The old notion of degrees being all up of hierarchy is now translated into developmental process. The process of development in the graduated process of greater degrees of mind spirit. This is part of the evolutionary optimism. For Hegel the fullest manifestation of spirit comes out in German culture. Where else could you expect? This was the age of nationalism. Why? Nationalism it's the embodiment, the full self-discovery, self-realization of the identity of the spirit of a people. Nationalism is a product of romanticism, a product of German idealism (Excepto indicación en contrario, todas las traducciones son del autor)

En Roll (1982), se citan varios autores que configuran la noción de estado de esta corriente. Así, E. Burke lo interpreta como un “producto natural organizado, cada una de cuyas partículas solo existen en virtud de su participación en él”. Por su parte, Johann G. Fichte entiende que, al pertenecer al estado, “el individuo se convierte en una parte de un todo organizado fundiéndose en unidad con él”. Finalmente, Adam Müller representa el estado como un organismo compuesto por células que son los individuos.

c) Organización económica. El liberalismo postulaba una forma de organización económica para cualquier país consistente en el libre funcionamiento de los mercados. A través de éstos, los individuos sobre la base de sus preferencias y los recursos disponibles determinan que, como y para quien se produce; en ese contexto el dinero es un mero artificio que facilita las transacciones.

En cambio, los autores historicistas entendían que la sociedad requiere un equilibrio en su estructura económica que solo puede lograrse mediante la intervención del estado. Así, Georg Friedrich List consideraba la necesidad de promover la actividad industrial manufacturera. Por lo tanto, la división del trabajo debe contemplar el interés nacional a través de la intervención del estado en el logro del equilibrio necesario entre agricultura, industria y servicios. Para ello resulta legítimo que el estado emita dinero inconvertible, establezca barreras a la importación de bienes, entre otras medidas.

La doctrina económica expuesta tuvo su correlato en la tradición germánica de la administración pública y finanzas públicas. El primer antecedente recibió el nombre de cameralismo. Bajo esta denominación se agrupan los escritos y la praxis de funcionarios del estado que elaboraron reglas prácticas para su administración.

De acuerdo con Krauss (2011), el cameralismo formó parte de la doctrina que exponía un pacto implícito entre el príncipe y el súbdito por el cual este le debía obediencia a condición que aquel gobernara atendiendo el bienestar general. Para lograr estos propósitos, el príncipe contaba con el poder de policía o *polisey*.

A fines del XIX, la tradición de las finanzas públicas alemanas se enriquece con el aporte de la ‘Asociación de la política social’ integrada por Adolf Wagner, Gustav Smoller y Ludwig Brentano. Estos economistas aportaron el trabajo intelectual para la implementación las leyes sociales de protección social (seguro de salud, seguro de accidentes de trabajo y seguro de vejez e invalidez) dictadas entre 1883 y 1889 por el canciller Bismark.

Richard Musgrave (1977), basado en las corrientes doctrinarias expuestas, introdujo el concepto de Estado Comunal para catalogar la idea de estado subyacente en la concepción alemana de las finanzas públicas. Además, denominó bienes preferentes o meritorios a los servicios prestados por el estado bajo dicha concepción. Tal concepto sugiere la existencia de una función de bienestar supra-individual expresada en el estado que pondera los bienes y servicios independientemente de las preferencias de los individuos.

Socialismo

El Diccionario de filosofía (Abbagnano, 2004) revela dos definiciones de socialismo: una en sentido amplio y otro en sentido restringido. En el primer sentido refiere a la doctrina que proyecta una reorganización de la sociedad sobre bases colectivistas. El sentido restringido de socialismo permite distinguirlo del comunismo. Este último término se refiere a un estado de la sociedad en que no existe escasez, ni estado, ni propiedad privada. Para llegar a esta sociedad se requiere de un periodo de transición en que la clase trabajadora toma el control del estado a través del partido político que representa sus intereses (dictadura del proletariado). El socialismo, por su parte, adhiere al método democrático de gobierno para lograr los fines de la clase trabajadora (Abbagnano, 2004:985).

El teórico más relevante del socialismo fue Carlos Marx cuyo propósito fue edificar un cuerpo de pensamiento destinado a indagar en la libertad integral de la humanidad, no solo desde la óptica política sino de la económica. Es por ello que, su paradigma abarca las dimensiones filosófica, sociológica y económica de la condición humana.

La teoría marxista de la sociedad presenta una estructura definida por las relaciones sociales de producción (como se relacionan las personas para producir bienes económicos). La misma se sostiene sobre una infraestructura constituida por los conocimientos tecnológicos de la producción. Por su parte, la superestructura de la sociedad contiene la ideología que legitima las relaciones de producción y está constituida por el conjunto de normas jurídicas, instituciones del sector privado y público; en particular, el Estado.

La dinámica o evolución de la sociedad está gobernada por la lucha de clases. La disputa por las condiciones materiales de vida provoca cambios en la tecnología productiva que, a su vez, cambian las relaciones de producción con lo cual, luego se requiere otra superestructura.

En la sociedad capitalista los trabajadores producen un valor mayor del que hace falta para su manutención y ese valor excedente o plus-valor es apropiado por el capitalista propietario de los medios de producción. Marx postuló que esta contradicción en algún momento provocaría el reemplazo del capitalismo por el socialismo.

Como corolario del análisis expuesto, la concepción marxista del Estado se encuentra inserta en este marco de la disputa de clases. Constituye una herramienta de la clase dominante para combatir la resistencia de los oprimidos. De ello se deriva una visión de las finanzas públicas en que los gastos corrientes del estado cumplen la función de legitimar el sistema económico, abaratando el capital variable (salarios). Los gastos de capital abaratan el capital constante (infraestructura económica). El gasto público incide en la determinación de la ganancia por unidad de capital invertido o tasa de ganancia.

Otras versiones derivan en lo que podría denominarse una aproximación sociológica de las funciones del estado. En este sentido, se pueden interpretar las decisiones de gasto y obtención de recursos como resultado de la disputa de los diferentes grupos de interés. Norberto Bobbio (2004) la enuncia como la visión sistémica del Estado asimilando su funcionamiento a la relación insumo-producto o demanda-respuesta en que las respuestas producen una novedad en el sistema social.

Familiarizado con esta óptica, podemos encontrar el análisis de Oscar Ozlak quien conceptualiza al Estado como “la primera instancia de articulación de las relaciones sociales... [cuya agenda de trabajo refleja] la inherente conflictividad del proceso de resolución de cuestiones sociales” (1997:6)). De acuerdo con esta visión, podría decirse que el Estado es la institución donde se dirimen los conflictos de la sociedad. Musgrave y Musgrave (1984) denominan a este enfoque el de los grupos de interés: diversos grupos sociales pugnan por obtener rentas del estado.

El socialismo, en el sentido empleado al comienzo de este acápite, aportó el enfoque funcional de la propiedad (Adler-Karlsson, 1975). La propiedad cumple varias funciones; algunas se reservan a quien corresponde el usufructo de la misma y otras a la sociedad. Estas últimas funciones son ejercidas por el Estado. Es así que se postula la utilización de instrumentos de política fiscal para redistribuir el ingreso y proveer de servicios sociales con carácter universalista con el fin de asegurar el acceso de toda la población a bienes básicos que hacen a la vida de las personas en el marco de una sociedad que atenúa las diferencias de ingresos.

Thomas Piketty (2017) efectuó contribuciones significativas a la doctrina socialista a partir de sus estudios sobre la desigualdad en la distribución del ingreso y del patrimonio. Luego de estudiar empíricamente los factores determinantes de la desigualdad económica, diseña una hermenéutica con el propósito de sistematizar los hechos observados. En dicho marco, postula

una periodización de la historia cuya fuerza impulsora es la ideología. De esta manera, encuentra la sociedad ternaria (hasta la revolución francesa), propietarista (hasta la segunda guerra mundial), socialdemócrata (posguerra) e hipercapitalismo (desde 1980).

Sobre la base de la experiencia socialdemócrata propone la conformación de una sociedad socialista teniendo como ejes fundamentales la política fiscal y la dirección de las empresas capitalistas. Los impuestos sobre el patrimonio, ingreso y las herencias, así como los programas de ingreso universal resultan herramientas fundamentales para distribuir en forma igualitaria la riqueza y promover la circulación de la propiedad. Por otra parte, propone retomar la idea de la co-gestión empresarial asegurando la participación de los trabajadores en la dirección de las empresas.

La variante socialdemócrata de la doctrina socialista fue enriquecida de manera sustantiva por el aporte de los macroeconomistas de mediados del siglo XX, en particular John Maynard Keynes, Michal Kalecki y Gustav Wicksell. El aporte axial para la teoría de las finanzas públicas es la consideración de los instrumentos fiscales como variables explícitas de los modelos propuestos para explicar el comportamiento de las economías de mercado.

En este sentido, dichos modelos permiten visualizar el rol del gasto público y de los impuestos dentro de la de la demanda agregada. Esta última categoría cumple el rol de determinar el ingreso y la ocupación. Por lo tanto, de manera indirecta existe una relación entre el nivel de ingreso y resultado fiscal. A partir de estas ideas, surgen los conceptos de política fiscal activa, presupuesto de pleno empleo, presupuesto equilibrado en el ciclo y estabilizador económico.

De esta manera, se adjudica al estado la propiedad de estabilizar los ciclos de recesión y auge de la economía, a través de políticas fiscales que tienden al lograr el pleno empleo. Las instituciones creadas para implementar la intervención del estado en la economía, también formaron parte del denominado “estado de bienestar”.

Dentro de este marco doctrinario, pero con diferentes perspectivas analíticas, Carlota Pérez y Mariana Mazzucato introducen elementos analíticos que argumentan la necesidad de la intervención del estado para satisfacer necesidades públicas. La primera de las autoras mencionadas, estudia los ciclos del largo plazo de la economía; identifica etapas de desarrollo generadas a partir de innovaciones en sentido de Schumpeter, así como los procesos de transición de una etapa a otra. En particular, Pérez (2016) postula que la economía mundial se encuentra probabilísticamente en vísperas de alumbrar una nueva fase de despliegue de la era dorada verde (*green golden age*). Esto es, una ola de desarrollo económico basado en inversiones destinadas a lograr la sostenibilidad ambiental del planeta. En este sentido, afirma que el Estado debe impulsar este proceso a través de medidas de política pública que tiendan a reemplazar el uso de energía con combustibles fósiles; a fomentar la inmaterialidad de la producción de bienes y servicios y a lograr pautas de consumo compatibles con el objetivo conservacionista.

Mariana Mazzucato⁴ inicia su *corpus* teórico con el análisis de la teoría del valor. Al hacer una revisión histórica, destaca que la revolución neoclásica asimiló valor a precio induciendo errores en el estudio del proceso de desarrollo. Así, ya no fue posible, a partir de dicha perspectiva, identificar actividades generadoras y extractoras de valor. En particular, las inversiones del Estado que posibilitaron la oleada de innovaciones de la era cibernética (como atestiguan el caso de Estado Unidos) quedaron sin expresión en los precios, minimizado su

⁴ Los contenidos del párrafo se basan

https://www.ted.com/talks/mariana_mazzucato_what_is_economic_value_and_who_creates_it?

https://www.ted.com/talks/mariana_mazzucato_government_investor_risk_taker_innovator

Para ampliar conocimientos se puede consultar: Mariana Mazzucato. El estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado. RBA Libros. Barcelona, 2014

impacto. La reconsideración de la teoría del valor permite incluir a las inversiones estatales dentro de las actividades generadoras de valor. Como corolario del análisis, la autora propone el concepto de Estado Innovador; asimilable a la categoría de “empresario *schumpeteriano*”. Dicho Estado puede orientar la actividad económica hacia la “era dorada verde” y además obtener los beneficios de la rentabilidad de las mismas, que podría reinvertir en bienes de provisión pública.

Asimismo, los autores keynesianos de Estados Unidos de América de posguerra, enrolados en la denominada síntesis neoclásica, aportaron una nueva manera de enfocar los problemas de la Hacienda Pública. Autores como R. Musgrave, Paul Samuelson, Wallace Oates entre otros, introdujeron la teoría normativa de las finanzas públicas con conceptos tales como: funciones fiscales, bienes públicos, análisis económico del federalismo fiscal.

Institucionalismo

El Institucionalismo constituye otra de las corrientes que desafiaron la primacía del liberalismo utilitarista. Thorstein Veblen en EEUU del siglo XIX, fue el autor que introdujo el concepto de instituciones dentro del análisis económico.

Su propósito fue criticar el supuesto del agente económico racional que decide la alternativa más conveniente entre un conjunto factible de elección. El autor norteamericano postuló que los hábitos y las premisas culturales arraigadas dentro de los agentes económicos constituyen determinantes de sus conductas y los denominó globalmente instituciones.

La idea introducida por Veblen fue tomada más tarde por otros autores, dando lugar a una perspectiva que se denomina Nuevo Institucionalismo. El autor más significativo, Oliver North, enunció una definición: “restricciones diseñadas por la humanidad que dan forma a la interacción. En consecuencia, éstas estructuran los incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico” (citado por Vandenberg, 2002)⁵. Desde este punto de vista tanto el mercado como el estado son instituciones en tanto constituyen un ámbito de interacción humana.

Los autores neo-institucionalistas ponen de relieve que, al establecerse un contrato, pueden surgir problemas vinculados con la información, destacando que la racionalidad limitada de los agentes económicos y los problemas de especificidad de los activos involucrados pueden derivar en conductas estratégicas por parte de aquellos. A estos rasgos, North los denomina Costos de Transacción entendidos como costos de especificar qué es lo que se intercambia y que hay que controlar para que se cumplan fehacientemente con los términos del contrato.

Dentro de este contexto, se conceptualiza al Estado como una institución que asigna derechos de propiedad, en base a los cuales surgen los incentivos que tienen las personas para la interacción. Asimismo, permite la disminución de los *costos de transacción* mediante la instauración de un orden legal que permite perfeccionar las transacciones y el cobro de deudas.

Paul Vandenberg (2002) introduce nociones que permiten completar la definición de instituciones, afirmando que éstas gobiernan la interacción entre unidades separadas; aquí la noción relacional es fundamental: la negociación, el monitoreo, y la regulación son aspectos centrales del análisis institucional.

La doctrina analizada no se materializó en una forma de estado sino en una perspectiva analítica que aporta numerosos conceptos para el estudio de la actividad del mismo. El eje teórico del nuevo institucionalismo se plasmó en el denominado modelo del principal –

⁵ La cita original es: "the humanly devised constraints that shape interaction. In consequence, they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic."

agente. El principal ordena una obra a un agente bajo condiciones de asimetría informativa y diferentes incentivos ante la realización de la obra. El agente posee mayor información acerca de la función de producción y su objetivo es minimizar el esfuerzo laboral. Por su parte, el principal posee menos información y su objetivo es maximizar el beneficio.

El principal tendría que expresar en un contrato un esquema de incentivos que compatibilice las acciones del agente con sus propios objetivos. Las dificultades en la elaboración de ese supuesto contrato aumentarían junto con: a) el grado de especificidad del activo a construir; b) la existencia de asimetría informativa b) la presencia de conductas estratégicas.

A su vez estos autores identificaron en este tipo de relaciones dos tipos de anomalías que pueden verificarse: riesgo moral y selección adversa. Dichos conceptos, tomados de los contratos de seguros, aluden a conductas estratégicas de los individuos; el primer caso se presenta cuando los agentes no son cuidadosos en la administración de los recursos pues saben que las probables consecuencias negativas de su conducta serán asumidas por terceros.

Por su parte, selección adversa ocurre cuando una parte de una transacción no tiene la información necesaria para poder distinguir las características negativas de su contraparte. Esta desventaja es aprovechada por la parte mejor informada, la que estará dispuesta a completar una transacción precisamente cuando es menos ventajoso para su contraparte peor informada. Avanzando en este enfoque puede concebirse a la economía como una red de sistemas específicos que proveen incentivos a agentes para definir sus conductas; esta definición relativiza la distinción entre sectores privado y público.

La literatura del institucionalismo aportó conceptos para numerosos análisis dentro del campo de las finanzas públicas. Entre otros temas deben mencionarse: regulación de monopolios naturales, privatizaciones, transferencias intergubernamentales y políticas públicas de seguro social.

Pueden resumirse los contenidos de esta unidad en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1. Doctrinas económicas y teorías de las finanzas públicas

| Doctrina | Unidad de análisis | Organización Económica | Teoría del Estado | Enfoque Finanzas Públicas |
|-----------------------|---------------------|----------------------------------|--|-------------------------------|
| Liberalismo | Individuo | Mercado | Contrato de individuos | Teoría de la elección Pública |
| Historicismo | Nación | Liderada por el Estado | Entidad Supraindividual | Cameralismo. Estado Comunal |
| Neo-Institucionalismo | Principal - Agente | Instituciones | -Derechos propiedad -Costos Transacción | Modelo Principal - Agente |
| Comunismo | Clase Social | Plan | Conflicto Social | Economía Crítica |
| Socialismo | VARIABLES Agregadas | Complementariedad estado-mercado | Maximiza Bienestar social | Funciones Fiscales |

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro se incluyen algunos tópicos considerados relevantes para caracterizar las corrientes doctrinarias. Los contenidos se refieren a versiones más recientes de cada cuerpo de ideas. La teoría de la elección pública puede ser asimilable a las corrientes más recientes del liberalismo. El enfoque de estado comunal se refiere a las finanzas alemanas de fines del siglo XIX que construyeron para primarias instituciones de la seguridad social.

El neo-institucionalismo parece ser más un aparato conceptual que una doctrina. Este puede ser utilizado para argumentar en favor de menor intervención o mayor intervención estatal. De todas maneras, la creciente utilización del modelo principal agente a las finanzas públicas justifica su inclusión en la tipología desarrollada.

Finalmente, en la consideración del socialismo se incluyen tres versiones: la sociedad comunista prescinde del estado, la socialista lo utiliza como herramienta de cambio social y la socialdemócrata aspira al control del estado democrático por parte de la clase trabajadora.

Latinoamérica: situación y pensamiento

El espacio latinoamericano fue habitado por naciones con diversas modalidades culturales. En la cordillera de los Andes sudamericanos se gestó el esplendor de la civilización incaica. La expansión colonial de Europa del siglo XV, modificó sustancialmente la vida cultural de los pueblos nativos. De acuerdo con José Luis Romero (1967), los colonizadores llevaron adelante su acción a partir de una postura de superioridad frente a los pueblos sometidos. En este sentido, el autor lo describe como un proceso de sustitución de culturas originarias de América por la europea.

El epicentro de este proceso social fueron las ciudades fundadas por los europeos, dónde se constituyó la organización política y económica de la dominación, mientras que en las áreas rurales habitaban grupos sociales marginados de nativos y mestizos. En dichos grupos sociales se mantuvo viva la memoria de las culturas ancestrales y en algunos casos focos de resistencia al orden de los países colonizadores. Este rasgo se mantuvo presente en los países latinoamericanos a lo largo de toda su historia conformando dos polos conflictivos constitutivos de sus sociedades.

Dos grandes patrones socioculturales a través de una amalgama de aportes de marcada diversidad. En cada uno de ellos será posible detectar elementos básicos de definición en torno a valores constitutivos, percepciones existenciales y visiones del mundo que se irán reproduciendo y alimentando, en las sucesivas generaciones sin haber logrado, hasta el presente, una síntesis capaz de revertir su histórico conflicto (Argumedo, 2009:151)

La Europa que intervino en América no fue uniforme; la del mercantilismo liderada por España impuso un orden económico basado en la explotación y apropiación de los recursos naturales y la población autóctona. En el siglo XIX se proyectó con fuerza la nueva Europa protestante, industrial y de la ilustración. Sectores de las clases medias intelectuales y profesionales de las ciudades americanas se sintieron atraídos por las nuevas ideas y visualizaron a la nueva Europa como el progreso y a España como el atraso.

El nuevo orden mundial emergente del capitalismo industrial demandó recursos naturales de Latinoamérica; estas condiciones fueron determinantes de los movimientos emancipadores que derrotaron al imperio español y constituyeron gobiernos independientes.

El movimiento emancipador estuvo constituido por los grupos urbanos disconformes con el régimen económico – político español y por los grupos de resistencia cultural de las áreas rurales. Sin embargo, los líderes de la independencia de los países latinoamericanos se enfrentaron a un severo dilema de raíz cultural a la hora de construir un nuevo orden político sustituto del régimen colonial. Simón Bolívar lo expresa en términos muy concretos:

nosotros, que apenas conservamos vestigios de lo que en otro tiempo fue y que por otra parte no somos indios ni europeos sino una especie media entre los legítimos propietarios del país y los usurpadores españoles (S. Bolívar, citado por Argumedo (2009:183))

La ausencia de referencias culturales originarias y la dualidad omnipresente en la historia latinoamericana demoraron la constitución de los estados nacionales y las formas de gobiernos que los sustentarían.

Finalmente, las *elites* económicas e intelectuales urbanas de Latinoamérica impusieron su visión del progreso económico con integración al sistema mundial liderado por Inglaterra. La oposición a este régimen constituyó un movimiento político de marcado cariz emocional, nacionalista y autocrático asimilable al romanticismo europeo.

En ese contexto, a fines del XIX y comienzos del XX, una nueva Europa hizo su aparición en la escena latinoamericana. La masa de inmigrantes que arribó al nuevo mundo, mostró el rostro de las clases populares europeas, una parte de la cual estaba constituida por exiliados políticos y gremiales que combatieron el capitalismo europeo.

De esta manera quedaron conformados tres bloques sociales e ideológicos: el de las elites que abrazaron el pensamiento liberal, el de las clases populares con ideas basadas en el romanticismo y el de la incipiente clase obrera industrial de ideología socialista.

El primer bloque prevaleció hasta 1930 sustentado en la vigencia del imperio inglés; Latinoamérica se consolidó como la próspera periferia económica del mismo. En 1930, comienza la declinación de la hegemonía británica, permitiendo el fortalecimiento de las corrientes opositoras al orden liberal. En este marco, surgen en Latinoamérica movimientos autocráticos de carácter populista y nacionalista que consolidan nuevos regímenes políticos, económicos y sociales. Uno de los rasgos significativos de estos regímenes fue el rol del estado como motor del desarrollo económico en reemplazo del mercado.

Las estatizaciones de compañías extranjeras, la intervención en el comercio exterior, la socialización de la renta de los recursos naturales fueron los aspectos más salientes de la acción pública. Paulatinamente, intelectuales del sector emergente comienzan a delinear ideas que otorgan fundamento teórico a los mencionados regímenes.

Entre las aproximaciones doctrinarias que sustentaron la acción política comentada pueden encontrarse: el modelo centro-periferia y la teoría de la dependencia. Estas perspectivas teóricas surgieron en el marco del debate acerca del desarrollo económico en la posguerra. El saber convencional de entonces, consideraba el desarrollo económico como una meta cuantificable por el producto por habitante. Se lo concibió como un proceso secuencial que todo país debe transitar. Así, se dividía a los países en desarrollados y subdesarrollados (más tarde países en desarrollo).

El modelo centro periferia ofreció otra visión del desarrollo económico. Visualizaba la economía mundial dividida en dos tipos de países: centrales y periféricos. Los primeros con conocimientos para producir bienes de alta elasticidad ingreso de la demanda (productos y servicios industriales diferenciados), mientras los periféricos producen bienes de baja elasticidad ingreso (alimentos, entre otros). La dinámica de esta estructura implica una trayectoria de precios relativos desfavorables para el segundo tipo de bienes.

En consecuencia, la meta del desarrollo no está en la naturaleza de las relaciones de mercado entre naciones; requiere una acción consciente de los países periféricos por desarrollar el sector industrial, adquiriendo conocimientos técnicos. Éste fue el sustento del denominado régimen de sustitución de importaciones adoptado por los países latinoamericanos a partir de la segunda posguerra mundial. Dicho régimen reservó un rol axial al Estado en el desarrollo industrial como motor del sistema económico.

Por su parte, la teoría de la dependencia emergió a partir de las críticas a los enfoques citados. Se señaló que la noción convencional del subdesarrollo caracterizaba a un determinado grado de diferenciación del sistema productivo; los países, cumpliendo diversas etapas, alcanzan el

status de países desarrollados. Por su parte, las nociones de centro-periferia subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial.

Cardozo y Faletto (2003) remarcaron que la perspectiva de la dependencia supera limitaciones en los análisis precedentes pues aludían a las condiciones de existencia y funcionamiento del sistema económico y político, mostrando las vinculaciones entre ambos, tanto en el plano interno como en el externo. En este sentido, acentuaron el análisis de las pautas de control de las decisiones de producción y consumo; en definitiva, las relaciones de poder prevalecientes. En esta perspectiva, desarrollo y subdesarrollo son parte de un mismo proceso en que los países desarrollados se desarrollan extrayendo excedentes de los países subdesarrollados; ambos conceptos son caras de una misma moneda.

Las relaciones desiguales de intercambio, la remisión de ganancias de las corporaciones multinacionales de los países dependientes a los dominantes son formas de materializar las relaciones de poder. Sus consecuencias son: la desigual distribución de la riqueza, la pobreza y marginalidad en países dependientes y abundancia en los países dominantes y en las elites de los países dependientes vinculadas con éstos.

Dos Santos (2003) incluyó a la teoría de la dependencia dentro de una avanzada intelectual latinoamericana junto con Geografía del Hambre (Josué de Castro); Pedagogía del Oprimido (Paulo Freire); los trabajos de Mariátegui y de Gino Germani, entre otros.

El marco conceptual de la teoría de la dependencia implicó asignar un rol determinante al Estado para revertir la condición de dependencia. La nacionalización de empresas, la socialización de rentas de los recursos naturales y la intervención en las transacciones internacionales son medios para evitar la fuga de riqueza.

Asimismo, Dos Santos remarca la acción política basada en estas teorías que se proyectó en el nivel de las relaciones internacionales; la creación de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA); la influencia en la organización de naciones unidas para la alimentación (FAO), entre otras iniciativas emanadas del núcleo de pensamiento latinoamericano.

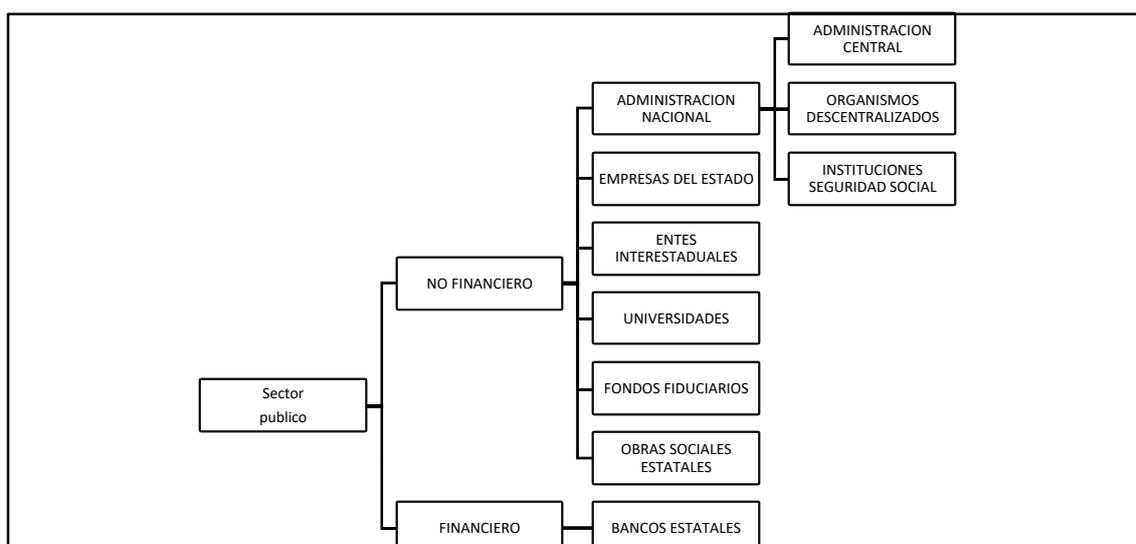
La ruptura de las tendencias históricas surgidas en la segunda posguerra producida a fines de los 70, resintió estos esfuerzos intelectuales y de acción política. El escenario trocó a uno sustentado en las concepciones económicas basadas en la libertad de comercio y la democracia liberal como forma natural de conformación de los países. Nuevos debates, nuevos conflictos se sucedieron hasta el presente.

LECCIÓN N°2.

Ámbito institucional del Sector Público

A manera de introducción de los conceptos a desarrollar en el texto, es conveniente definir el ámbito institucional al que se refiere el análisis. En el gráfico siguiente se presenta un esquema de los componentes del mismo, de acuerdo con la normativa vigente en la República Argentina.

Cuadro N° 1. Definición de Sector Público



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Manual de clasificaciones presupuestarias. Ministerio de Hacienda. Argentina.

La definición considerada en el trabajo se refiere al Sector Público No Financiero integrado por seis sectores:

- Administración nacional que abarca la administración central compuesta por las jurisdicciones dependientes de los poderes del estado; organismos descentralizados e instituciones de seguro social. Estas últimas, así como los entes que siguen a continuación tienen personería jurídica y patrimonio propio y no dependen jerárquicamente de la administración pública nacional.
- Empresas pertenecientes al estado. Las mismas participan de las actividades de intercambio regidas por el derecho comercial privado.
- Entes interestatales nacionales e internacionales.
- Universidades nacionales.
- Fondos fiduciarios encargados de la administración de fondos públicos para financiar la construcción de infraestructura económico-social constituidos por entes del sector público no financiero.
- Obras sociales, que conforman el subsector de salud correspondiente al Seguro médico obligatorio de entes del estado.

Además, debe considerarse la réplica de este esquema para cada nivel vertical del estado, abarcando gobiernos intermedios o provinciales y gobiernos municipales.

Conceptos preliminares de administración del Estado

La institución determinante del proceso de ingreso y gasto del sector público es el presupuesto. En él se expresa el plan de gobierno, las necesidades sociales a satisfacer y las formas de financiamiento del gasto. Asimismo, es un instrumento legal pues debe ser sancionado por el poder legislativo del estado. El proceso presupuestario abarca las etapas de programación, ejecución y control.

PROGRAMACIÓN

La programación incluye la metodología de elaboración del presupuesto, así como las diversas etapas que se cumplen para su sanción. Existen diversas técnicas para la elaboración del presupuesto.

- a) La técnica tradicional o incremental implica replicar el presupuesto del periodo anterior más una cuota adicional por mayores precios o crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Esta técnica tiene la ventaja de la sencillez mas no provee incentivos para una administración eficiente de los recursos ni favorece las actividades de control del mérito del gasto.
- b) La técnica base cero consiste en que cada jurisdicción del Estado inicia sus actividades con una asignación de presupuesto igual a cero. Para obtener recursos debe justificar sus demandas con la planificación de actividades que hayan superado la prueba del análisis costo – beneficio.
- c) La técnica por programas se basa en asignar presupuesto en función de la relación insumo - producto de la provisión de bienes y servicios por parte del estado. Deben identificarse los productos finales destinados a la población y los intermedios a otras jurisdicciones de la administración pública; posteriormente, a partir de la tecnología de producción adoptada, los insumos y factores necesarios para cumplir el proceso productivo. El presupuesto se asigna a las unidades que organizan dicho proceso. Un aspecto significativo es la fijación de objetivos y metas para expresar los productos del estado en unidades físicas y de esta manera perfeccionar el concepto de producto.
- d) El presupuesto sobre la base de resultados, revierte la secuencia de la técnica por programas. Comienza con la evaluación de resultados del gasto y luego identifica los productos y al final, los insumos. El concepto implica asignar el dinero a los programas que logran impacto significativo en la realidad social.
- e) El presupuesto participativo consiste en una metodología de toma de decisiones respecto de la asignación del presupuesto del estado. Se basa en la conformación de asambleas populares que determinan las necesidades a satisfacer. Se establece una secuencia de instancias de formulación y ajuste de las demandas hasta compatibilizar los planes de la sociedad con los recursos del estado. Dicho proceso es considerado como una herramienta de la democracia participativa más que como una técnica presupuestaria. Los ciudadanos expresan sus necesidades sociales directamente a las autoridades políticas y administrativas del estado. Posteriormente, controlan su efectiva concreción y aplicación.

EJECUCIÓN

La ejecución del presupuesto refiere al conjunto de transacciones que efectúa el Estado para cumplir con el plan de gobierno expresado en el presupuesto. Esta fase abarca cuatro momentos: reserva del gasto, compromiso de gasto, devengado y finalmente, pagado o percibido.

- a) La reserva del gasto se produce cuando una jurisdicción comunica su decisión de gastar a la administración. Ésta autoriza la erogación en la medida que esté contemplada en el presupuesto y exista disponibilidad de recursos para financiarla. El monto referido constituye una estimación del gasto a realizar.
- b) El compromiso del gasto consiste en el primer paso con el proveedor del servicio o bien a adquirir; materializando la orden de compra. En esta fase, tanto el monto del gasto como el beneficiario del mismo son ciertos. Coincide con la prestación del servicio o provisión del bien y su correspondiente documentación.
- c) La etapa del devengado indica el nacimiento de la relación jurídica de obligación de pagar o derecho a cobrar por parte del estado; es el momento económico del proceso ingreso-gasto.
- d) El pago de la obligación o el cobro de la deuda. Este último es el momento financiero del proceso ingreso-gasto.

CONTROL

El control del presupuesto verifica la legalidad, eficacia y eficiencia del gasto. El control legal certifica que el gasto ejecutado esté contemplado en el presupuesto sancionado por la legislatura. Los restantes atributos aluden al mérito del gasto.

La eficacia refiere al cumplimiento de metas expresadas en la relación entre el gasto/ingreso devengado y el gasto/ingreso presupuestado. Por su parte, la eficiencia relaciona el cumplimiento de metas con el gasto empleado. Para poder realizar la evaluación de la eficiencia del gasto es necesario que la técnica de elaboración del presupuesto permita identificar las metas, los productos y los insumos. En segundo lugar, contar con información detallada, oportuna y confiable y, en tercer lugar, la cultura organizacional de los organismos del estado debe ser receptiva al escrutinio externo, considerándolo una instancia de mejoramiento de la gestión pública.

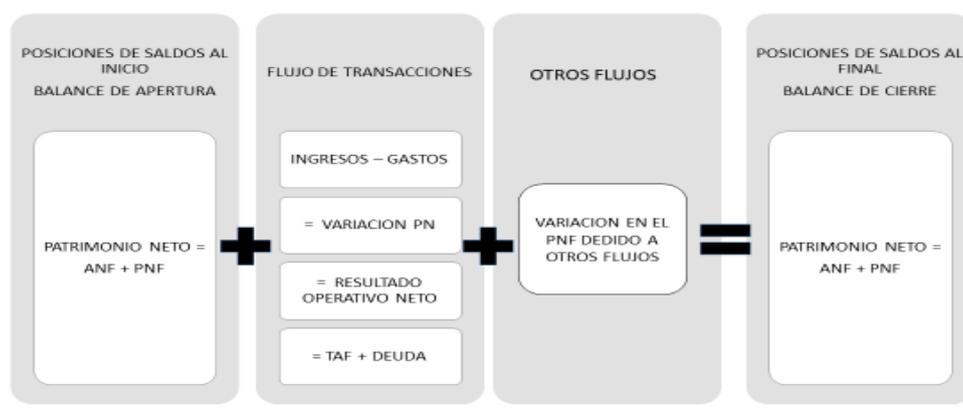
La administración pública alcanza mayor nivel de excelencia si se considera un enfoque sistémico de la misma. El sentido de sistema abarca dos conceptos: interrelación y centralización normativa – descentralización ejecutiva.

La interrelación entre los componentes del sistema administrativo permite optimizar el proceso de obtención, procesamiento y utilización de información para la toma de decisiones. La literatura de sistemas resume los beneficios en el lema: el todo es mayor a la suma de las partes. De esta manera, mejora la gestión estatal, se verifica mayor transparencia de los actos de gobierno y permite el control de la administración.

ESTADOS CONTABLES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La contabilidad tiene el objetivo de sistematizar los datos de transacciones efectuadas por un ente con el propósito de satisfacer la demanda de usuarios de información referida a la situación financiera y patrimonial de aquel. El marco metodológico general propuesto para la elaboración de estados contables de la administración pública se puede considerar en el siguiente cuadro

Cuadro N° 2. Marco Metodológico de la contabilidad del sector público



Fuente: FMI (2014)

Donde:

ANF = Activo No Financiero

PNF = Patrimonio Neto Financiero

PN = Patrimonio Neto

TAF = Tenencia de Activos Financieros

PNF = Pasivo no Financiero

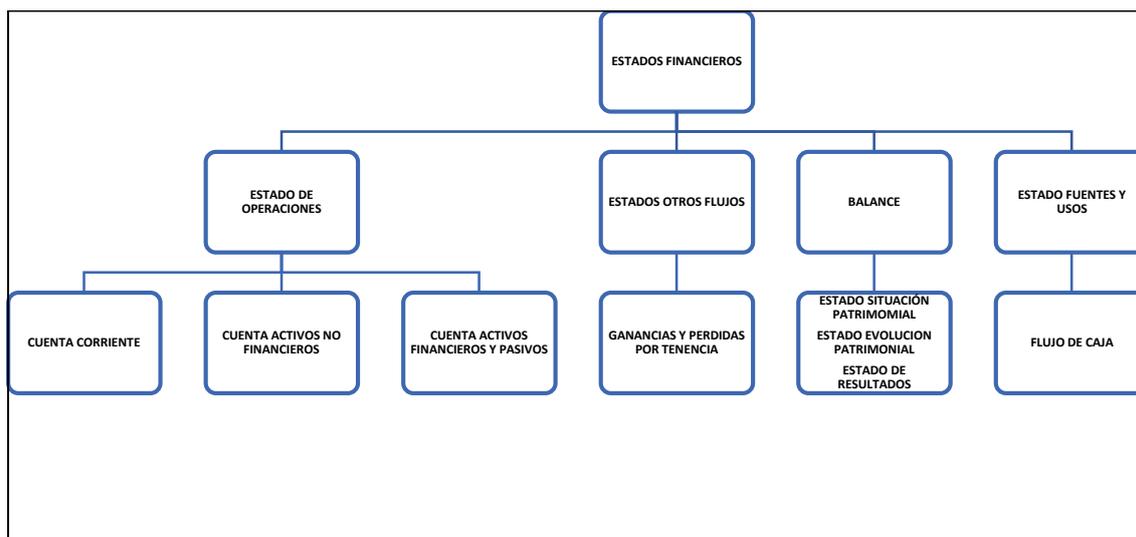
El primer bloque representa el estado patrimonial al inicio del ejercicio fiscal. El mismo es igual al valor de los activos no financieros más los pasivos netos financieros. Cuando se inician las actividades del año, el ente percibe ingresos y realiza gastos que hacen a sus funciones. Como consecuencia de las mismas, se producen variaciones en el patrimonio neto producto del resultado operativo neto registrado en el año.

El mismo se manifiesta en la adquisición de activos financieros o endeudamiento, dependiendo del signo del resultado operativo. A estas transacciones, deben añadirse la registración en el valor de los activos y pasivos del ente que no son producto de transacciones sino de cambios en los precios de los activos y pasivos.

Las variaciones señaladas dan lugar a nuevos valores del patrimonio neto a la fecha de finalización del año fiscal.

Del marco metodológico expuesto pueden derivarse los estados contables requeridos para expresar de manera exhaustiva el estado patrimonial y de resultados del sector público. En forma general, la metodología internacional los denomina estados financieros y se enumeran en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3. Estados Financieros



Fuente: elaboración propia sobre la base de FMI (2014)

El diagrama muestra los cuatro estados contables. En primer lugar, el estado de operaciones en el que se registran los flujos derivados de las transacciones del año y cuenta con tres bloques: la cuenta corriente en el que se registran operaciones que implican variaciones del patrimonio; la cuenta de activos financieros se refiere a las transacciones de activos físicos (bienes de uso), mientras que el tercer bloque receipta las transacciones que implican endeudamiento neto (toma de créditos menos adquisición de activos financieros).

El segundo estado, contabiliza flujos derivados de los cambios de valor en los activos y pasivos poseídos por el estado tales como diferencias de cambio, variación en cotizaciones de títulos y acciones, entre otros.

El Balance refleja el estado de activo pasivo y el patrimonio neto que surge del balance anterior más la suma algebraica de los flujos del año considerados en los anteriores estados contables descriptos.

Finalmente, el estado de fuentes y uso implica la registración de todas las operaciones de caja y bancos realizadas por el estado y que facilitan la administración financiera del mismo.

Dentro de los estados contables mencionados, alcanza especial relevancia el Estado de Operaciones, también denominado Esquema de Ahorro, Inversión y Financiamiento. La misma puede confeccionarse en el momento del devengado para conocer el resultado económico o en el momento del realizado para conocer los movimientos de caja del periodo. En el siguiente cuadro se presenta un modelo del esquema citado.

Cuadro N° 4. Estado de Operaciones

| Estado de Operaciones | CODIGOS |
|---|--------------|
| A. Transacciones que afectan el patrimonio neto: | |
| Ingresos | 1 |
| Gastos | 2 |
| Resultado operativo neto/bruto (1-2) | (1-2) |
| B. Transacciones en activos no financieros | |
| Inversión neta/bruta en activos no financieros | 3 |
| Erogaciones (2+3) | 4 = 1+3 |
| Resultado Financiero | 5 = 3 - 4 |
| Préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-) (1-2-31) | 6 = -5 = 7-8 |
| C. Transacciones en activos financieros y pasivos (financiamiento): | |
| Adquisición neta de activos financieros distintos de efectivo | 7 |
| Incurrimiento neto de pasivos | 8 |

Fuente: elaboración propia sobre la base de FMI (2014)

El primer bloque es la cuenta corriente del estado de operaciones; la diferencia entre ingresos y gastos arroja la primera partida denominada Resultado Operativo Bruto, también se puede denominar resultado económico o ahorro. El bloque siguiente registra operaciones de compra y venta de bienes de capital. Al considerar la diferencia de ingresos totales y egresos totales se puede obtener el Resultado Operativo Neto o Resultado Financiero. Este es la partida indicativa de la situación de déficit o superávit de las cuentas públicas. En el primer caso, la administración debe contraer préstamos en forma neta para poder financiarlo; en el segundo caso la administración se encuentra en posición de conceder préstamos o adquirir activos financieros. Por lo tanto, la diferencia entre la adquisición de activos financieros y la obtención de préstamos constituye el endeudamiento neto que es igual al resultado financiero con el signo opuesto.

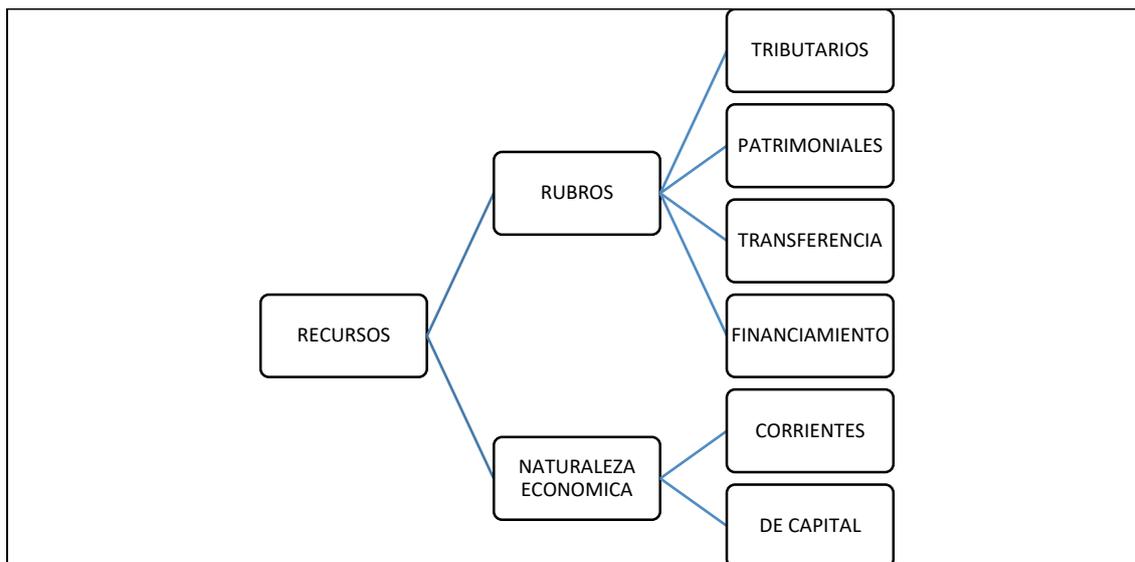
Otra partida relevante es el resultado primario, la misma se obtiene por diferencia entre ingresos y gastos primarios. Los gastos primarios resultan de la resta entre gastos totales e intereses pagados por la deuda. El resultado primario refleja el estado de operaciones neto de los déficits anteriores financiados con deuda; de manera que refleja el flujo de transacciones del ejercicio.

Clasificaciones Presupuestarias

La organización de la administración financiera y contable del estado incluye la confección de listados oficiales de cuentas que son de uso común para todas las jurisdicciones. Dichas cuentas y sus denominaciones están codificadas con una apertura en sentido de ramas de árbol. De este modo, es posible agregar todas las operaciones registradas en forma descentralizada.

Existen diversos criterios para clasificar los recursos atendiendo al diferente uso que se hace de la información provista por el sistema contable de la administración pública. En este caso se presentan dos: por rubros que atiende a la especie del tributo y a su naturaleza económica de acuerdo con su impacto en la magnitud y composición del patrimonio neto del estado y por contrapartida de los particulares.

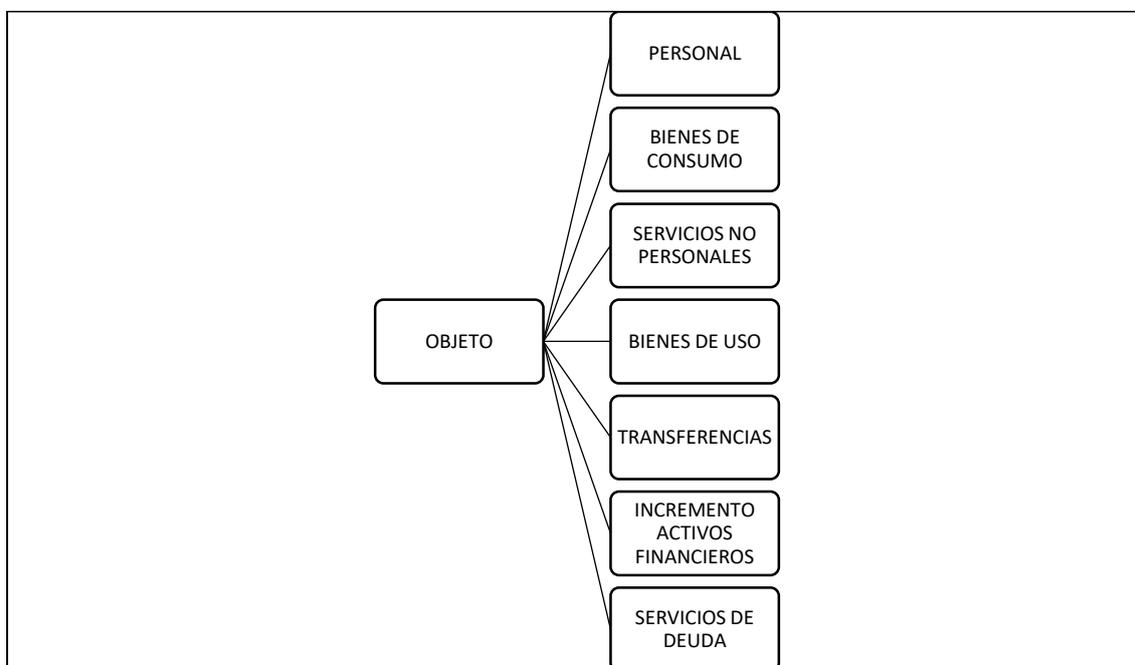
Cuadro N° 5. Clasificaciones de Recursos.



Fuente elaboración propia en base a Ministerio de Economía de Argentina

Asimismo, el cuadro siguiente presenta tres de las diversas clasificaciones de gastos. En primer lugar, aparece la clasificación por objeto y atiende a la naturaleza de la partida de gasto; esta clasificación permite conocer la estructura de costos de los servicios prestados por el estado.

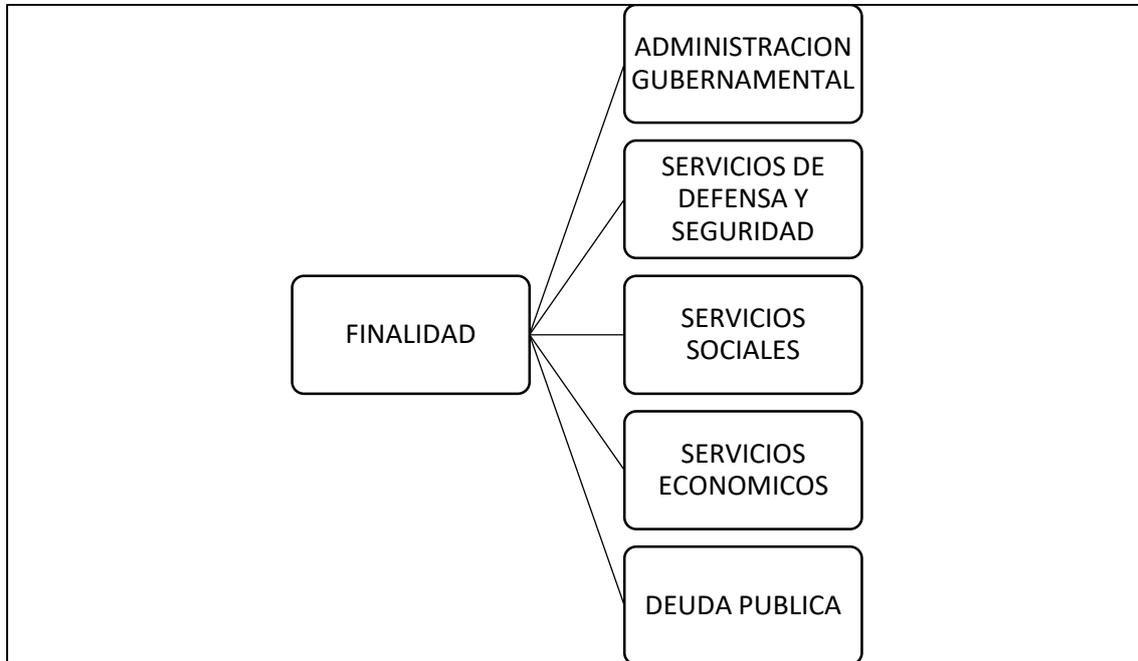
Cuadro N° 6. Clasificación del gasto por objeto



Fuente: [mecon.gob.ar/manuales nuevo/Presupuesto-Clasificador13.pdf](http://mecon.gob.ar/manuales_nuevo/Presupuesto-Clasificador13.pdf)

En segundo lugar, aparece la clasificación económica del gasto y en tercer lugar la clasificación por finalidad que atiende a la naturaleza del servicio prestado por el estado. Esta tipología se divide a su vez en funciones y sub-funciones.

Cuadro N° 7. Clasificación del gasto por finalidad



Fuente: [mecon.gob.ar/manuales nuevo/Presupuesto-Clasificador13.pdf](http://mecon.gob.ar/manuales_nuevo/Presupuesto-Clasificador13.pdf)

Cabe aclarar que se pueden encontrar también clasificaciones institucionales y geográficas del gasto. Las primeras informan el gasto por ente u organismo de la jurisdicción; el segundo por el lugar donde fue realizado el gasto de acuerdo con la organización territorial del estado.

CUADROS ANEXOS

Cuadro A1. Cuenta de Ahorro Inversión y Financiamiento. Base Devengado.
Administración Nacional por Jurisdicción Miles de Millones de Pesos.
Año 2019 - República Argentina

| CONCEPTO | Administración Central = 1 | Organismos Descentralizados = 2 | Instituciones de Seguridad Social = 3 | Administración Nacional 4 = 1+2+3 |
|---|----------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|
| I INGRESOS CORRIENTES | 1.829,00 | 113,55 | 1.896,83 | 3.839,37 |
| - Ingresos Tributarios | 1.490,34 | 31,48 | 559,60 | 2.081,42 |
| - Aportes y Contrib. a la Seguridad Social | 2,45 | 22,45 | 1.030,19 | 1.055,09 |
| - Ingresos no Tributarios | 73,86 | 40,74 | 1,98 | 116,58 |
| - Ventas de Bs. y Serv. de las Adm. Púb. | 3,48 | 3,85 | | 7,34 |
| - Rentas de la Propiedad | 241,05 | 10,03 | 305,05 | 556,13 |
| - Transferencias Corrientes | 17,82 | 5,00 | | 22,82 |
| II GASTOS CORRIENTES | 2.069,01 | 267,36 | 2.140,79 | 4.477,16 |
| - Gastos de Consumo | 454,76 | 98,30 | 27,06 | 580,12 |
| . Remuneraciones | 352,74 | 75,21 | 20,90 | 448,85 |
| . Bienes y Servicios | 101,99 | 23,08 | 6,16 | 131,23 |
| . Otros Gastos | 0,03 | 0,01 | 0,00 | 0,04 |
| - Intereses y otras Rentas de la Propiedad | 926,68 | 0,97 | 0,11 | 927,76 |
| - Prestaciones de la Seguridad Social | 7,97 | 126,20 | 1.730,81 | 1.864,99 |
| - Otros Gastos Corrientes | 0,08 | 0,06 | 0,00 | 0,14 |
| - Transferencias Corrientes | 679,52 | 41,82 | 382,81 | 1.104,16 |
| III RESULTADO ECONOMICO AHORRO/DESAHORRO (I-II) | -240,01 | -153,81 | -243,97 | -637,79 |
| IV RECURSOS DE CAPITAL | 4,21 | 23,28 | 29,34 | 56,83 |
| V GASTOS DE CAPITAL | 198,71 | 85,55 | 0,67 | 284,93 |
| VI INGRESOS TOTALES (I+IV) | 1.833,21 | 136,82 | 1.926,17 | 3.896,20 |
| VII GASTOS TOTALES (II+V) | 2.267,72 | 352,91 | 2.141,47 | 4.762,09 |
| VIII RESULT. FINANC. ANTES DE CONTRIBUCIONES | -434,51 | -216,08 | -215,29 | -865,89 |
| IX CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS | 16,44 | 242,82 | 727,08 | 986,35 |
| X GASTOS FIGURATIVOS | 774,70 | 3,54 | 208,11 | 986,35 |
| XI RESULTADO PRIMARIO | -266,11 | 24,13 | 303,68 | 61,70 |
| XII RESULTADO FINANCIERO | -1.192,77 | 23,20 | 303,68 | -865,89 |
| XIII FUENTES FINANCIERAS | 4.778,06 | 69,58 | 123,01 | 4.899,14 |
| XIV APLICACIONES FINANCIERAS | 3.585,29 | 92,79 | 426,69 | 4.033,25 |
| XV FINANCIAMIENTO NETO | 1.192,77 | -23,20 | -303,68 | 865,89 |

Fuente: Ministerio de Economía de Argentina

Cuadro A2. Estado de Activo y Pasivo. En pesos
Año 2019 - República Argentina

| ACTIVO | Año fiscal 2019 |
|---|------------------------|
| Activo corriente | |
| Disponibilidades | 165.556.565.706,73 |
| Inversiones financieras | 3.322.234.075,94 |
| Créditos | 167.136.465.434,19 |
| Bienes de Cambio | 3.823.577.959,53 |
| Otros activos a asignar | 6.480.265,00 |
| Total del Activo Corriente | 339.845.323.441,39 |
| Activo no corriente | |
| Inversiones financieras | 3.660.308.195,70 |
| Créditos | 1.580.099.533.708,01 |
| Bienes de Uso | 145.527.551.960,96 |
| Bienes Inmateriales | 999.900.636,97 |
| Aportes y Participaciones de Capital | 6.780.714.770.441,54 |
| Otros activos a asignar | 11.790.765.527,83 |
| Otros Activos | 155.454.019,65 |
| Total del Activo No Corriente | 8.522.948.284.490,66 |
| Total del Activo | 8.862.793.607.932,05 |
| PASIVO | |
| Pasivo Corriente | |
| Deudas | 3.172.397.275.738,05 |
| Fondos de Terceros y en Garantía | 58.313.032.077,28 |
| Previsiones | 15.384.970,68 |
| Otros pasivos | 173.006.268.664,21 |
| Total del Pasivo Corriente | 3.403.731.961.450,22 |
| Pasivo no corriente | |
| Deudas | 15.850.379.000.711,90 |
| Previsiones | 77.667.642.575,98 |
| Otros pasivos a asignar | 3.176.509.592,79 |
| Total del Pasivo No Corriente | 15.931.223.152.880,60 |
| Total del Pasivo | 19.334.955.114.330,90 |
| PATRIMONIO NETO | |
| Total del Patrimonio Neto - Según Estado Respectivo | -10.472.161.506.398,80 |
| Total del Pasivo y Patrimonio Neto | 8.862.793.607.932,05 |

Fuente: Ministerio de Economía de Argentina

Cuadro A3. Estado de Origen y Aplicación de Fondos
Miles de Millones de pesos.
Año 2019 - República Argentina

| | |
|-----------------------------------|-----------------------|
| Origen de fondos | |
| Saldo inicial de disponibilidades | 702.587.149.882,30 |
| Flujo anual | -3.404.350.427.688,71 |
| Variación de activos | 390.134.852,61 |
| Variación de pasivos | 6.798.599.157.596,81 |
| Total origen de fondos | 3.114.095.296.161,14 |
| Aplicación de fondos | |
| Variación de activos | 3.651.125.880.336,71 |
| Total aplicación de fondos | 3.651.125.880.336,71 |

Fuente: Ministerio de Economía de Argentina

Cuadro A.4. Gasto de la Administración Nacional por finalidad y función. Base Devengado.
Año 2019 - República Argentina

| | | |
|---|--------------------|--------|
| TOTAL GASTOS | 4.762.089,4 | 100,0% |
| 1 - ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL | 229.754,6 | 4,8% |
| 11-Legislativa | 21.499,0 | 0,5% |
| 12-Judicial | 81.827,5 | 1,7% |
| 13-Dirección Superior Ejecutiva | 12.745,1 | 0,3% |
| 14-Relaciones Exteriores | 27.784,4 | 0,6% |
| 15-Relaciones Interiores | 76.992,7 | 1,6% |
| 16-Administración Fiscal | 2.843,6 | 0,1% |
| 17-Control de la Gestión Pública | 3.980,9 | 0,1% |
| 18-Información y Estadística Básicas | 2.081,4 | 0,0% |
| 2 - SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD | 196.580,7 | 4,1% |
| 21-Defensa | 73.831,3 | 1,6% |
| 22-Seguridad Interior | 96.231,9 | 2,0% |
| 23-Sistema Penal | 18.776,6 | 0,4% |
| 24-Inteligencia | 7.740,9 | 0,2% |
| 3 - SERVICIOS SOCIALES | 2.828.303,6 | 59,4% |
| 31-Salud | 169.323,7 | 3,6% |
| 32-Promoción y Asistencia Social | 90.151,1 | 1,9% |
| 33-Seguridad Social | 2.218.102,3 | 46,6% |
| 34-Educación y Cultura | 238.892,5 | 5,0% |
| 35-Ciencia y Técnica | 49.052,6 | 1,0% |
| 36-Trabajo | 10.645,8 | 0,2% |
| 37-Vivienda y Urbanismo | 29.369,9 | 0,6% |
| 38-Agua Potable y Alcantarillado | 22.765,7 | 0,5% |
| 39-Otros Servicios Urbanos | 0,0 | 0,0% |
| 4 - SERVICIOS ECONOMICOS | 569.656,1 | 12,0% |
| 41-Energía, Combustibles y Minería | 248.109,2 | 5,2% |
| 42-Comunicaciones | 11.818,7 | 0,2% |
| 43-Transporte | 267.250,6 | 5,6% |
| 44-Ecología y Medio Ambiente | 15.086,6 | 0,3% |
| 45-Agricultura | 12.502,1 | 0,3% |
| 46-Industria | 9.755,0 | 0,2% |
| 47-Comercio, Turismo y Otros Servicios | 3.847,7 | 0,1% |
| 48-Seguros y Finanzas | 1.286,2 | 0,0% |
| 5 - DEUDA PUBLICA | 937.794,4 | 19,7% |

Fuente: Ministerio de Economía de Argentina

LECCIÓN N°3.

Teoría de los Bienes Públicos

Concepto de bien público

Imaginemos una comunidad de personas, cada una de las cuales experimenta necesidades diversas. Una de las mismas, necesita comprar calzado. Entonces, podrá concurrir al comercio que venda los zapatos de su preferencia y podrá ser la dueña de los mismos con derecho a usarlos si abona el precio correspondiente. Una vez realizado el acto de compraventa dicha mercadería ya no estará disponible para otras personas.

En adición, imagínese que esa misma persona experimenta la necesidad de vivir en una ciudad con calles asfaltadas. En ese caso la solución de mercado indicaría que tendría que contratar a una empresa de construcción que realice la obra.

No podrá apropiarse de una unidad de asfalto; este servicio no se puede dividir; la obra se ofrece en un solo bloque o no se ofrece. Además, no podrá evitar que el resto de los integrantes de la comunidad usen las calles abonadas por ella. Bajo estas condiciones resulta improbable que la persona pueda realizar la transacción y satisfacer su necesidad. Se requiere otro mecanismo que permitiera satisfacer dicha necesidad; por ejemplo, una asamblea de vecinos que decida si están dispuestos a llevar adelante la obra y pagar por ella. Es decir, el mecanismo de mercado es sustituido por una acción colectiva.

El ejemplo expuesto es definido en términos analíticos por Paul Samuelson (1954: 1):

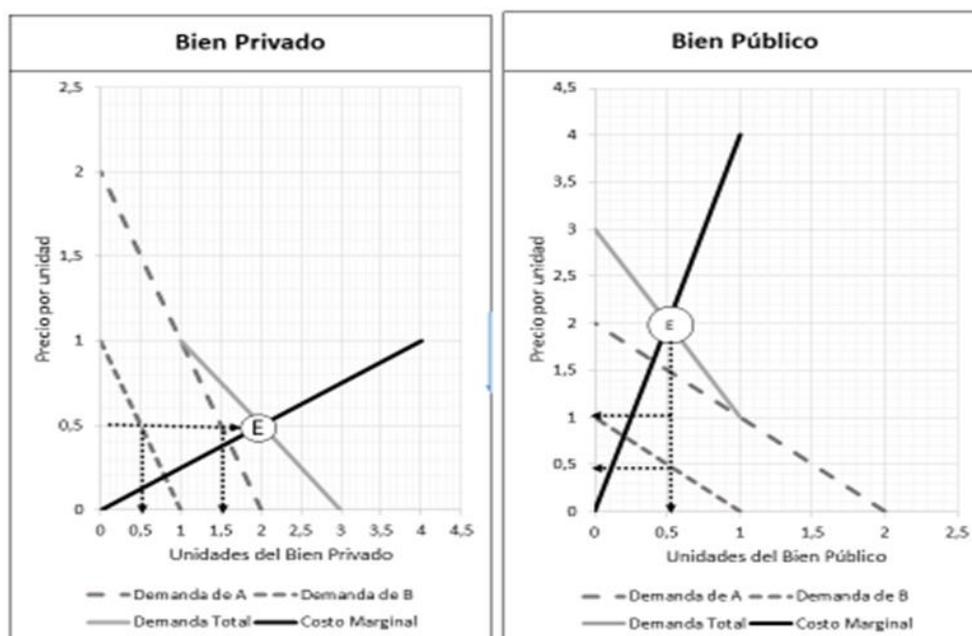
Explícitamente asumo dos categorías de bienes: bienes ordinarios de consumo privado ($X_1 \dots X_n$) que pueden ser parcelados entre diferentes individuos ($1, 2, \dots, i, \dots, s$) de acuerdo con las relaciones $X_j = \sum_1^s X_{ij}$, y bienes de consumo colectivo ($X_{n+1} \dots X_{n+m}$) que todas las personas disfrutan en común, en el sentido que cada consumo individual de tal bien no implica la sustracción del consumo por parte de otro individuo del mismo bien⁶

El bien público así definido tiene dos atributos característicos. En primer lugar, el consumo que hace una persona de dicho bien no reduce el consumo de otra persona: el bien público está disponible para un conjunto amplio de beneficiarios. Dicho de otra manera, el aumento del costo que implica agregar un consumidor es nulo.

Este es el principio de no rivalidad en el consumo. Podemos ilustrar la diferencia entre un bien privado donde hay rivalidad en el consumo y un bien público donde no la hay. Con el propósito de exponer el análisis de la provisión de un bien público y un bien privado desde la perspectiva comparativa, se presenta el siguiente gráfico:

⁶ El original en inglés: "I explicitly assume two categories of goods: ordinary private consumption good ($X_1 \dots X_n$) which can be parcelled out among different individuals ($1, 2, \dots, i, \dots, s$) according to the relations $X_j = \sum_1^s X_{ij}$ and collective consumption goods ($X_{n+1} \dots X_{n+m}$) which all enjoy in common in the sense that's individual's consumption of such good leads to no subtraction from any other individual's consumption of that good".

Gráfico N°1. Asignación de un Bien Privado y un Bien Público.



Fuente: Elaboración propia

En el panel de la izquierda, se observa la asignación de un bien privado. Puesto que el bien privado es divisible, la curva de demanda total del mercado se obtiene por suma horizontal de las cantidades que cada consumidor está dispuesto a comprar al precio de equilibrio del mercado. En el ejemplo, la demanda total del mercado resulta de la suma de las demandas individuales de las personas A y B.

La misma coincide con la oferta en el punto E, determinando una cantidad de 2 unidades a consumir y un precio de 0,5\$ por unidad. Obsérvese que, a dicho precio, A compra 0,5 unidades y B 1,5 unidades. En los puntos de equilibrio se cumplen las condiciones habituales de eficiencia. El precio es igual al costo marginal, tanto para la cantidad consumida por A como la de B y el total; donde el precio del producto es asimilable al valor que cada consumidor le otorga a la última unidad consumida o beneficio marginal. En resumen:

$$P = CMg = BMGa = BMGb$$

El cumplimiento de la condición de eficiencia asegura que la valoración que las personas hacen de la última unidad consumida del bien sea igual al valor del costo incurrido para su producción. A su vez, éste es el precio de mercado del bien.

En el panel de la derecha se representa la asignación de un bien público. Dado que el bien público no se puede dividir deberá decidirse la magnitud del mismo y el precio que cada consumidor está dispuesto a pagar para su financiamiento. Se incluyen las funciones de demanda de dos consumidores A y B⁷. La suma vertical de las mismas permite obtener la demanda total del mercado.

La misma se intersecta con la curva de oferta (dada por el costo marginal de producir el bien) en el punto E, que es el de equilibrio. La cantidad del bien público es 0,5 unidades. Por ese tamaño de bien público, A está dispuesto a abonar $P_a = 1,5\$$ por unidad; mientras que B un precio de 0,5\$ por unidad. Entonces, se deben sumar los montos que están dispuestos a pagar

⁷ Resulta más riguroso la denominación *pseudo*-demanda del bien público pues como se verá más adelante, los consumidores del bien público no tienen incentivos para revelar preferencias por el bien público

cada uno de los/las demandantes para poder pagar el bien público. Interpretando a P_a y P_b como el beneficio que deriva cada persona del consumo del bien, podemos expresar la condición de equilibrio

$$P = CMg = BMG_a + BMG_b$$

Se observa que el beneficio marginal de A es menor al costo marginal del producto, indicando que no se cumple la condición de eficiencia y por lo tanto la asignación no es óptima; lo mismo ocurre con el beneficio marginal de B.

El segundo rasgo característico de la noción de bien público es el incumplimiento del principio de exclusión. En la medida que exista un mecanismo que permita cobrar un precio a cada beneficiario que consume el bien, se podría recaudar el dinero para su financiación. ¿Qué ocurre si no hay un mecanismo que excluya a quienes no pagan? ¿Es posible que los potenciales consumidores estén dispuestos a revelar sus preferencias por el bien y manifiesten cuánto dinero estarían dispuestos a pagar?

La exposición del problema en una matriz de pagos correspondiente a teoría de los juegos permite analizar el tópico (Cullis y Jones, 1991). Se presenta un ejemplo correspondiente al caso de A. Si se conoce que el beneficio por el consumo del bien público para cada persona es de 2\$ y el precio que cada una debe pagar es 0,5\$, las opciones de A permiten construir la siguiente matriz:

Cuadro N° 1. Matriz de Recompensas de la persona A por la provisión del bien público

| | | Resto de personas | |
|-----------|---------------|-------------------|----------------|
| | | Contribuyen | No Contribuyen |
| Persona A | Contribuye | 1,5\$ | -0,5\$ |
| | No contribuye | 2\$ | 0 |

Fuente: Elaboración propia

La primera opción está en la celda de la izquierda-arriba. La persona A contribuye, así como el resto de las personas, entonces el bien público puede ofrecerse. La persona obtiene un beneficio de 2\$ y paga un costo de 0,5\$ con lo cual el beneficio neto obtenido por A es 1,5\$.

La segunda opción es la celda derecha-arriba; A contribuye, pero el resto no lo hace. Dado que no hay aportantes (solo aporta A), el bien público no se ofrece. Por lo tanto, A no recibe beneficio alguno y paga un costo de \$0,5, con lo cual el beneficio neto de -0,5\$.

La tercera opción es izquierda-abajo en la cual A no contribuye (decide actuar como polizone, consumir el bien sin pagar). El beneficio neto será 2\$ pues su costo es cero. Finalmente, si nadie paga, el bien público no se ofrece y el beneficio neto es cero.

El ejercicio indica que la opción más conveniente para A es actuar como polizone y que el resto pague. El resultado es válido tanto para A como para cada uno de las personas tomadas en forma aislada. Por lo tanto, la conclusión es que el bien público no puede ser provisto a través del mecanismo de mercado mediante el pago voluntario de los consumidores por la producción del bien. Samuelson concluye que se requiere la intervención del estado para proveer bienes públicos, aunque no existe un mecanismo que logre la asignación eficiente del mismo.

El concepto de bien público no está exento de controversias. Holcombe (1998) afirma que las propiedades de no exclusión y no rivalidad no ameritan calificar a los bienes como públicos. El mercado privado ofrece soluciones para estos tipos de bienes sin necesidad de intervención del estado en su provisión. Pone como ejemplos la radiofonía, la televisión de aire y

aplicaciones de internet, que se proveen a través de empresas privadas que financian su provisión a través del cobro de publicidad.

Con una perspectiva opuesta, Filgueira y Lo Vuolo afirman la improcedencia del concepto de bien público

De aquí se llega a una conclusión relevante para la formulación y ejecución de políticas públicas: mientras que la no rivalidad de un bien o servicio de consumo tiene mucho que ver con su naturaleza –aunque no solamente- la exclusión/no exclusión -salvo casos extremos tiene mucho más que ver con la forma institucional y de propiedad que regulan la producción y consumo. En otras palabras, es más una cuestión política que de naturaleza económica. (2020: 11)

Por último, cabe destacar el aporte de Julio Olivera, quien clasifica a bienes públicos en materiales (activos del Estado) o inmateriales referidos a los bienes públicos que el estado provee a la población y cuyo principal rasgo es el consumo no rival.

En adición considera que la provisión de los mismos constituye una relevante política pública para estabilizar los precios en razón que ataca tres causas de la inflación: inflación de demanda (al aumentar la oferta de bienes); inflación de costos (incrementa la productividad de los factores); inflación estructural (facilitando la movilidad de los factores).

La exposición del tema permite identificar un espectro amplio de definiciones de bien público. Algunas enfatizan las características técnicas de los bienes (excluibilidad y rivalidad) y otras se basan en el tipo de necesidades que satisfacen. Tomar uno u otro criterio tiene consecuencias sobre las decisiones de gasto público y el tamaño de este.

Tamaño del grupo de usuarios

El resultado de la sección anterior indica que en un juego entre un miembro y el resto de la comunidad tiene como resultado que cada persona tiende a actuar como polizone. Sin embargo, el tamaño de la comunidad de decisores es importante.

En grupos pequeños, cada persona sabe que su aporte al financiamiento del bien público es decisivo. Si él o ella no aportan no podrá ser posible su provisión. En cambio, si el resto de la comunidad es un grupo muy numeroso, su aporte no será relevante para la financiación del bien público. Por lo tanto, la conducta de polizone es más esperable en grupos grandes que en grupos pequeños.

En grupos pequeños es factible una negociación con el fin de suministrar voluntariamente el bien público, aunque no hay razones para pensar en una solución eficiente. Cada negociador tratará de conseguir un precio menor al de reserva (el máximo precio que está dispuesto a pagar); por lo tanto, el resultado se aleja de la condición $\text{precio} = \text{beneficio marginal} = \text{costo marginal}$. Este resultado marca otra diferencia relevante entre bienes sociales y bienes privados.

En estos últimos las posibilidades de alcanzar soluciones de eficiencia aumentan con el incremento del tamaño del grupo de participantes en las transacciones. Cada participante por separado, no puede influir en el precio y por lo tanto una posible conducta estratégica de su parte no afecta el precio de equilibrio; entonces cada persona tiene incentivos para revelar sus preferencias.

En cambio, para el caso de los bienes sociales o públicos la conducta estratégica de cada participante es factible en grupos grandes. Si una sola persona no revela preferencias y no

paga su parte de bien público, su conducta no altera la provisión del bien público por lo tanto aumenta el beneficio de la conducta polizante.

Casos Impuros

En la sección anterior fue expuesto el caso de un bien público con los atributos de no rivalidad en el consumo y no exclusión. No siempre estas características se presentan conjuntamente. En la literatura se tratan estos casos desde diversas ópticas.

Taxonomía de Bienes

Sobre la base de los dos atributos de los bienes públicos, es posible establecer una taxonomía que contempla una variedad más amplia de bienes.

Cuadro 2. Taxonomía de Bienes.

| | | RIVALIDAD | |
|-----------|----|-----------|--------------|
| | | SI | NO |
| EXCLUSIÓN | SI | PRIVADO | DE CUOTA |
| | NO | COMUNES | PÚBLICO PURO |

Fuente: Elaboración propia

En el casillero arriba-izquierda es el caso de los bienes privados y el de la derecha-abajo el de los bienes públicos puros ya mencionados. Los casilleros restantes corresponden a los casos impuros. El caso derecha-arriba describe los denominados bienes de cuota (en la terminología de Savas, 1990).

En este tipo de bienes es posible la exclusión, pero no hay rivalidad en el consumo. Esta última característica no es ilimitada, este tipo de bienes es congestionable: una vez que se ocupa la capacidad total del bien, la no rivalidad cesa. En el caso bienes club, como los denominara James Buchanan, el agotamiento puede ser rápido. En el caso de bienes distribuidos en red (distribución de energía eléctrica, gas natural, entre otros) el congestionamiento ocurre a una escala mayor. Este tipo de bienes son provistos por monopolios naturales.

El último caso corresponde al de los bienes comunes; éste fue enunciado por David Hume al observar que los campos comunales de Inglaterra se deterioraban a raíz del pastoreo de las majadas de ovejas. Entonces, las majadas compiten por el pasto, pero sus propietarios no pagan por su uso, conduciendo a la degradación de los campos. Este razonamiento es extensible al resto de los bienes de la naturaleza.

Bienes cuasi-públicos

Otra forma de abordar los casos de bienes públicos impuros es con el término teórico bien cuasi público o mixto en la nomenclatura de Musgrave. Este enfoque identifica dos componentes en los bienes; uno privado en tanto son rivales y excluibles y otro público debido a efectos que provocan en personas ajenas al acto de intercambio del bien. Este último atributo se denomina externalidad.

En casos que las acciones de un agente económico afectan el entorno de otro, se produce una externalidad. El impacto puede manifestarse en la función de producción o en la función de utilidad; entonces, las externalidades se clasifican en consumo y producción. Además, el sentido de la afectación puede ser positivo o negativo, con lo cual abre otra clasificación de las externalidades. Cuando estas últimas son significativas, motivan la atención de las finanzas públicas.

El problema se produce pues los agentes económicos solo computan en sus cálculos de beneficios y costos, los valores que le afectan en forma privada; en cambio, los beneficios y costos externos quedan sin cómputo. Por lo tanto, la solución de mercado para estos tipos de bienes no es eficiente puesto que los precios no reflejan la totalidad de los costos y/o beneficios producidos por el consumo y/o producción de este tipo de bienes.

De la definición expuesta cabe colegir la existencia de una clasificación de las externalidades según afecten la función de utilidad o la función de producción de terceros; además la calidad de la afectación puede ser positiva o negativa.

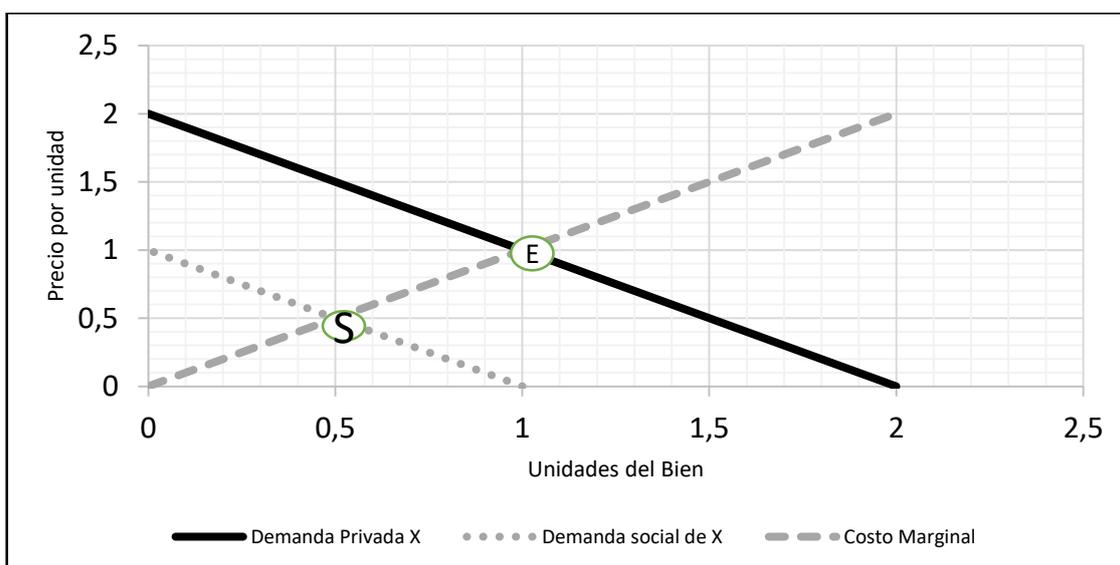
En el caso de las externalidades positivas (negativas) de consumo, el beneficio marginal privado es menor (mayor) que el social. En el caso de externalidades positivas (negativas) de producción, el costo marginal privado es mayor (menor) que el costo marginal social.

Al diferir los costos privados de los sociales o los beneficios privados de los sociales; la igualación del precio al costo marginal no asegura la provisión eficiente de los mismos. Esa es la razón por la cual la provisión del mercado no asegura el máximo de eficiencia; el consumo y la producción asignados por el mercado resultan mayores a las cantidades óptimas en el caso de las externalidades negativas. El consumo y la producción resultan menores a las cantidades eficientes en el caso de externalidades positivas.

Las situaciones señaladas justifican, desde la teoría propuesta, la intervención del estado para asegurar que los precios contengan toda la información referida a beneficios y costos de la producción y consumo de los bienes en el mercado. A continuación, se muestra una exposición gráfica del tópico abordado.

En el gráfico 2 se considera el caso de una externalidad negativa en la demanda; es decir el consumo por parte de un particular tiene consecuencias negativas sobre terceros que no participaron del acto de intercambio para la compra del bien en cuestión.

Gráfico N° 2. Mercado con externalidad negativa en la demanda



Fuente: Elaboración propia

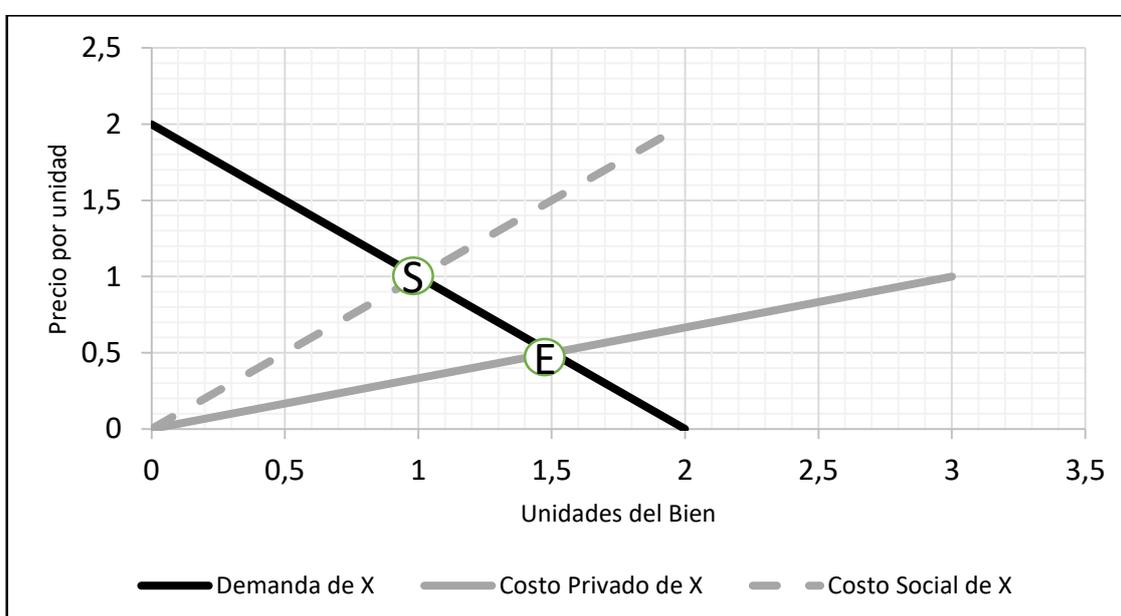
En el gráfico se observa que el equilibrio con las funciones de oferta y demanda del bien se verifica en el punto E en que se consume 1 unidad a 1\$ y se cumple que el costo marginal privado de producir el bien es igual a la utilidad marginal de su consumo. Sin embargo, el

consumo de este bien genera efectos externos negativos a otras personas por lo cual la demanda social que incluyera las externalidades se ubica a la izquierda de la demanda privada. El equilibrio eficiente de la economía debería darse en S donde se consumen 0,5 unidades.

Ahora bien, como la demanda social no puede manifestarse en el mercado; es necesario elevar el precio que pagan los consumidores a 1,5\$ por unidad y reducir el precio que reciben los productores a 0,5\$ por unidad. A dichos precios tanto la demanda como la oferta intercambiarían la cantidad óptima que es 0,5 unidades. La forma de lograr este resultado es si el Estado aplica un impuesto a la venta de este bien de 1\$ por unidad. En el ejemplo, los consumidores aportan 0,5\$ y los vendedores 0,5\$ como resultado de comparar el precio que pagaban o recibían antes y después del impuesto.

A continuación, se expone un caso de externalidad negativa en la producción. El productor de un bien provoca costos a otros agentes que él no registra en su contabilidad.

Gráfico N° 3. Mercado con externalidad negativa en la oferta



Fuente: Elaboración propia

Se observa que el equilibrio privado entre las funciones de oferta y demanda del bien se verifica en el punto E en que se consume 1,5 unidades a 0,5\$ por unidad y se cumple que el costo marginal de producir el bien es igual a la utilidad marginal de su consumo.

Sin embargo, la producción de este bien genera costos externos a otras actividades económicas por lo cual la oferta social que incluyera las externalidades se ubicaría a la izquierda de la oferta privada. El equilibrio eficiente de la economía debería darse en S donde se produce 1 unidad.

Ahora bien, como la oferta social no puede manifestarse en el mercado; es necesario cambiar el precio que pagan los consumidores a 1 \$ por unidad y el precio que reciben los productores a 0,4\$ por unidad; a dichos precios tanto la demanda como la oferta intercambiarían la cantidad óptima que es 1 unidad. La forma de lograr este resultado es si el Estado aplica un impuesto a la venta de este bien de 0,6\$ por unidad. Otra alternativa es la solución de Coase, se crea un mercado para la externalidad en que el afectado le paga un precio al productor para que deje de contaminar.

El caso de las externalidades positivas, tanto en el consumo como la producción, pueden analizarse del mismo modo si invertimos las funciones sociales y las privadas. Las externalidades positivas en el consumo están presentes entre otras situaciones, en la salud y la educación. Las externalidades positivas en la producción se presentan, por ejemplo, en el conocimiento aplicado y la construcción de obras de infraestructura.

Provisión y producción de bienes públicos

Se ha establecido que el mercado es incapaz de asignar bienes públicos puros y se requiere la intervención de una acción colectiva para satisfacer necesidades de los consumidores de dichos bienes. Cuando se analiza la asignación de los mismos debe distinguirse entre provisión y producción. La primera alude al financiamiento que asegure el acceso de los consumidores al consumo del bien público; la producción, por su parte, refiere al acto físico de elaborar o prestar el servicio de dicho bien.

En la literatura de la teoría de la elección pública se insiste en la necesidad de delegar la producción de bienes públicos a empresas privadas. Éstas cuentan con mayores incentivos para minimizar costos pues los derechos de propiedad están perfectamente definidos y sus productores buscarán maximizar sus ganancias. En cambio, en el sector público los derechos de propiedad no están claramente definidos y existen incentivos para la apropiación de rentas por parte de agentes con conducta estratégica que participan del consumo y/o producción.

La consecuencia del razonamiento expuesto es que los costos de producción son más altos cuando la producción es pública que cuando es privada. Bajo estos términos, el análisis concluye que la privatización supone un aumento de la eficiencia.

En términos generales, puede considerarse privatización a los diversos grados en que el Estado delega la producción de ente descentralizado o establece criterios competitivos para dicho fin. En el siguiente cuadro se presentan algunas modalidades utilizadas.

Cuadro 3: Algunas modalidades de privatización

| Modalidad | Rol del Estado | Rol del Productor | Rol del Usuario |
|----------------|---------------------------------------|---|--|
| Contrato | Selecciona un productor y financia | Construye el activo y la pone a disposición de los usuarios | Consume el bien sin abonarlo |
| Franquicia | Selecciona un productor | Explota el activo con cargo al usuario | Paga por el servicio que consume |
| Cuasi-Mercados | Otorga poder de compra a los usuarios | Provee el servicio a los usuarios | Selecciona un proveedor del servicio pagando con un bono |

Fuente: Elaboración propia

Las diferentes modalidades son aplicables a diferentes tipos de servicios o bienes prestados por el Estado. El contrato es aplicable a la obra pública; la franquicia a la explotación de activos públicos y los cuasi-mercados son aptos para la provisión de bienes cuasi-públicos o meritorios que tienen características propias de los bienes privados. En estos arreglos institucionales, el Estado otorga bonos a los padres de los alumnos, quienes a su vez entregan los bonos a la escuela donde deciden matricular a su hija o hijo. Las escuelas compiten entre sí para atraer alumnado, obtener bonos y canjearlos por dinero al Estado.

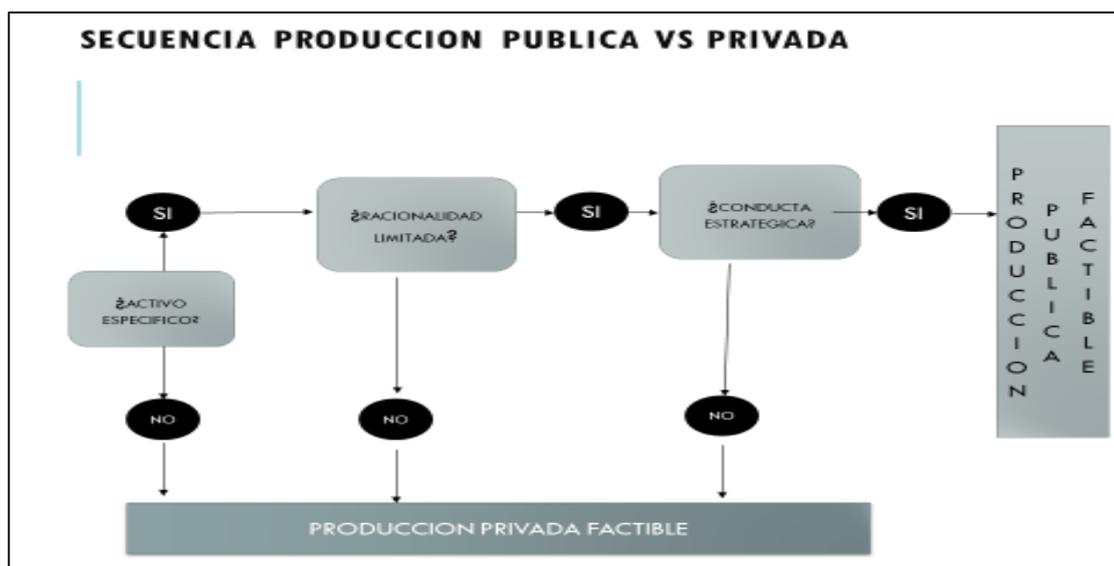
No existen criterios universales que permitan establecer cuál es la mejor modalidad para proveer bienes públicos. En economía se consideran dos atributos a través de los cuales se pueden evaluar las diferentes modalidades: eficiencia y equidad.

La eficiencia alude a la minimización de costos; en lo que a este ítem respecta cabe esperar que las empresas privadas cumplan mejor con este requisito, que está implícito en el objetivo de maximización de beneficios. De todas maneras, este concepto previo se analiza más adelante.

La equidad refiere al acceso universal y con servicios de acuerdo a las necesidades. El cumplimiento de este requisito por parte de empresas privadas genera incertidumbre. Es posible pensar que, guiadas por el objetivo de maximizar beneficios, las empresas privadas discriminen en forma negativa a beneficiarios cuya atención demanda mayores costos.

Anteriormente se dijo que podría esperarse un comportamiento eficiente por parte de la empresa, por su tendencia a minimizar costos. Pero, ¿esa conducta se mantiene en todas las situaciones? La respuesta se realiza con la asistencia del siguiente diagrama.

Gráfico N° 4. Secuencia de evaluación de privatización de la producción de un bien público



Fuente: elaboración propia

El estado contrata a una empresa para la producción de un bien público. Al elaborarse el contrato respectivo surge una primera pregunta relevante. ¿Se trata de un activo que es difícil de especificar? Si la respuesta es no, entonces la producción privada resulta factible, en caso contrario debe pasarse a la segunda pregunta.

¿El contratante tiene información perfecta para contemplar en el contrato las diferentes alternativas que existen para elaborar dicho bien, así como prever las contingencias futuras? En caso afirmativo, la producción privada es factible; en caso contrario, debe pasarse a la siguiente pregunta.

¿El contratado observa una conducta estratégica en el sentido que aprovecha contingencias no previstas en el contrato para obtener más recursos del contratante? Si la respuesta es negativa y ambas partes pueden renegociar los términos del contrato ante situaciones no

previstas, entonces la producción privada es factible. Si el contratado demuestra conducta estratégica entonces la producción pública resulta más adecuada.

Por lo tanto, las actividades con activos específicos, racionalidad limitada y conducta estratégica por parte del contratado, la privatización de la producción de bienes públicos no asegura aumentos de la eficiencia respecto de la producción pública.

Regulación de Monopolios naturales

El caso típico que permite analizar este tema es el de la regulación de monopolios naturales. Como se sabe, éstos se definen como actividades en que el costo medio de producir el servicio es menor cuando hay una sola empresa en el mercado en comparación a un mercado con varios oferentes.

La solución del mercado indica que la empresa monopólica maximiza beneficios cuando iguala ingreso marginal con el costo marginal. Dado que la empresa enfrenta una función de demanda de pendiente negativa, la solución implica que el precio es mayor al costo marginal, generándose pérdida de eficiencia. Este resultado alentó la formación de empresas públicas con el objetivo de maximizar el bienestar.

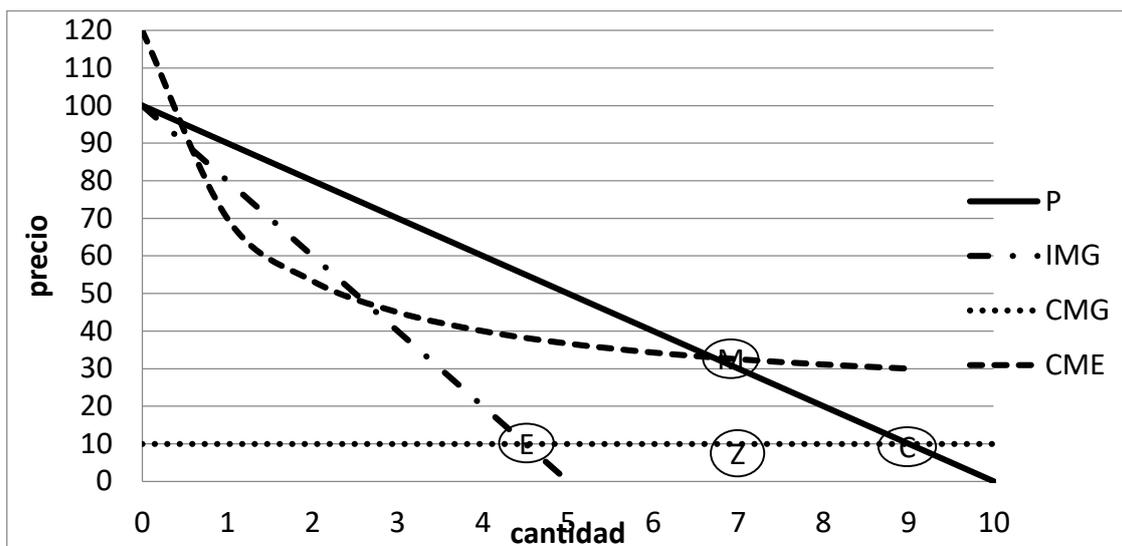
Dada la tendencia a operar con costos más altos que los verificados en empresas de propiedad privada, diversos autores propusieron la producción privada con la regulación estatal.

La primera aseguraría la minimización de costos y la segunda el cumplimiento de objetivos sociales. Uno de los aspectos centrales de la regulación es la fijación de precios o tarifas a las empresas reguladas. En este sentido hay dos modalidades: el costo plus y *price cup* (precio tope). El primero fija la tarifa igual a los costos de producción del servicio más una tasa de beneficios. Esta modalidad lograría la eficiencia asignativa ya que acerca los costos a los precios, pero no la productiva pues tiene incentivos para adoptar procesos productivos ineficientes o inversiones onerosas, teniendo en cuenta que luego dichos costos se consolidan en las tarifas.

Una modalidad alternativa es la de fijar una trayectoria de precios independiente de los costos para introducir incentivos que alienten la minimización de costos por parte de la empresa privatizada. Este criterio incluye transferir al consumidor una parte de los aumentos de productividad, descontando una proporción X a la pauta de indexación de las tarifas. En este caso el objetivo es lograr eficiencia productiva a expensas de la eficiencia asignativa, pues el precio tiende a ser mayor al costo marginal.

La política de fijación de tarifas sobre la base de los costos, admite tres soluciones, dos de las cuales se observan en el gráfico.

Gráfico N° 5: Regulación pública sobre la base de los costos



Fuente: Elaboración Propia

El punto E indica el equilibrio de la empresa monopolística sin regulación. La misma produce 4,5 unidades a un precio de 55\$ por unidad. El ente regulador puede adoptar alguna de las siguientes reglas basadas en costos: precio igual a costo marginal, precio igual a costo medio y tarifa en dos partes.

La primera opción apunta a obtener la solución del mercado competitivo. Esta se observa en el punto C donde se producen 9 unidades a un precio de 10\$ por unidad. Esta solución maximiza el bienestar, pues el excedente social dado por el triángulo C, 10,100, el máximo posible. En este caso, dada la función de costos supuesta, todo el excedente social corresponde al consumidor. Sin embargo, se observa que, a 9 unidades, el costo medio es de 30\$ superior a la tarifa fijada. Por lo tanto, esta opción solo es sostenible si el estado subsidia a la empresa por la diferencia entre el costo medio total y costo marginal (igual al costo variable para la función de producción considerada)); dicha diferencia es el costo fijo.

Al evaluar la conveniencia de subsidiar a la empresa, debe compararse la ganancia de bienestar con el costo de oportunidad de los recursos públicos. Estos resultan del costo de la obtención de los recursos por parte del estado; si existe holgura fiscal, el costo es bajo. Si se verifica déficit fiscal el costo de los recursos públicos aplicados al subsidio crece.

Con el fin de evitar el subsidio a la empresa regulada, se puede adoptar la regla precio igual a costo medio. Este caso se refleja en el punto M del gráfico donde la empresa produce 7 unidades a un precio algo mayor a los 30\$ por unidad. En este caso el beneficio, por definición, es cero; pero se produce una pérdida de eficiencia igual al triángulo MZC, que implica disminución del excedente social y en este caso particular excedente del consumidor.

La tercera regla de fijación de tarifas sobre la base de los costos es la tarifa en dos partes. El precio tiene componentes: un cargo fijo que apunta a financiar los costos fijos y constituye el costo por conectarse al servicio; para el consumidor también es un costo fijo pues no depende de la cantidad consumida. La segunda parte es el cargo variable que cubre el costo variable (y marginal con costos variables constantes) y por lo tanto el importe abonado está en relación directa con la cantidad consumida. De esta manera se logra el doble propósito: financiar los costos fijos de la empresa con la tarifa e igualar el precio al costo marginal asegurando la eficiencia asignativa. Sin embargo, si el cargo fijo es muy alto podría afectar la equidad si las personas de bajos ingresos no pueden acceder al servicio.

El análisis precedente se basa en dos supuestos respecto del regulador. En primer lugar, que posee información completa sobre la función de demanda y de costos de la empresa; en segunda observa una conducta benevolente. El incumplimiento de estos supuestos implicaría pérdidas significativas de bienestar para la sociedad, por lo que se requiere la construcción de un marco institucional adecuado que evite comportamiento estratégico por parte de la empresa regulada y evite la captura del regulador.

Mecanismos de Asignación de Bienes Públicos

Paul Samuelson enuncia, tras su análisis de los bienes públicos, que la provisión de los mismos solo es realizable en condiciones de ineficiencia. En la literatura surgieron aportes para resolver el problema planteado. Uno de ellos corresponde a Charles Tiebout (1956) quien propuso un modelo de mercado de bienes públicos locales ofrecidos por gobiernos locales contiguos. En el modelo, cada municipio se especializa en un bien local determinando y los contribuyentes revelan sus preferencias por los mismos al decidir en qué localidad fijar su residencia. Allí consumirán y pagarán por el bien público escogido.

Sin embargo, en el mundo real se implementa un mecanismo de carácter político para la asignación de los bienes públicos: la votación por mayoría. De las propuestas de gasto público, se implementa aquella que obtiene la mitad más uno de los votos. Generalmente, el ámbito institucional donde se desenvuelve la elección social es el presupuestario.

Con el propósito de analizar la posibilidad del mecanismo de votación para la asignación eficiente de bienes públicos, puede adoptarse el enfoque de la economía del bienestar cuyo propósito es estudiar el grado de ponderación social de los diferentes estados de la economía.

El instrumento metodológico utilizado es la Función de Bienestar Social (FBS) que adjudica un orden de preferencia a cada estado de la economía sobre la base de las elecciones de los miembros de la sociedad. Este enfoque se halla sustentado por la filosofía utilitaria de Jeremy Bentham en el sentido que encuentra el bien social a partir del bien de cada uno de los individuos. Por su parte, la psicología hedonista asociada con la filosofía utilitaria aporta el postulado que el bien de cada individuo es equivalente a sus deseos.

Kenneth Arrow (1994), al estudiar mecanismos de elección social, impone condiciones a la FBS con el fin de lograr un resultado de máxima felicidad para la sociedad. Tales son: a) Las preferencias deben ser consistentes; b) el rango de elección debe ser continuo; c) el rango elegido del orden de los estados debe ser independiente de alternativas irrelevantes; d) la ordenación de alternativas no debe ser impuesta ni surgir de una decisión dictatorial.

Para ilustrar el teorema, se expone un mecanismo de elección en el que tres votantes eligen entre tres alternativas de gasto público. En el cuadro siguiente figura un ejemplo de votación de tres individuos X, Y, Z que deben ordenar sus preferencias respecto de tres opciones de Gasto: G (grande), M (mediano), P (pequeño). Una ordenación se expone en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4. Elección social consistente

| Ranking | Votante X | Votante Y | Votante Z |
|---------|-----------|-----------|-----------|
| 1 | G | M | P |
| 2 | M | P | M |
| 3 | P | G | G |

Fuente: elaboración propia

Para determinar cuál es la opción ganadora, se comparan los resultados obtenidos por las opciones G y M, M obtiene 2 votos y G 1. A continuación, compárese M y P; M gana dos votos a 1. La votación entre G y P carece de sentido pues la opción M se impuso a las restantes. Obsérvese que el resultado de la votación es que se imponen las preferencias del votante mediano.

El mismo puede explicarse pensando que el votante X, quien prefiere la opción de gasto Grande, escoge la mediana antes que la pequeña. Del mismo modo, Z que prefiere el menor tamaño de bien público, pondera la alternativa de gasto mediano por sobre el grande. El resultado relevante es que las preferencias sociales resultan transitivas y por lo tanto racionales, cumpliendo la condición a) exigida por Arrow. Sin embargo, no se produce la comparación entre las opciones G y P de gasto público; por lo tanto, no se respeta la condición b).

A continuación, se presenta el caso investigado por el Marqués de Condorcet, que resulta ilustrativo para analizar otro de los aspectos de la elección social.

Cuadro N° 5. Elección social inconsistente

| Ranking | Votante X | Votante Y | Votante Z |
|---------|-----------|-----------|-----------|
| 1 | G | M | P |
| 2 | M | P | G |
| 3 | P | G | M |

Al evaluar la votación entre G y M, G obtiene 2 votos y M 1. Al comparar M y P; M gana dos votos a 1. Por último, la votación entre G y P, P se impone por 2 a 1. Entonces G le gana a M, M le gana a P y P le gana a G. Las preferencias sociales son intransitivas y por lo tanto no racionales. La opción ganadora depende de la confección del orden del día. La razón que explica este resultado es que Z se convirtió en un votante extremo; su última opción es la mediana; prefiere la opción de gasto pequeño y a continuación el bien público que implica gasto grande. El resultado general de la votación, entonces, no se respeta la condición a).

Una alternativa para eludir las fallas anteriores, es circunscribir la elección a solo dos alternativas; en este caso se obtienen resultados consistentes, pero se ignora la norma relativa a la continuidad del rango de elección. Por lo tanto,

Si excluimos la posibilidad de hacer comparaciones interpersonales de utilidad, entonces los únicos métodos para pasar de los gustos individuales a preferencias sociales que sean satisfactorios y que estén definidos para un amplio campo de conjuntos de ordenaciones individuales, serán impuestos o dictatoriales. (1994:110)

El resultado de la investigación de Arrow demuestra que, en un régimen político democrático, la sociedad no tiene un mecanismo eficiente que permita hacer elecciones de diferentes estados de la economía; es el denominado teorema de la imposibilidad. Con respecto a este último tópico, debe mencionarse la crítica a la elección social basado en el concepto de “tiranía de la mayoría”. De acuerdo con este concepto, la elección conduce a un estado Pareto – ineficiente ya que la mitad más uno mejora su situación y el resto la empeora.

El autor propone alternativas que eludan la imposibilidad. En primer lugar, el debate democrático y en segundo lugar la relación entre medios y fines. Las preferencias explícitas de las personas pueden verse como instrumentos para la obtención de fines juzgados socialmente deseables. La relación entre los dos conjuntos de preferencias no es única: un conjunto de

valores o fines últimos puede corresponderse con uno o varios conjuntos de valores instrumentales. En este caso, resulta relevante el empleo de métodos científicos y estadísticos que disminuyan el grado de incertidumbre existente en la relación instrumentos - fines.

Amartya Sen (2000), al fundamentar su postulado de asociar desarrollo con libertad, en lugar de analizar los modos de eludir la imposibilidad, hace una crítica al fundamento teórico que la sustenta:

Lo que demuestra el teorema de Arrow es que es imposible tratar de hacer elecciones racionales basándose en una reducida clase de información. La base de información en que se apoya este tipo de reglas, es insuficiente para hacer valoraciones documentadas sobre problemas económicos de bienestar, y no por que genere incoherencia sino porque no pueden hacerse valoraciones con tan poca información. De hecho, ampliando la información, es posible disponer de unos criterios coherentes y compatibles para hacer valoraciones sociales y económicas. (2000: 302-303)

Del argumento expuesto puede colegirse que si los decisores, aislados uno de otros, deben votar por tres estructuras de distribución del ingreso alternativas, el resultado será un ordenamiento inconsistente. En cambio, si la elección se refiere a valores supra-individuales y se propicia un debate entre los electores para aumentar la información de cada uno de ellos, la imposibilidad deja de operar.

En la crítica de Sen aparece el debate de ideas como un requisito para la viabilidad de los procesos de elección social. En este sentido, resulta significativo exponer la justificación que ensaya John Stuart Mill de la necesidad de la discusión pública pues introduce conceptos relevantes para el análisis. Dice el filósofo inglés:

Si toda la especie humana opinase de modo unánime y solamente una persona fuera de opinión contraria, no sería más justo imponer el silencio a esta persona que si esta persona tratara de imponérselo a toda la humanidad. Si la opinión es justa se les priva de la oportunidad de dejar el error por la verdad; si es falsa, pierden lo que es un beneficio no menor: una percepción más clara y una impresión más viva de la verdad, producida por su choque con el error (2014:26)

El análisis de la cita permite distinguir tres situaciones alternativas en el caso que la postura de una persona difiere del resto. En primer lugar, su opinión es incorrecta con lo cual puede corregir su error a través de la discusión. Quienes desean suprimir la postura de la persona en cuestión, afirman que la propia certeza es absoluta, lo cual conduce a la idea de la infalibilidad. Dicha idea consiste en decidir una cuestión sin que se consideren otras opiniones. La infalibilidad no solo se refiere a las convicciones propias de un individuo, sino que existe infalibilidad del "mundo"; esto es, prejuzgar como ciertas, determinadas premisas impuestas en la sociedad.

En segundo lugar, su postura puede ser verdadera en cuyo caso la misma adquiere mayor relevancia y entidad después del debate. Una opinión por verdadera que sea, nunca será una verdad viva sino dogma muerto, si no se discute de un modo pleno en el seno de la sociedad.

En tercer lugar, su postura puede contener parte de la verdad, con lo cual el debate permite complementar las ideas para llegar a un resultado más fructífero y de mayor aceptación por parte de la sociedad.

Además de fundamentar la importancia del debate, los autores discuten algunas condiciones que lo tornarían más fructífero. Mill (2014) afirma la existencia de una moralidad del debate público que consiste en reconocer los méritos del adversario y no exagerar sus deméritos. Pero no admite la sanción de leyes que regulen el debate. Por su parte, Sen, propone la figura *smithiana* del “espectador imparcial” como norma de conducta del debate.

La metodología señalada consiste en formar una opinión atendiendo a los argumentos de otras personas, no como parte interesada sino asumiendo una postura de neutralidad. Este planteo conceptual resulta coherente con la teoría de los sentimientos morales de Smith que postula que el campo de elección del individuo incluye no solo el interés personal sino la simpatía y el compromiso.⁸

La continuidad de la línea del razonamiento hasta aquí expuesto exige una reflexión acerca de la necesidad de contar con reglas de juego que faciliten el debate de ideas destinado a establecer objetivos deseados por la sociedad para las políticas públicas. En forma genérica, se suele recomendar el diseño de instituciones para cumplir con ese rol. Dentro de este marco, las funciones que cumplen las instituciones son: la disminución de los costos de transacción, la minimización de conductas estratégicas, la facilitación de la cooperación y la capacidad de dotar de racionalidad a las elecciones colectivas.

De todas maneras, no deben descuidarse dos rasgos de las instituciones que podrían atentar contra su misión: en primer lugar, la presencia de asimetrías de poder y en segundo lugar la cristalización de normas. En ambos casos, el problema es que las instituciones no estarían en condiciones de receptor las preferencias de determinados grupos humanos.

El concepto de bien público resulta útil pues aporta una noción genérica para denominar el conjunto de bienes y servicios prestados por el Estado. Sin embargo, la literatura identifica una amplia gama de definiciones del mismo, en función de diferentes enfoques analíticos de las finanzas públicas y la heterogeneidad de las necesidades que requieren intervención estatal.

Se entiende que un rasgo común de todas ellas es que los bienes públicos requieren de una acción colectiva para su provisión. Este rasgo indica que resulta necesaria la implementación de un mecanismo político para decidir su asignación. El mismo será efectivo en la medida que existan instituciones capaces de procesar las preferencias de las personas plasmándolas en acciones de política pública.

Funciones Fiscales del estado argentino

Las funciones del estado medidas a través del gasto público consolidado (GPC) de los tres niveles de gobierno representan aproximadamente 46.3% del PIB. Este indicador creció significativamente especialmente a partir del siglo XXI. Desde 1980 a 2000 el indicador GPC sobre PIB se mantuvo en alrededor de los 30 puntos, crece 8 puntos en 2010 y vuelve a crecer 8 puntos más en 2017; en suma, el GPC creció más del 50% en menos de dos décadas.

En el último año la composición estructural del GPC muestra que la finalidad Funcionamiento del Estado representa el 16%, El Gasto Público Social 66%, mientras que Servicios Económicos aporta el 11% y el 7% deuda pública.

Para el análisis en términos del enfoque de las funciones fiscales de Musgrave y Musgrave (1984), se quitan los gastos de servicios de la deuda. Si se asimila la función asignativa a la

⁸ El filósofo citado, en forma opuesta a Kant, conjetura que la conducta de las personas es inherente a la naturaleza humana y no fruto de la razón.

finalidad funcionamiento del estado, la función distributiva al GPS y la función de estabilización aproximada por servicios económicos, resulta la siguiente composición estructural.

Gráfico N°7. Estructura del Gasto Público Consolidado por función fiscal. En % Año 2017. República Argentina

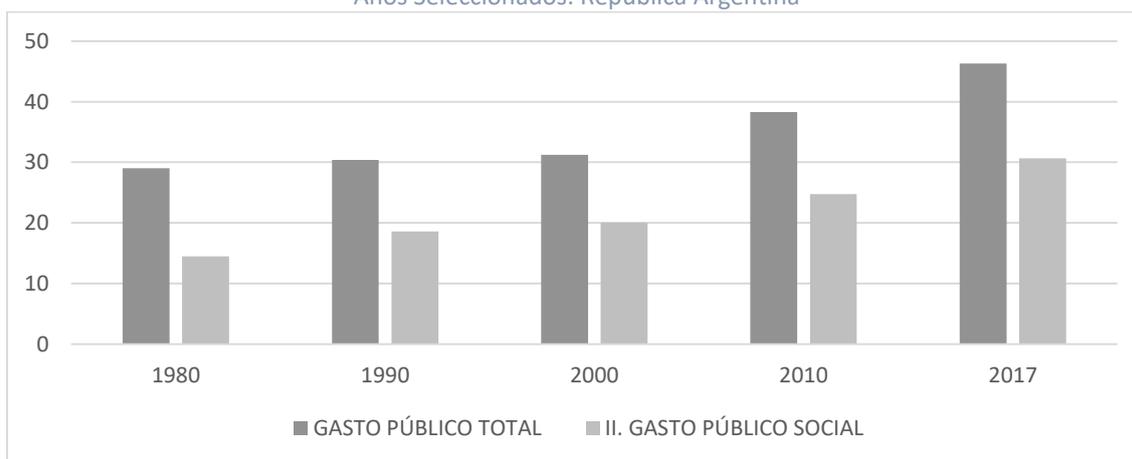


Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ministerio de Economía de Argentina

La finalidad, cuyo crecimiento impacta con mayor ponderación, es el Gasto Público Social (GPS) que se duplica en el periodo señalado. La variación implica un aumento significativo en la participación del GPS en el total del GPC. En 1980 representaba el 50% y en 2017 el 66%. Dentro del GPS, la finalidad de mayor crecimiento es Previsión Social (123%), representando en 2017 el 25% del GPC y el 40% del GPS.

El gráfico siguiente muestra la evolución de los indicadores de gasto sobre la base de la información consolidada de los tres niveles de gobierno. De esta manera se considera al estado como una unidad.

Gráfico N° 6. Gasto Público Total y Gasto Público Social. En % del PIB Años Seleccionados. República Argentina



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de Argentina

En el siguiente cuadro se presenta la información por finalidad y función con el mayor nivel de desagregación para identificar en forma más aproximada la naturaleza de los bienes y servicios provistos por el estado argentino.

Cuadro N°6. Gasto Público Consolidado por Finalidad y Función. En porcentaje del PIB.
Años seleccionados - República Argentina

| | FINALIDAD / FUNCION | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2017 |
|---------|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1.0 | GASTO PÚBLICO TOTAL | 29,04 | 30,37 | 31,22 | 38,27 | 46,30 |
| 1.1 | I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO | 5,37 | 4,92 | 5,61 | 6,21 | 7,34 |
| 1.1.1 | I.1. Administración general | 1,85 | 2,44 | 2,59 | 2,96 | 3,04 |
| 1.1.2 | I.2. Justicia | 0,33 | 0,48 | 0,84 | 0,87 | 1,23 |
| 1.1.3 | I.3. Defensa y seguridad | 3,19 | 1,99 | 2,18 | 2,37 | 3,07 |
| 1.2 | II. GASTO PÚBLICO SOCIAL | 14,51 | 18,57 | 20,07 | 24,76 | 30,67 |
| 1.2.1 | II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica | 2,99 | 3,52 | 4,63 | 5,61 | 6,28 |
| 1.2.1.1 | II.1.1. Educación básica | 2,02 | 2,35 | 3,05 | 3,48 | 3,87 |
| 1.2.1.2 | II.1.2. Educación superior y universitaria | 0,45 | 0,55 | 0,85 | 1,15 | 1,26 |
| 1.2.1.3 | II.1.3. Ciencia y técnica | 0,25 | 0,25 | 0,19 | 0,27 | 0,28 |
| 1.2.1.4 | II.1.4. Cultura | 0,07 | 0,10 | 0,19 | 0,21 | 0,24 |
| 1.2.1.5 | II.1.5. Educación y cultura sin discriminar | 0,19 | 0,26 | 0,35 | 0,50 | 0,61 |
| 1.2.2 | II.2. Salud | 3,18 | 4,21 | 4,70 | 5,61 | 6,66 |
| 1.2.2.1 | II.2.1. Atención pública de la salud | 1,16 | 1,42 | 1,99 | 2,24 | 2,72 |
| 1.2.2.2 | II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud | 1,60 | 2,15 | 1,98 | 2,53 | 3,04 |
| 1.2.2.3 | II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud | 0,41 | 0,64 | 0,72 | 0,84 | 0,91 |
| 1.2.3 | II.3. Agua potable y alcantarillado | 0,24 | 0,14 | 0,19 | 0,52 | 0,56 |
| 1.2.4 | II.4. Vivienda y urbanismo | 0,78 | 0,71 | 0,56 | 0,93 | 1,02 |
| 1.2.5 | II.5. Promoción y asistencia social | 0,74 | 0,88 | 1,03 | 1,65 | 1,78 |
| 1.2.5.1 | II.5.1. Promoción y asistencia social pública | 0,47 | 0,59 | 0,82 | 1,34 | 1,39 |
| 1.2.5.2 | II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales | 0,24 | 0,25 | 0,10 | 0,12 | 0,16 |
| 1.2.5.3 | II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales | 0,03 | 0,05 | 0,11 | 0,18 | 0,23 |
| 1.2.6 | II.6. Previsión social | 5,18 | 7,93 | 7,34 | 8,41 | 11,86 |
| 1.2.7 | II.7. Trabajo | 0,80 | 0,39 | 0,88 | 1,19 | 1,49 |
| 1.2.7.1 | II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo | 0,03 | 0,02 | 0,28 | 0,28 | 0,24 |
| 1.2.7.2 | II.7.2. Asignaciones familiares | 0,77 | 0,38 | 0,61 | 0,91 | 1,25 |
| 1.2.8 | II.8. Otros servicios urbanos | 0,61 | 0,79 | 0,74 | 0,84 | 1,01 |
| 1.3 | III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS | 6,86 | 5,31 | 1,60 | 5,71 | 4,88 |
| 1.3.1 | III.1. Producción primaria | 0,52 | 0,27 | 0,34 | 0,62 | 0,41 |
| 1.3.2 | III.2. Energía y combustible | 2,42 | 1,83 | 0,24 | 1,93 | 1,73 |
| 1.3.3 | III.3. Industria | 0,45 | 0,16 | 0,06 | 0,11 | 0,14 |
| 1.3.4 | III.4. Servicios | 2,83 | 1,14 | 0,79 | 2,78 | 2,32 |
| 1.3.4.1 | III.4.1. Transporte | 2,30 | 1,01 | 0,74 | 2,56 | 2,16 |
| 1.3.4.2 | III.4.2. Comunicaciones | 0,52 | 0,12 | 0,04 | 0,23 | 0,15 |
| 1.3.5 | III.5. Otros gastos en servicios económicos | 0,64 | 1,91 | 0,18 | 0,28 | 0,28 |
| 1.4 | IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA | 2,31 | 1,57 | 3,94 | 1,59 | 3,42 |

Fuente: Ministerio de Economía de Argentina

LECCION N°4.

Recursos Públicos

Fundamentos

Concepto, géneros y clasificaciones de recursos

En sentido amplio, puede decirse que los bienes públicos tienen como característica distintiva su provisión por medio de una acción colectiva y decidida por mecanismos de elección social. La sociedad debe proveer recursos para financiar los gastos que demanden su provisión. Por lo tanto, los recursos son transferencias de riqueza del sector privado al público para que este pueda cumplir sus fines.

Se identifican los siguientes géneros de recursos: patrimonial, crédito público y tributos. Los dos primeros son de carácter voluntario y surgen de una contraprestación entre el Estado y los particulares. Los recursos patrimoniales se obtienen a partir de la puesta en valor de activos pertenecientes al estado cuya propiedad o servicios se venden a particulares a cambio de precios o tarifas. Este es el caso de empresas públicas, venta de activos, entre otros.

El crédito público consiste en las operaciones de endeudamiento del estado. Las mismas se pueden perfeccionar a través de títulos de deuda que se venden a particulares, solicitud de préstamos a entidades bancarias o a organismos multilaterales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La deuda puede estar contraída en moneda extranjera en cuyo caso se denomina deuda externa o en moneda local y es la deuda interna. Un tipo especial de deuda es la que el gobierno mantiene con el Banco Central. El primero emite bonos para financiar gastos y se los “vende” al segundo, quien emite dinero para su compra. El dinero es un pasivo del Banco Central que mantiene con el sector privado de la economía. Esta forma de financiamiento suele encuadrarse como un impuesto que disminuye el ingreso privado a través del aumento de precios que provoca la emisión monetaria, de allí el apelativo de “impuesto inflacionario”.

La última especie de recursos es el tributo. Estas son transferencias monetarias obligatorias de los particulares en favor del Estado, fundadas en el poder de coerción que éste ejerce. El carácter compulsivo es el rasgo axial que caracteriza a estos recursos.

La literatura identifica numerosas clasificaciones de los recursos; aquí se señala una económica y otra jurídica. La primera clasifica a los recursos en corrientes, de capital y fuentes financieras. Los primeros se refieren a los recursos permanentes del estado producto de la actividad habitual del mismo. Estos implican aumentos en su patrimonio (es por ello que también se los denomina ingresos). Los recursos de capital se obtienen como consecuencia de la venta de activos físicos o financieros por parte del estado que modifican la estructura de su patrimonio. Finalmente, las fuentes financieras provienen del uso del crédito por parte del estado y significan un aumento de su pasivo.

La clasificación jurídica los agrupa en originarios y derivados. Los primeros provienen de la puesta en valor o venta del patrimonio del estado y los segundos lo hacen del patrimonio de terceros.

Principios tributarios

El carácter compulsivo de los tributos no implica que el estado pueda realizar uso indiscriminado de su poder de imperio para imponer gravámenes. Los textos constitucionales incorporan principios a los cuales debe ajustarse el ejercicio de dicha potestad. Este hecho es el resultado de conflictos sociales ancestrales generados a partir de la reacción de la sociedad ante el ejercicio abusivo del poder por parte del Estado. Son citados en la literatura, la Carta

Magna que los nobles impusieron al rey Juan de Inglaterra en 1215 y la guerra de Independencia de las colonias de América del Norte en 1776.

La Constitución Argentina consagra el principio de legalidad al establecer claramente que la imposición de gravámenes es potestad del poder legislativo en los artículos 4 y 75, entre otros. Además, establece en el artículo 16 el principio de igualdad en el sentido que no admite prerrogativas de sangre. La Corte Suprema dictaminó que la igualdad exigida por la Constitución “no significa que todos los aportantes deban contribuir con una cuota igual al sostenimiento del estado, sino solamente establecer que en condiciones análogas se impongan gravámenes se impongan gravámenes idénticos a los contribuyentes” (Fallos 151-139, 1928).

Esta definición asociada con la equidad, mencionada en el artículo 4° junto con el requisito de proporcionalidad. Este último también es interpretado por la Corte Suprema como referida a las personas y no a la riqueza.; por lo tanto, un impuesto es proporcional “toda vez que se mantiene en el mismo porcentaje para las grandes divisiones que dan margen a la progresión.” En adición, el artículo N°17 que ampara el derecho de propiedad impone el principio de no confiscatoriedad de los tributos.

Además de los principios jurídicos, existen los de carácter económico. Tal como fue mencionado en el capítulo anterior, Adam Smith enunció cuatro principios en materia tributaria: justicia, certeza, comodidad y economicidad. En la sección siguiente, se exponen con más detalle al analizarse los efectos económicos de la tributación.

Elementos de un tributo

Los elementos tributarios definen con certeza la naturaleza y monto de la carga que debe aportar el contribuyente. Los mismos son: sujeto pasivo, hecho imponible, base imponible y medida. El primero identifica a las personas físicas o jurídicas que se encuentran alcanzados por el tributo.

El hecho imponible se refiere a la naturaleza de la circunstancia que da origen a la obligación; éste se distingue de ‘fuente’ que es aquello con lo que se abona el tributo. Estos conceptos constituyen el objeto tributario.

La base imponible es el monto del valor sobre el cual se calcula el tributo que debe ingresar el contribuyente. Puede estar expresada en valores monetarios o en unidades físicas. La medida del tributo es el porcentaje o el valor por unidad que se aplica sobre la base imponible para calcular el tributo. En el primer caso se trata de tributos *ad valorem* y en el segundo específicos.

El diseño de un tributo admite tres tipos de alícuotas: creciente, constante y decreciente de acuerdo a si aumentan, disminuyen o no varíen conforme aumenta la base imponible.

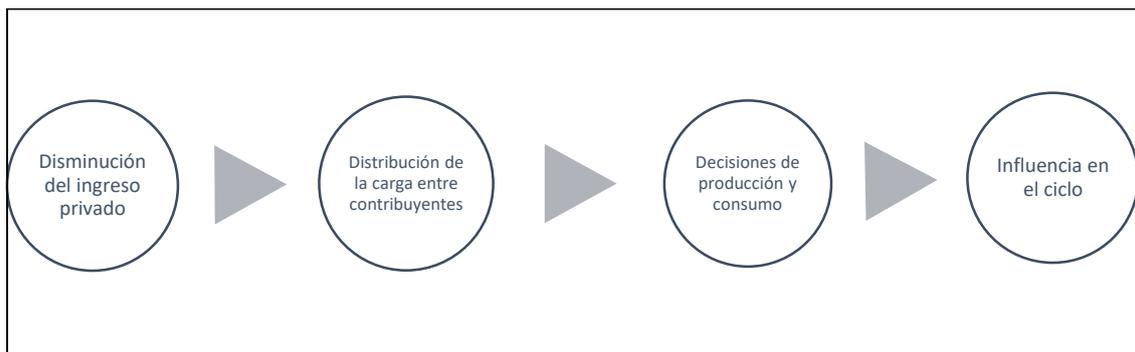
Obsérvese que la alícuota marginal es mayor a la media de cada contribuyente (excepto el primero). Este rasgo permite disminuir la diferencia de ingresos; el ingreso de 4 es 10 veces mayor al de 1 antes del impuesto y 7,4 veces después del impuesto.

Efectos Económicos de los Tributos

La imposición de gravámenes produce impactos sobre el sistema económico – social. La política tributaria influye significativamente en las decisiones de consumo, producción e inversión efectuadas por los agentes económicos.

En el diagrama que se expone a continuación se indica la metodología de análisis que se emplea para analizar este tópico.

Gráfico N° 1. Efectos económicos de los Impuestos



Fuente: elaboración propia

Disminución del ingreso disponible

En primer círculo indica que los tributos implican siempre y necesariamente una disminución del ingreso disponible de los ciudadanos de un país, cualquiera sea el tributo. Los gastos que surgen a raíz de las funciones otorgadas al Estado, requieren que las unidades económicas resignen parte de sus ingresos.

El monto de recursos que el sector privado transfiere al sector público en concepto de pago de tributos se denomina presión tributaria. El indicador que mide el impacto de la tributación en el tamaño de la economía divide la recaudación efectiva nominal sobre el Producto Interno Bruto (PIB) a precios corrientes y se la expresa en porcentaje. De esta manera se pueden hacer comparaciones entre países para evaluar si la presión tributaria es alta en determinado país.

Si se admite que el nivel de gasto público responde a las preferencias de la comunidad, entonces el monto de recursos extraídos debe alcanzar para financiar la actividad de la gestión pública. Este es el principio de suficiencia y no implica que los recursos tributarios deban igualar en todo momento el gasto público, sino lograr el objetivo de dotarlo de solvencia financiera.

Los factores que influyen en la suficiencia son la amplitud de la base imponible y de su nivel de alícuotas, así como de los costos de administración y cumplimiento. Los impuestos generales, cuya base imponible y su cálculo se determina fácilmente, tienen más condiciones de cumplir con el objetivo referido.

Distribución de la carga tributaria

Una vez determinada la masa de recursos necesarios para financiar el gasto público, es necesario analizar la distribución la carga tributaria entre los ciudadanos. Dado que los tributos disminuyen el ingreso disponible, la pauta de distribución de la carga tributaria influye en la distribución del ingreso. Teniendo en cuenta este efecto, resulta razonable pensar que el objetivo a alcanzar es la equidad.

La definición clásica de equidad en materia tributaria es tratamiento igual a los contribuyentes que están en iguales condiciones y tratamiento diferente a quienes están en diferentes condiciones. La primera parte del lema se denomina equidad horizontal y la segunda equidad vertical.

El principio para determinar la justa distribución de la carga tributaria es de universal aceptación; sin embargo, existen diferentes doctrinas respecto del significado de “iguales circunstancias”: la regla del beneficio y el principio de la capacidad de pago.

Ambas doctrinas se distinguen por su concepción del proceso presupuestario. La regla del beneficio asimila el mismo al proceso de asignación de recursos en el mercado. El estado es

oferente de bienes públicos mientras que el contribuyente es el demandante que paga por el bien público de acuerdo con la utilidad derivada del consumo del bien. Por lo tanto, el criterio de equidad es: a mayor utilidad, mayor tributo.

Por su parte, la doctrina de la capacidad de pago considera el proceso presupuestario de dos fases independientes entre sí. El Estado planifica los gastos de acuerdo con un proceso político de determinación de necesidades sociales. Luego, cada contribuyente es obligado a pagar en función de su capacidad económica. El siguiente cuadro resume ambas posturas.

Cuadro N° 1. Doctrinas de equidad tributaria

| Tópico | Regla del beneficio | Capacidad de Pago |
|-------------------------|--|---|
| Significado de equidad | Igual beneficio recibido del servicio del estado | Igual capacidad económica |
| Proceso Presupuestario | Determinación simultanea de gastos e ingresos | Determinación Secuencial e independiente de gastos e ingresos |
| Mecanismo de Asignación | Mercado | Plan |
| Indicador del Gasto | Demanda | Necesidades |
| Tratamiento del tributo | Precio o disposición a pagar | Contribución obligatoria |

Fuente: Elaboración propia

La implementación de la regla del beneficio presenta considerables limitaciones. En primer lugar, como fue analizado en el capítulo 2, los bienes públicos son indivisibles y no exclusivos con lo cual el consumidor no está dispuesto a revelar preferencias. Musgrave y Musgrave (1996) sugieren relacionar la política tributaria con la relación elasticidad ingreso – elasticidad precio de la demanda.

Si dicha relación es mayor uno se requiere una grilla de alícuotas creciente, si es igual a 1 constante y si es menor a 1 decreciente. La idea es que si el aumento del ingreso tiene mayor impacto que el aumento del precio en la demanda del bien público entonces el “precio” del bien aumenta conforme aumenta el ingreso del consumidor-contribuyente. Sin embargo, el cálculo de elasticidades no resulta viable.

Una aproximación a la regla del beneficio es aplicable a casos de provisión pública de bienes divisibles en que puede aplicarse cargo al usuario tal como los peajes por usos de rutas, de acceso a parque nacionales, seguridad de eventos del sector privado y servicios urbanos que se cobran a través de tasas municipales. Este tipo de tributo se analiza más adelante. También puede asociarse a la regla del beneficio, el cobro de tributos para la conformación de fondos con fines específicos tales como la construcción de carreteras, la construcción de centrales de energía eléctrica gravando respectivamente el consumo de combustible y el de electricidad.

La doctrina de la capacidad de pago resulta más aplicable; de todas maneras, es necesario resolver algunos dilemas que resultan de su implementación. Dentro de esta doctrina, la equidad horizontal consiste en el problema de determinar las diversas categorías de contribuyentes que deben recibir igual tratamiento, lo cual es equivalente al principio de igualdad ante la ley.

El problema de la equidad horizontal consiste en determinar cuál es el mejor indicador de la capacidad de pago del contribuyente: el ingreso, el gasto o el patrimonio. La magnitud más utilizada es el ingreso; sin embargo, no está exenta de inconvenientes pues se grava el ahorro con lo cual una parte del ingreso está sujeta a doble imposición: por un lado, se grava el monto cuando es ahorrado y, posteriormente, el mismo monto cuando es consumido.

El problema de la equidad vertical implica fijar el grado de progresividad de las alícuotas a medida que aumenta la capacidad contributiva. El precepto utilitarista adoptado por la economía marginalista establece el criterio de minimizar el sacrificio de ingreso que hace el conjunto de los contribuyentes. La condición para alcanzar dicho estado es la igualación del sacrificio marginal del ingreso para cada par de contribuyentes. Si consideramos que las funciones de sacrificio marginal son decrecientes con respecto al nivel del ingreso, esta condición implica que una persona de altos ingresos debe resignar un mayor monto de ingreso que una persona de bajo ingreso. Esta regla es útil como fundamento teórico, pero carece de aplicación práctica.

Alternativamente, se propone el enfoque de la función de bienestar social que implica una valoración social de los ingresos de diversos perceptores. Sin embargo, este enfoque no resuelve las limitaciones expuestas por lo cual la resolución de este problema requiere un proceso político.

Atendiendo a la doctrina de capacidad de pago, los tributos pueden clasificarse en: progresivos, proporcionales y regresivos. La clasificación resulta de la relación entre la proporción del tributo sobre ingreso y el nivel de ingreso. Así, si la primera aumenta conforme aumenta el ingreso, el tributo es progresivo; si disminuye regresivo y si se mantiene constante es proporcional. Ejemplo de progresivo es el impuesto sobre el ingreso de alícuota creciente; regresivos son los impuestos sobre el consumo (bajo el supuesto que los pobres consumen una proporción mayor de sus ingresos que los ricos) y el impuesto sobre el ingreso de tasa constante es ejemplo de impuesto proporcional.

Los impuestos sobre los ingresos de alícuota creciente permiten atenuar las diferencias de ingresos entre los contribuyentes. En el siguiente cuadro se incluye un ejemplo para ilustrar la afirmación:

Cuadro N° 2. Impuesto a los ingresos de alícuota creciente

| Contribuyente | Monto de Ingreso \$ | Alícuota marginal sobre excedente | Impuesto por tramo | Impuesto Acumulado | Alícuota media | Ingreso disponible |
|---------------|---------------------|-----------------------------------|--------------------|--------------------|----------------|--------------------|
| 1 | 100 | 10% | 10 | 10 | 10,0% | 90 |
| 2 | 200 | 20% | 20 | 30 | 15,0% | 170 |
| 3 | 300 | 25% | 25 | 55 | 18,3% | 245 |
| 4 | 1000 | 40% | 280 | 335 | 33,5% | 665 |

Fuente: elaboración propia

En la primera columna se muestran los diferentes tramos de ingresos de los contribuyentes antes del pago de impuestos. En la siguiente, las alícuotas establecidas por la ley; el contribuyente 2 paga 10% por sus primeros 100\$ de ingreso y 20% por el ingreso restante. La alícuota media surge de la división entre el impuesto acumulado y el monto de ingreso de cada contribuyente expresada en porcentaje. Cuanto mayor es la diferencia entre ambas alícuotas, mayor el efecto igualador de ingresos del impuesto. Una alícuota constante dejaría la distribución del ingreso inalterada y una decreciente la aumentaría.

El impuesto sobre las ventas o sobre el consumo puede ser regresivo aun en el caso de una alícuota constante.

Cuadro N° 3. Impuesto al consumo de alícuota constante

| Contribuyente | Monto de Ingreso \$ | Consumo | Impuesto 10% | Impuesto/Ingreso | Ingreso después del Impuesto |
|---------------|---------------------|---------|--------------|------------------|------------------------------|
| 1 | 100 | 90 | 9 | 9,0% | 91 |
| 2 | 200 | 150 | 15 | 7,5% | 185 |
| 3 | 300 | 200 | 20 | 6,7% | 280 |
| 4 | 1000 | 250 | 25 | 2,5% | 975 |

Fuente: elaboración propia

El cuadro muestra que la proporción del ingreso de los contribuyentes destinado al consumo disminuye conforme aumenta el ingreso. Entonces, el porcentaje de pago de impuestos sobre el ingreso aumenta conforme aumenta el ingreso. En consecuencia, la diferencial del impuesto mayor sobre el menor aumenta después del pago de impuestos de 10 a 10,7 veces. Este rasgo torna regresivo a los impuestos sobre el consumo bajo el supuesto que las personas ahorran un porcentaje mayor de sus ingresos a medida que estos son mayores.

Carga tributaria y asignación de recursos de la economía

Determinado el monto de recursos requeridos para financiar el gasto público y establecida la pauta de distribución de la tributación entre los contribuyes, debe evaluarse el impacto de la carga sobre la asignación de recursos de la economía. Gómez Sabaini y González Cano (1982) definen carga tributaria como “la transferencia de recursos económicos, bienes y factores productivos del sector privado al público” (49). Los autores distinguen entre carga directa que alude a la disminución del PIB del sector privado compensado con una suba del PIB aportado por el sector público, y carga excesiva cuando el primer efecto es mayor al segundo.

En este sentido, el objetivo deseable es que los tributos no causen una disminución de la producción y/o del consumo. Es decir, evitar que el costo social de la tributación sea mayor a su recaudación.

Este enunciado, en el marco de una economía de competencia perfecta con igualdad de costos y beneficios sociales y privados, significa que los tributos no deberían modificar la asignación de recursos decidida por los agentes económicos racionales sobre la base de las señales brindadas por los precios relativos.

En este sentido, si los tributos cumplen con el requisito mencionado, se dice que son neutrales. La consideración de la influencia de los tributos en la eficiencia de la economía abarca tres cuestiones: exceso de gravamen, incidencia y la traslación.

En un mercado competitivo de equilibrio parcial se presenta exceso de gravamen cuando la imposición de un tributo provoca un costo en términos de pérdida de bienestar mayor a la recaudación que provee el referido gravamen.

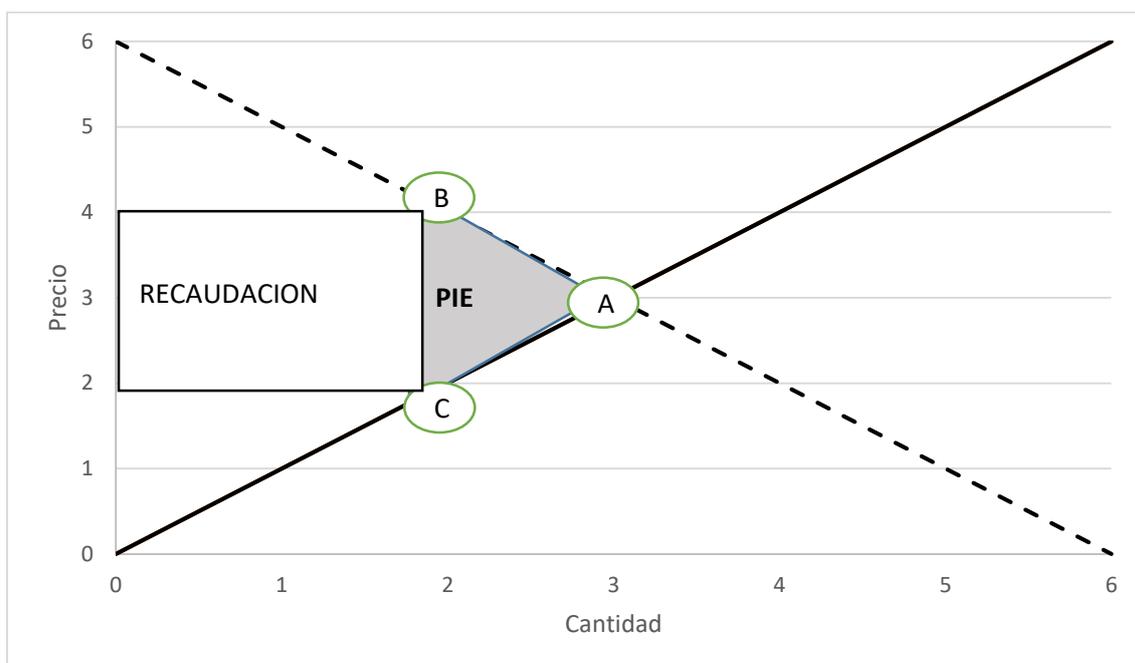
La consecuencia de la imposición de un gravamen a las ventas no neutral es la existencia de dos precios en el mercado: uno es el que paga el comprador y otro el que cobra el vendedor; la diferencia es el tributo.

De esta manera, se quiebra la igualdad entre precio y costo marginal que asegura la eficiente asignación de recursos. El precio que paga el comprador es mayor al de equilibrio sin impuesto, mientras que el precio que recibe el vendedor es menor; por lo tanto, la cantidad que se intercambia en el mercado es menor a la magnitud de equilibrio sin impuesto.

Por lo tanto, la pérdida irrecuperable de eficiencia provocada por el impuesto es igual a la media del producto de la disminución de la cantidad por la cuota del impuesto. En el siguiente

gráfico se representa un mercado en que se verifica un equilibrio parcial para un precio de 3\$/unidad y en el que se intercambian tres unidades. Posteriormente, el estado grava las ventas del producto con un tributo específico de 2\$/unidad. Dadas las funciones de oferta y demanda representadas en el diagrama, el precio que pagan los consumidores pasa de 3\$ a 4\$ por unidad, mientras que el precio que recibe el productor disminuye de 3\$ a 2\$. El efecto sobre la cantidad de tal movimiento en los precios es una disminución en una unidad.

Gráfico N° 2. Exceso de Gravamen en un mercado de equilibrio parcial



Fuente: elaboración propia

El gráfico permite ver que el excedente del consumidor antes del impuesto es A36, mientras que el excedente del productor es A30. Con posterioridad a la imposición del gravamen, el primero pasa a ser la superficie del triángulo 64B, y el segundo 02C. Por consiguiente, la pérdida de bienestar conjunta es la superficie de la figura 4BAC2. Sobre ese total, el estado recupera 24BC en concepto de recaudación tributaria para financiar la provisión de un bien público que incrementa el bienestar de sus usuarios. En cambio, el valor representado por la superficie del triángulo ABC constituye una pérdida irre recuperable de eficiencia, también denominada exceso de gravamen.

El análisis efectuado permite, asimismo, introducir el concepto de incidencia. Este refiere al cambio resultante en la distribución del ingreso disponible. En este sentido se puede distinguir la incidencia legal o de impacto y la incidencia económica o efectiva. La primera alude al ingreso del sujeto pasivo determinado por la ley. La segunda al cambio real efectivamente observado en el ingreso de los contribuyentes.

Estas dos categorías no siempre son iguales, la diferencia entre ambas se denomina traslación. Esta última se refiere a la operación de transferencia de la carga tributaria de un contribuyente a otro a través de transacciones económicas.

En el ejemplo del gráfico significa que el sujeto pasivo de la ley es el vendedor. Este agrega el impuesto al precio generando un aumento en el mismo. Los demandantes del bien, pueden

sustituir el bien cuyo precio aumentó. La caída de la demanda determina una disminución del precio, por lo cual parte o la totalidad del impuesto no puede ser trasladado.

La proporción del impuesto que puede ser trasladado en una transacción depende de la capacidad que tenga el contribuyente de sustituir el producto en cuestión. Esta depende del tipo de necesidad que satisface, de la estructura de mercado y del horizonte de análisis. Estos factores se recogen y miden en las elasticidades precio de la demanda y la oferta. De modo que, cuanto menor es la elasticidad precio, mayor es el importe del tributo que afronta la respectiva parte del mercado. Si se piensa en un producto cuya demanda tiene elasticidad precio igual a cero, los vendedores están en condiciones de trasladar la totalidad del importe pues los compradores no pueden sustituir el producto y aceptarán el precio que les fije la oferta.

Si en el gráfico, rota la demanda y se hace vertical a la cantidad de 3 unidades, desaparece la pérdida de eficiencia y el precio de demanda se eleva a 5 \$ por unidad. La recaudación aumenta pues la cuota de impuesto se multiplica por tres unidades. Por lo tanto, si la demanda o la oferta son perfectamente inelásticas, el impuesto es neutral y totalmente trasladable.

Tributación y ciclos económicos

Uno de los rasgos que caracterizan la dinámica de las economías de mercado es la tendencia oscilante que describe en el tiempo. La macroeconomía de raíz keynesiana interpreta que dichos movimientos son causados por la volatilidad intrínseca de la inversión pues son decisiones que implican la formulación de expectativas respecto del futuro curso de los negocios.

Si los empresarios son poco propensos al riesgo, mantendrán la inversión en un nivel bajo, arrastrando consigo la demanda agregada y el ingreso. El estado de La economía se caracterizará, entonces, por un exceso de oferta en el mercado de bienes u exceso de oferta (ahorro) en el mercado de fondos.

El impacto inicial se amplifica por la influencia del ingreso en el consumo y el ahorro, profundizando la disminución de la producción y el empleo. Las recomendaciones sugeridas a partir de este análisis apuntan a reemplazar la disminución de la demanda privada con aumento de la demanda del sector público. Esto es, el déficit fiscal crea un exceso de demanda en el sector público compensando el exceso de oferta en el sector privado e impulsando la demanda efectiva y el ingreso. Estas medidas activas de política fiscal pueden reemplazarse o complementarse con la implementación de estabilizadores automáticos. Los tributos pueden cumplir ese rol si resultan sensibles a la evolución del ingreso y actúan en forma anticíclica. Así, partiendo de una situación de equilibrio fiscal; la recaudación de un impuesto a los ingresos disminuye (aumenta) en la fase descendente (ascendente) del ciclo y si el gasto público permanece constante, provocará un déficit (superávit) en las cuentas públicas acorde con la recomendación keynesiana para dicha fase. La capacidad de un tributo para actuar como estabilizador automático se mide por la elasticidad fiscal:

$$\epsilon = \frac{dT}{dY} * \frac{Y}{T}$$

Se lee: elasticidad fiscal (ϵ) igual a la magnitud del aumento proporcional de la recaudación tributo (T) ante un aumento proporcional del ingreso (Y). Si el indicador resulta mayor (menor) a 1 el tributo será elástico (inelástico) y es (no es) estabilizador automático.

Especies de Tributos

IMPUESTOS

La definición de impuestos ya enunciada alude a tributos exigidos por el estado a los contribuyentes sin contraprestación individualizada en los mismos. La obligatoriedad del pago lo hace tributo y la ausencia de contraprestación permite distinguirlos de otros tributos. Este concepto resulta correlativo con el concepto de bien público puro en tanto indivisible y no excluible.

La doctrina impositiva admite numerosas clasificaciones de los impuestos; en este texto consideramos tres. La primera los divide en directos e indirectos según graven manifestaciones directas de la riqueza como el ingreso y el patrimonio o manifestaciones indirectas tales como el gasto. La segunda los divide en reales y personales según graven hechos subjetivos como las transacciones u objetivos tales como la propiedad o la riqueza.

La tercera es la clasificación internacional del Fondo Monetario Internacional (FMI), que atiende al hecho imponible gravado por el impuesto. En el siguiente cuadro se incluyen los tipos de impuestos incluidos en la clasificación, así como la descripción de sus elementos.

Cuadro N° 4. Impuestos según la clasificación internacional del FMI

| Impuestos | Sujeto Pasivo | Hecho Imponible | Base Imponible |
|---|--|--|--|
| Sobre los ingresos, beneficios y ganancias de capital | Personas humanas y jurídicas que realicen actividades económicas | Obtención de ganancias | Renta neta de gastos de mantenimiento de la fuente |
| Sobre la propiedad | Personas humanas y jurídicas propietarias o usufructuarias de bienes | Posesión de Bienes patrimoniales | Valor Fiscal de las propiedades |
| Internos sobre bienes y servicios | Personas físicas y Jurídicas que hagan habitualidad en la venta | Venta de bienes y servicios | Valor de Ventas de bienes y Servicios |
| Sobre el comercio y transacciones internacionales | Personas que efectúen transacciones con residentes del exterior | Transacciones entre residentes nacionales y del exterior | Valor de importaciones y exportaciones de bienes y servicios |
| Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social | Empleadores y empleados en la relación laboral. Autoempleados | Servicios laborales por cuenta propia o en relación de dependencia | Valor bruto de las remuneraciones |

Fuente: elaboración propia

IMPUESTOS SOBRE LA RENTA

La determinación de la base imponible implica considerar varias situaciones que se pueden plantear en el hecho imponible. En el caso del impuesto a la renta, se deben considerar cinco atributos de la misma.

a) Definición de renta.

Se admiten dos enfoques: renta ingreso y renta consumo. El primero la define como la suma del consumo y el ahorro; la segunda abarca solo el consumo. La doctrina tiende a considerar que esta última definición respeta en mayor medida la equidad puesto que al desgravar el ahorro evita la doble imposición que significa cobrar impuesto sobre el monto ahorrado y luego cuando ese monto se destina al consumo.

Por otra parte, se entiende que la desgravación del ahorro fomenta la inversión y el crecimiento de la economía; sin embargo, por razones de simplicidad las leyes tributarias tienden a adoptar la definición renta – ingreso. En el siguiente cuadro se presenta un ejemplo

de la aplicación del enfoque renta -ingreso comparado con el enfoque renta-ingreso para una persona jurídica.

El criterio renta consumo desgrava todas las partidas que corresponden a formas de ahorro o inversión de la empresa. Así, exime el monto total de las compras de bienes de capital, de formación de inventarios y de intereses cobrados y no considera desgravar los intereses pagados. Por su parte, la definición de renta ingreso desgrava la amortización de capital fijo, el costo de mercaderías, intereses pagados y grava los intereses cobrados. El ejemplo presentado en el cuadro N° 5, permite visualizar ambos enfoques.

Cuadro N°5. Ejemplo de determinación de la base imponible de acuerdo con el enfoque de renta-gasto y renta ingreso.

| Código | Cuenta | Monto |
|---------------------|---|---------|
| 1 | Venta de Bienes y Servicios | 150.000 |
| 2 | Venta Bienes de Capital | 10.000 |
| 3 | Compra Bienes de Capital | 5.000 |
| 4 | Intereses Cobrados | 2.000 |
| 5 | Existencia Inicial de Inventarios | 120.000 |
| 6 | Compras de Inventarios (mercaderías) | 30.000 |
| 7 | Existencia Final de Inventarios | 100.000 |
| 8 | Depreciación de Bienes de Capital | 12.500 |
| 9 | Salarios Pagados; Bienes y Servicios adquiridos | 60.000 |
| 10 | Intereses Pagados | 3.500 |
| '1+2+4+5-6-7-8-9-10 | BASE IMPONIBLE DEFINICION RENTA INGRESO | 76.000 |
| '1+2-3-6-9 | BASES IMPONIBLE DEFINICION RENTA CONSUMO | 61.500 |

Fuente: elaboración propia

b) Definición de ingreso

La definición renta-ingreso a su vez, admite tres tipos: fuente, flujo de ingreso y acrecentamiento. El tipo fuente es el más restringido pues solo considera ingreso el obtenido por una fuente puesta en valor en forma permanente y habitual, neto de gastos de mantenimiento. El tipo flujo de ingreso adopta una valuación financiera pues considera los ingresos percibidos netos de los egresos pagados. Acrecentamiento considera la definición más amplia de ingreso: incluye el consumo más el aumento de la riqueza. Esto implica incluir el consumo de bienes adquiridos y el implícito en el consumo de los servicios que prestan los bienes poseídos; asimismo, implica considerar los aumentos de la riqueza percibidos y devengados. En este sentido, se incluyen las ganancias de capital no realizadas.

c) Principio jurisdiccional

Con el fin de determinar el ámbito de la jurisdicción de las ganancias del contribuyente a gravar, existen dos opciones: el principio residencia que atiende al domicilio legal del contribuyente (criterio de la renta mundial). La adopción de este criterio implica asignar en cabeza del contribuyente las ganancias obtenidas cualquiera sea la localización de la fuente que origina el hecho imponible.

El principio de la fuente implica asignar la ganancia a la jurisdicción donde se localiza la fuente productora de la ganancia. Este es el criterio adoptado, en general, por los países periféricos en razón de que una significativa parte de sus recursos son explotados por empresas multinacionales con domicilio en países extranjeros.

d) Amplitud de la base imponible.

Para la determinación de la extensión de la base imponible, la doctrina considera dos criterios: global cuando la base imponible abarca todas las ganancias percibidas por el sujeto pasivo; mientras que la base imponible de tipo cédular considera las diferentes fuentes de obtención de ganancias haciendo un tratamiento diferenciado de cada una de ellas.

e) Relación entre sociedades comerciales y los socios

Uno de los aspectos importantes que debe dirimir el diseño de un impuesto a la renta es la consideración de las ganancias de las sociedades comerciales y de los socios que las componen. En este caso, tampoco existe un criterio único, sino que se puede adoptar alguno de los siguientes.

El criterio de integración considera como hecho imponible la ganancia de la empresa y reconoce como sujetos pasivos, solo a los socios sobre quienes recae el gravamen.

El criterio de ente separado distingue la ganancia de la empresa y la ganancia de los socios que la componen, gravando a los dos tipos de sujetos pasivos por separado. Este criterio incurre en inequidad derivada de la doble imposición. Sin embargo, su adopción se basa en el cumplimiento del principio de suficiencia. Una variante de ente separado consiste en gravar con tasa cero a los socios, este criterio fue adoptado por la legislación argentina hasta la reforma de 2018.

El criterio de imputación implica gravar a la sociedad y los socios; pero a estos últimos se le permite desgravar la parte proporcional de impuesto pagado por la empresa.

El criterio de tasa dividida consiste en gravar las ganancias retenidas y distribuidas de la empresa con alícuotas diferentes, siendo esta última menor a la primera.

IMPUESTOS A LA PROPIEDAD

Estos impuestos gravan la posesión o usufructo de activos fijos o bienes de uso. Son impuestos directos y por lo tanto progresivos en el sentido que resulta verosímil conjeturar que la proporción del impuesto sobre el ingreso es mayor conforme aumente este último. Por el contrario, no cumplen satisfactoriamente el principio de suficiencia pues su participación en las estructuras tributarias de los países es baja.

Los impuestos a la propiedad permiten completar la determinación de la capacidad contributiva de los contribuyentes y, por lo tanto, se desempeñan como complemento del impuesto a la renta. Por otra parte constituye una significativa fuente de recursos para gobiernos locales en razón de que gravan fuentes inmóviles, evitando la elusión por desplazamiento de la fuente.

En los impuestos a la propiedad, el factor determinante de la base imponible es la valuación fiscal. La misma debería coincidir con el valor de mercado o venial y en caso que sea de difícil determinación se aspira a que la relación entre el valor fiscal y el venial sea relativamente uniforme entre los y las contribuyentes con el fin de no lesionar el principio de equidad horizontal.

Dentro de los impuestos a la propiedad, se destaca el impuesto inmobiliario. Dicho gravamen requiere altos costos de administración pues es necesario diseñar, implementar y actualizar el listado de contribuyentes o catastro. La base de datos correspondientes al propietario y la ubicación geográfica de los inmuebles, tanto urbanos como rurales. El catastro además de cumplir funciones impositivas es un instrumento de planificación de políticas públicas y un ordenador jurídico de los derechos de propiedad de activos inmuebles.

Asimismo, la determinación del valor fiscal es muy compleja dada la excesiva heterogeneidad en el valor de inmuebles urbanos y las diferencias de productividad de la tierra en el caso de inmuebles rurales.

IMPUESTOS A LAS VENTAS

Los impuestos a las ventas gravan la venta de bienes y servicios y la carga impositiva recae sobre los precios de los mismos. También son denominados impuestos al consumo; sin embargo, Jorge Macón considera que este apelativo no es correcto pues este impuesto grava tanto bienes de consumo como bienes intermedios (insumos) y bienes de capital.

Se trata de impuestos indirectos pues gravan el gasto que es una manifestación indirecta de la riqueza. En términos jurídicos, son clasificables como impuestos reales pues gravan hechos independientes de la situación patrimonial de las personas; en este caso, las transacciones.

La base imponible de los impuestos internos sobre las ventas puede ser de carácter selectiva o general. En el primer caso el impuesto recae en las ventas de productos específicos y en el segundo sobre un conjunto amplio de bienes y servicios. Estos últimos pueden gravar a los bienes en una sola etapa de la cadena de producción y comercialización (vg. Ventas minoristas) o en más de una etapa de la misma. Estos, denominados multietápico, pueden ser de carácter acumulativo cuando el impuesto aumenta en cada etapa y no acumulativo cuando los sujetos pasivos pueden descargar el impuesto que pagan a su proveedor. Un ejemplo de impuesto multietápico acumulativo es el de ingresos brutos cuyo hecho imponible consiste en las ventas devengadas de bienes y servicios. Esta característica provoca que el impuesto pueda consolidarse en el costo de las empresas.

El caso más usual de los impuestos multietápico no acumulativos es el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Como su nombre lo indica, la base imponible es el aumento de valor aportado por cada unidad productiva; el mismo puede medirse como suma de la remuneración a los factores o como diferencia entre el valor de producción y el consumo intermedio. El cálculo de la base imponible se puede realizar restando ventas menos compras y aplicando la alícuota a la diferencia (base contra base) o aplicando la alícuota tanto a ventas como a compras e ingresando la diferencia (impuesto contra impuesto). Otra distinción fundamental es el tratamiento del IVA a los bienes de capital; si los mismos están totalmente eximidos denominase ´tipo consumo`; si permite deducir las amortizaciones del bien de capital adquirido, es ´tipo ingreso`; y si no se permite desgravar la compra de bienes de capital, es IVA ´tipo producto`.

APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

Los aportes y contribuciones son recursos parafiscales pues están destinadas al financiamiento de la seguridad social.

IMPUESTOS SOBRE TRANSACCIONES INTERNACIONALES

Los impuestos sobre las transacciones internacionales suelen tener propósitos extrafiscales como es el de aumentar la actividad económica doméstica; desalentando las importaciones de bienes que pueden ser producidos en el país y las exportaciones con el fin de aumentar la oferta interna o – como en el caso de países exportadores de bienes naturales – redistribuir la renta que producen dichos bienes.

EFFECTOS ECONÓMICOS DE LOS IMPUESTOS

En este acápite, se desarrolla en forma diferenciada y particular los efectos económicos de cada tipo de impuesto de acuerdo con la clasificación internacional. Los conceptos se resumen en el cuadro expuesto a continuación.

Cuadro N° 6. Efectos económicos de los impuestos según clasificación internacional

| Impuesto | Recaudación | Equidad | Eficiencia | Estabilidad |
|----------------------------|---|--|--|-------------|
| Ganancias Personas Humanas | Suficiencia alta Alto costo de Administración | Progresivo si es tipo acrecentamiento, global, renta mundial e integración | Distorsivo si prevalece efecto sustitución en la oferta de trabajo | Elástico |
| Ventas Selectivos | Suficiencia baja Bajo costo de administración y cumplimiento | Regresivo salvo bienes de elasticidad demanda ingreso alta | Distorsivo salvo bienes de demanda precio inelástica | Elástico |
| Ingresos Brutos | Suficiencia alta con baja alícuota | Regresivos | Distorsivos Piramidación | Elástico |
| IVA | Suficiencia alta Bajo costo de administración y cumplimiento | Regresivos | Neutral si son generales y tipo consumo | Elástico |
| Inmobiliario | Suficiencia media en gobiernos locales Alto costo administración | Progresivo | Positivo | Inelástico |

Fuente: elaboración propia

Los impuestos a las ganancias de personas humanas podrían cumplir con el principio de suficiencia debido a lo extendido de su base imponible. Sin embargo, los altos costos de cumplimiento dificultan la supervisión y control especialmente en jurisdicciones con débiles instituciones de administración tributaria. Es un impuesto progresivo; este atributo se potencia si su diseño permite poner en cabeza del contribuyente todas sus manifestaciones de riqueza.

En ese sentido, la progresividad del impuesto aumenta si se adopta la definición amplia de ingreso (acrecentamiento), si es de carácter global, si aplica el criterio jurisdiccional de la renta mundial y si adopta el enfoque de la integración en el tratamiento de la relación sociedad – socios-. Bajo esta caracterización de la base imponible y si la estructura de alícuotas es creciente, el impuesto se convierte en un instrumento apto para una política de redistribución de ingresos.

La influencia del impuesto de las ganancias de personas humanas en la eficiencia se manifiesta en el mercado laboral. El impuesto implica una reducción en el ingreso marginal de los vendedores de servicios de factores. Ante una disminución del precio, operan dos efectos: el efecto sustitución por el cual el oferente reemplaza horas de trabajo por horas de ocio y el efecto ingreso por el cual el oferente aumenta las horas trabajadas para compensar la disminución de ingresos ocasionada por la aplicación del impuesto. El resultado final es indeterminado desde el punto de vista teórico y no es sencillo estimarlo empíricamente. Se puede conjeturar que el efecto ingreso prevalece en oferentes que perciben ingresos bajos y el efecto sustitución comienza a prevalecer conforme aumenta el nivel de ingreso del perceptor pues, cubiertas sus necesidades, valoraría en mayor medida el ocio. Finalmente, con relación a la elasticidad fiscal, el tributo es estabilizador automático pues su recaudación acompaña la trayectoria del ciclo de los negocios.

Los impuestos de ventas selectivos no cumplen satisfactoriamente con la suficiencia en el nivel nacional pues su base es restringida. Los mismos son, en principio regresivos, pues gravan con la misma tasa a personas de diferentes ingresos. Sin embargo, esta característica se atenúa si los productos gravados poseen elasticidad ingreso de la demanda significativamente mayor a 1. Esto significa, que son consumidos por personas de altos ingresos.

El efecto sobre la eficiencia admite las siguientes consideraciones: provocarían exceso de gravamen o pérdida de eficiencia, salvo que la elasticidad precio de la demanda u oferta sean cercanas a cero. Por otra parte, si el consumo o producción de los bienes alcanzados por el

impuesto presentan externalidades negativas, el gravamen puede corregir la asignación de recursos del mercado.

Por último, los impuestos a la venta selectivos, pueden resultar elásticos ya que en general el consumo y producción de los mismos varían junto con la demanda global de la economía.

Un caso particular dentro de los impuestos sobre las ventas es el impuesto a los ingresos brutos (IIB). Se destaca por cumplir con el principio de suficiencia pues con bajas alícuotas el estado puede recaudar abundantes recursos.

El efecto sobre la equidad lo convierte en un impuesto regresivo pues grava con la misma tasa a personas de diferentes niveles de ingreso; por otra parte, puede dar tratamiento diferente a productos que tienen diferente número de eslabones en la cadena de comercialización con relación a otros.

El impuesto de los ingresos brutos puede producir efectos no deseables en la asignación de recursos debido al denominado efecto piramidación; entendido como la diferencia entre el aumento del precio causado por el impuesto y la recaudación del mismo. Este hecho se manifiesta debido a que el comprador no puede descargar el impuesto que le cobra su proveedor, consolidándose en sus costos y luego en los precios; salvo que la elasticidad precio de la demanda sea significativamente mayor a 1 y entonces el aumento de costos no podrá ser trasladado al precio. Este rasgo también afecta el principio de tributación en origen para productos exportables. Los productos suman costos adicionales debido al impuesto que pueden afectar su competitividad internacional. El IIB cumple con el requisito de la elasticidad pues su recaudación se correlaciona con la trayectoria de la actividad económica general.

El impuesto al valor agregado (IVA) cumple adecuadamente el requisito de la suficiencia; es un impuesto de base amplia, de bajo costo de administración y cumplimiento. Se trata de un impuesto regresivo pues grava con similar alícuota el consumo de personas con diferentes niveles de ingreso. Este rasgo puede atenuarse cuanto menor es su alícuota y/o se aplican alícuotas más bajas a los bienes-salario. Es un impuesto neutral especialmente si es tipo consumo. Esto es, si las compras de bienes de capital quedan eximidas, las mismas no se consolidan en los costos de la empresa adquirente. El IVA cumple con el requisito de la elasticidad pues su recaudación se correlaciona con la trayectoria de la actividad económica general.

Cuadro N° 7. Incidencia de impuestos a las Ventas. Ejemplo numérico

| Etapa | Concepto | Caso Base | Impuestos a las ventas | | | | | |
|------------|---------------------|-----------|------------------------|-----------------|---------|---------|--------|-------|
| | | | Por menor | Ingresos Brutos | IVA | | | |
| | | | | | Factura | Compras | Ventas | Saldo |
| Industria | Precio antes | 100 | 100 | 100 | 100 | | | |
| | Impuesto | | | 10 | 10 | | 10 | 10 |
| | Precio final | 100 | 100 | 110 | 110 | | | |
| Mayorista | Costo | 100 | 100 | 110 | 100 | 10 | | |
| | Ganancia | 50 | 50 | 55 | 50 | | | |
| | Precio antes | 150 | 150 | 165 | 150 | | | |
| | Impuesto | | | 16,5 | 15 | | 15 | 5 |
| | Precio Final | 150 | 150 | 181,5 | 165 | | | |
| | Costo | 150 | 150 | 181,5 | 150 | 15 | | |
| Minorista | Ganancia | 75 | 75 | 90,75 | 75 | | | |
| | Precio Antes | 225 | 225 | 272,25 | 225 | | | |
| | Impuesto | | 22,5 | 27,225 | 22,5 | | 22,5 | 7,5 |
| | Precio Final | | 247,5 | 299,475 | 247,5 | | | |
| | Recaudación | | 22,5 | 53,725 | 22,5 | | | 22,5 |
| | Aumento Precio | | 22,5 | 74,475 | 22,5 | | | |
| Resultados | Efecto Piramidación | | 0 | 20,75 | 0 | | | |

Fuente: elaboración propia

El ejemplo incluido en el cuadro N° 7, ilustra el efecto sobre los precios provocados por los diferentes impuestos a las ventas. Se considera una alícuota del 10% y una tasa de ganancia de 50%. El impuesto a las ventas minoristas es un impuesto de etapa única. Las dificultades de implementación no deben subestimarse. La dificultad reside en detectar que comercios realizan ventas al por mayor y cuáles al por menor. La solución es obligar a que todas las empresas se inscriban y eximir del gravamen las transacciones entre éstas. Requiere altos costos de supervisión pues las unidades están diseminadas en el territorio.

Es un impuesto neutral especialmente si las ventas de bienes de capital entre empresas esta desgravado. Por último, es elástico pues su recaudación varía junto con el nivel de la actividad económica. En el siguiente cuadro se presenta un ejemplo con el fin de comparar el efecto sobre los precios de impuestos a las ventas. El supuesto básico es que las empresas pueden trasladar íntegramente la carga al comprador.

El cuadro muestra que el IIB genera efecto piramidación por \$20,75, bajo el supuesto que las empresas pueden trasladar a sus compradores la totalidad del impuesto. En el resto de los impuestos, la recaudación es igual al aumento del precio.

El último impuesto tratado en esta sección es el Inmobiliario. Su importancia reside en que permite complementar la base imponible del impuesto a la renta y puede ser utilizado por gobiernos locales en razón que grava factores inmóviles, pero no cumple satisfactoriamente el principio de suficiencia Posee altos costos de administración pues la institución recaudadora debe contar con un registro actualizado de contribuyentes o catastro. Por otra parte, la valuación fiscal de los inmuebles es de difícil determinación debido a la heterogeneidad de los inmuebles y sus correspondientes valores de mercado.

Es un impuesto que puede ser progresivo pues recae en las personas de mayores ingresos. En principio, no afecta la eficiencia; por el contrario, puede resultar un estímulo para poner en valor propiedades inmuebles ociosas pues actúa como un costo fijo para sus propietarios. No es un impuesto elástico ya que grava una magnitud *stock*.

Tasas

Las tasas son tributos en tanto son exigibles por el estado y de cumplimiento obligatorio por parte del contribuyente. El elemento que lo diferencia de los restantes géneros de tributos es que el hecho imponible es la prestación de un servicio individualizado en el sujeto pasivo. Es el tributo que más se aproxima al concepto de precio tributario y al que resulta aplicable la regla del beneficio.

Contribuciones

Las contribuciones son tributos que gravan la plusvalía o aumento de valor en un bien, en razón de una obra pública o una actividad estatal. Se identifican tres tipos de contribuciones: por mejoras, peajes y contribuciones parafiscales.

Las contribuciones de mejoras que son aquellas que se cobran al propietario de un inmueble por la realización de una obra pública o gasto pública realizada por el Estado. Dicha obra genera un aumento en el valor del patrimonio de beneficiario que el estado recupera a través de este tributo.

El cálculo de la base imponible de cada contribuyente implica considerar tres decisiones: una es determinar el monto total del beneficio otorgado por la obra. En segundo lugar, determinar qué porcentaje de los beneficios corresponde a los beneficiarios directos de la obra y cuanto a la comunidad en general y por último el prorrateo de la obra entre el conjunto de beneficiarios directos.

La contribución por peajes es la que se paga por el uso o utilización de una autopista o ruta. Este tributo aproxima a la idea del principio del beneficio. El contribuyente revela la disposición a pagar por un servicio prestado por el estado. El valor del peaje, en términos económicos, debería ser igual al costo marginal que implica la incorporación del automóvil al flujo del tránsito. En las horas de mayor afluencia, dicho costo es mayor y en las rutas poco transitadas se acerca a cero.

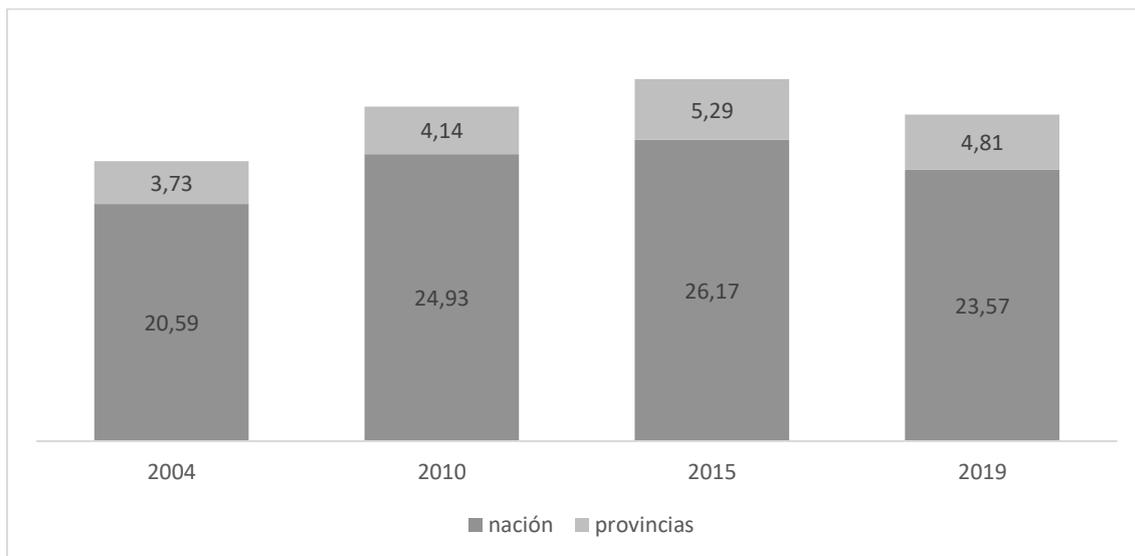
Dentro del género tributo, las cargas sociales califican cómo contribuciones especiales dado que el beneficio que percibe el empleador por su pago, está dado por los beneficios de la seguridad social (obra social, jubilación, pensión por invalidez, etc.) que recibirán sus empleados, y no que estas obligaciones queden directamente a su cargo.

Dentro de las contribuciones especiales, las cargas sociales pertenecen a las contribuciones parafiscales dado que en general no forman parte del presupuesto nacional, sino que su producido va dirigido a financiar el sistema de la seguridad social.

Aplicaciones al caso de Argentina

La presión tributaria de Argentina, considerando los impuestos nacionales y provinciales, alcanza en 2019 al 28%; magnitud mayor en 4 p.p. respecto de la observada en 2004

Gráfico N° 3. Presión tributaria. En %. Años seleccionados. República Argentina



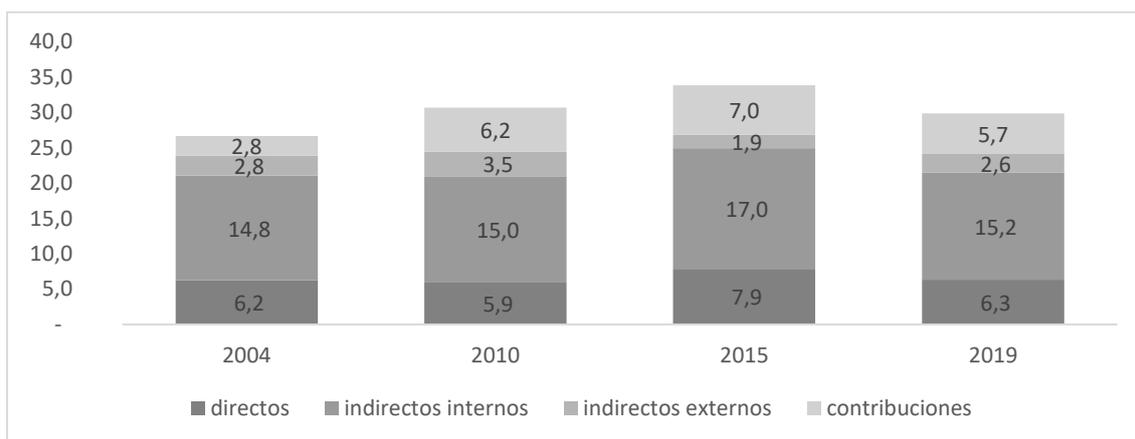
Fuente: Ministerio de Economía de Argentina.

El gráfico muestra la presión tributaria desagregada por jurisdicción. La presión tributaria de origen nacional aumenta 6 puntos entre 2004 y 2010 y luego disminuye algo más de 2 puntos en 2019. Por su parte, las jurisdicciones provinciales registran variaciones que rondan 1 punto porcentual año a año.

La estructura tributaria de 2019 derivada de la recaudación de cada nivel de gobierno indica que el gobierno nacional aporta el 83% y el nivel provincial el 17%.

La clasificación de los tributos que los divide en directos en indirectos adquiere relevancia ya que es la mencionada por la Constitución Nacional; se agregan como una tipología específica los aportes y contribuciones a la seguridad social dada su característica de recursos parafiscales.

Gráfico N° 4. Presión tributaria por tipo de impuesto. En %. Años Seleccionados. Argentina.



Fuente: elaboración propia

En el año 2019, los impuestos indirectos internos aportan la mitad de la recaudación tributaria, los directos el 21%, los impuestos indirectos externos y las contribuciones 11% cada una. La estructura tributaria argentina no tiene sesgo progresivo desde el punto de vista de la pauta distributiva. Se observan un significativo aumento de las contribuciones y aportes a la

seguridad social, cuya participación aumenta respecto de 2004 en 8 puntos porcentuales, compensado con disminuciones en las restantes tipologías.

Cuadro N° 8. Presión Tributaria. Clasificación internacional. En %. República Argentina

| CONCEPTO | 2004 | 2010 | 2015 | 2019 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital | 4,86 | 4,72 | 6,46 | 5,09 |
| Personas físicas | 1,28 | 1,44 | 3,16 | 2,01 |
| Sociedades y otras empresas | 3,35 | 3,05 | 3,12 | 2,73 |
| Sobre la propiedad | 0,36 | 0,32 | 0,31 | 0,15 |
| Sobre bienes y servicios | 9,94 | 10,32 | 10,56 | 10,1 |
| Impuestos generales sobre los bienes y servicios | 7,99 | 8,65 | 8,93 | 8,72 |
| Al valor agregado | 6,39 | 7,00 | 7,27 | 7,08 |
| Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital | 1,60 | 1,65 | 1,66 | 1,64 |
| Impuestos selectivos | 1,91 | 1,58 | 1,55 | 1,31 |
| Impuestos sobre servicios específicos | 0,05 | 0,09 | 0,07 | 0,04 |
| Sobre el comercio y las transacciones internacionales | 2,81 | 3,45 | 1,90 | 2,64 |
| Derechos de Aduana y otros Derechos de Importación | 0,67 | 0,69 | 0,60 | 0,75 |
| Derechos aduaneros | 0,65 | 0,67 | 0,58 | 0,61 |
| Estadística de importación | 0,02 | 0,01 | 0,01 | 0,14 |
| Sobre las Exportaciones | 2,12 | 2,74 | 1,28 | 1,84 |
| Sobre las operaciones cambiarias y otros | 0,02 | 0,02 | 0,03 | 0,04 |
| Otros Impuestos | 0,14 | 0,14 | 0,12 | 0,09 |
| Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos | 0,04 | 0,02 | 0,02 | *** |
| Régimen Simplificado Para Pequeños Contribuyentes | 0,10 | 0,13 | 0,09 | 0,10 |
| Aportes y contribuciones a la Seguridad Social | 2,80 | 6,17 | 6,98 | 5,66 |
| Autónomos | 0,22 | 0,59 | 0,27 | 0,21 |
| PRESION BRUTA IMPUESTOS NACIONALES | 20,92 | 25,12 | 26,32 | 23,70 |
| PRESION NETA IMPUESTOS NACIONALES | 20,59 | 24,93 | 26,17 | 23,57 |
| PRESION IMPUESTOS PROVINCIALES | 3,73 | 4,14 | 5,29 | 4,81 |
| Sobre la propiedad | 1,02 | 0,89 | 1,11 | 1,07 |
| Impuestos permanentes sobre la propiedad inmueble | 0,54 | 0,31 | 0,37 | 0,41 |
| Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital | 0,27 | 0,35 | 0,46 | 0,40 |
| Otros impuestos permanentes sobre la propiedad | 0,21 | 0,23 | 0,29 | 0,27 |
| Internos sobre bienes y servicios | 2,39 | 3,11 | 4,00 | 3,62 |
| Impuestos generales sobre bienes y servicios | 2,39 | 3,11 | 4,00 | 3,62 |
| Otros | 0,32 | 0,13 | 0,18 | 0,12 |
| PRESION BRUTA TOTAL | 24,65 | 29,25 | 31,60 | 28,51 |
| PRESION NETA TOTAL | 24,33 | 29,07 | 31,45 | 28,38 |

Fuente: Ministerio de Economía de Argentina.

LECCION N°5.

FEDERALISMO FISCAL

La forma de gobierno federal cuenta con un nivel central y jurisdicciones subcentrales autónomas que comparten el ejercicio de la administración del estado. El análisis político, a través de uno de sus más destacados autores, enuncia: “En las grandes naciones centralizadas el legislador está obligado a dar un carácter de uniformidad a las leyes, que no siempre se ajusta a la diversidad de costumbres y de áreas”. (Alexis de Tocqueville. *Democracia en América*; citado por Wallace Oates, 1977: 53)

La cita permite inferir que, en un sistema federal, el gobierno central se ocupa de las actividades uniformes del país, mientras que los gobiernos sub-nacionales de las que son propias de sus respectivas jurisdicciones. Es así que el gobierno federal combina las ventajas de la centralización con las ventajas de la descentralización.

Del razonamiento expuesto, surge como corolario la cuestión de la asignación de competencias de gasto, potestades tributarias y sistemas de coordinación financiera entre diferentes niveles de gobierno de una federación. Debe subrayarse que el concepto de federalismo considerado se refiere a la toma de decisiones respecto de la asignación de recursos. En este sentido, debe distinguirse entre descentralización y desconcentración.

El primer concepto alude al traspaso de las decisiones presupuestales sobre gasto y recaudación de tributos a un gobierno de nivel inferior, mientras que el segundo se refiere a la transferencia de recursos y de la ejecución del gasto del nivel superior al inferior.

Asignación de Competencias en una federación

El análisis introducido en la lección N° 3, se extiende a un modelo de estado con dos niveles de gobierno. Se inicia el análisis considerando el esquema de tres funciones: asignación, distribución y estabilización.

Función asignativa

La función asignativa cumple el rol de proveer bienes públicos. El concepto adquiere una dimensión espacial al introducir la noción de región – beneficio. Esta refiere el ámbito geográfico de los beneficios del bien. Las personas que habitan dicha región del bien público consumen el bien y financian su costo sobre la base de sus preferencias.

En este sentido, se pueden identificar bienes públicos locales, regionales, nacionales y globales. Los primeros pueden ser provistos por municipalidades, los segundos por gobiernos provinciales o estatales, los terceros por gobiernos nacionales y los últimos por gobiernos de carácter supra-nacional.

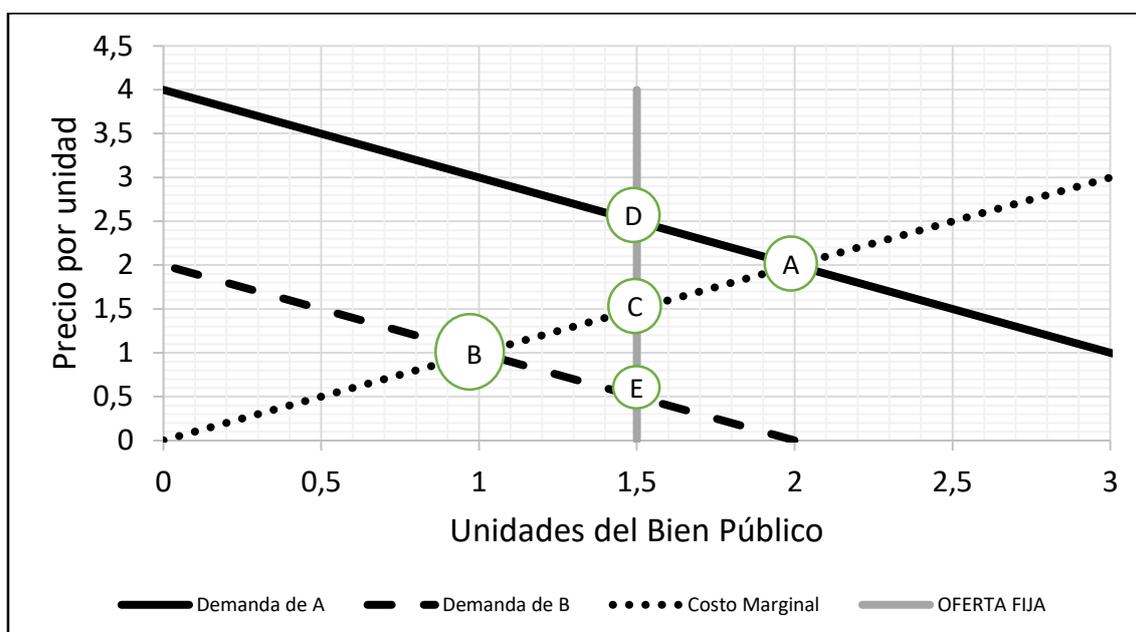
A modo de ejemplo, puede considerarse el servicio de protección al ambiente. La recolección de residuos en una ciudad afecta, principalmente, a los habitantes de la misma; el cuidado de un río que atraviesa una región, es responsabilidad del gobierno provincial, el cuidado de los mares dentro de la jurisdicción de un país atañe al gobierno nacional, mientras que la acción para disminuir el calentamiento del planeta solo puede llevarse adelante mediante un acuerdo entre los países o un organismo mundial.

¿Cuál es el fundamento económico para descentralizar la provisión de un bien público local? W. Oates (1977) avanza en la línea trazada por Musgrave, postulando el teorema de la descentralización. El enunciado de la tesis del mismo podría sintetizarse en los siguientes términos:

- Planteo. Se compara el efecto sobre el bienestar de la provisión de un bien público puro local por parte de un gobierno local sobre la base de las preferencias de la población *versus* la provisión uniforme por parte de un gobierno central en una jurisdicción subnacional⁹. El costo unitario del bien público es similar para el gobierno central como para los gobiernos subnacionales; mientras que las preferencias de ambas jurisdicciones por el consumo del bien son diferentes.
- Hipótesis. Se consideran los siguientes atributos en la producción y consumo del bien público: ausencia de externalidades en el consumo; ausencia de economías de escala en el consumo, costo medio constante en la producción del bien público; costos no significativos de toma de decisiones; población fija en cada jurisdicción¹⁰.
- Tesis: Resulta más eficiente que los gobiernos locales provean el *output* del bien local preferido por sus habitantes en comparación con una provisión fija y uniforme por parte del gobierno central.

Para demostrar la tesis, se presenta el siguiente diagrama:

Gráfico N° 1. Provisión centralizada versus descentralizada de un bien público local



Fuente: elaboración propia

En el gráfico se ve la curva de oferta creciente y las respectivas demandas de las jurisdicciones locales A y B. La curva de oferta tiene pendiente positiva pues se deriva del tramo creciente de la curva de costo marginal; esto es: la producción de una unidad adicional requiere un precio mayor. La demanda tiene pendiente negativa pues el consumo de una unidad adicional requiere un precio menor.

⁹ Oates (2006) fundamenta el supuesto de provisión fija por parte del gobierno central en costos de información para conocer las preferencias locales y restricciones políticas para proveer diferente provisión de bien público local a diferentes jurisdicciones.

¹⁰ Oates (2006) aclara que el supuesto de no movilidad de la población se refiere a la motivada por parámetros fiscales (gasto, tributos) en cambio la motivada por otras razones (laborales, vg) no afectan las conclusiones del teorema.

La primera jurisdicción alcanza el equilibrio en el punto A consumiendo 2 unidades a un precio a 2 \$ por unidad. Por su parte, el equilibrio de la restante jurisdicción es B donde se consume una unidad del bien público a un costo de 1\$ por unidad. Si se reemplaza la provisión local por una uniforme de carácter nacional, ambas jurisdicciones consumirán 1,5 unidades a 1,5\$ por unidad.

Se observa que la comunidad A, consume menos de lo deseado y paga un precio menor al que estaría dispuesto a pagar por consumir la cantidad deseada. La pérdida de bienestar está determinada por el triángulo ACD; por su parte, la comunidad B se ve obligada a consumir una cantidad mayor del bien público y pagar un precio mayor al que están dispuestos a pagar sus habitantes. La pérdida de bienestar está determinada por el triángulo BCE.

El resultado del teorema es que, si cada jurisdicción provee el nivel de bien público demandado por su población y cobra un impuesto de acuerdo con la regla del beneficio, se logra el máximo de bienestar. La población consume el nivel deseado de bien público y tributa de acuerdo con la disposición a pagar. En adición, las jurisdicciones equilibran las cuentas públicas. Esta situación se denomina correspondencia perfecta.

Uno de los corolarios del teorema es la enumeración de factores que favorecen la centralización o descentralización. La homogeneidad de preferencias, la existencia de rendimientos crecientes a escala, externalidades interjurisdiccionales, altos costos de tomar decisiones públicas, constituyen factores que desalientan la descentralización. Asimismo, la consideración de migraciones internas introduce un factor de ambigüedad en el análisis.

El otro corolario es que aporta elementos para la determinación del tamaño óptimo de las jurisdicciones. Esto es, el tamaño de población para el cual se igualan beneficio marginal de incorporar un ciudadano a la comunidad (al disminuir el costo medio del bien público) con el costo marginal que implica tornar más heterogéneas las preferencias de la comunidad, a raíz de la incorporación de un/una habitante más.

En un artículo posterior, Oates (1999), profundiza el estudio, indagando en la capacidad de los gobiernos para realizar las ganancias de bienestar señaladas por el teorema de la descentralización. Con tal fin, compara las motivaciones de un planificador central benevolente con las de un gobernante local. En general, concluye que el primero presenta limitaciones para realizar las ganancias de bienestar señaladas. Existen importantes limitaciones políticas y de información en el gobierno central que impiden que los programas centralizados simulen un patrón óptimo de bienes públicos locales¹¹. Dentro de este análisis, las ventajas relativas de los gobiernos sub-nacionales aumentan si se consideran migraciones tipo Tiebout¹², diferencias de costos interjurisdiccionales y diferentes valores de elasticidad de la demanda de bienes públicos locales (menor elasticidad, mayor ganancia de la descentralización).

En adición, encuentra que el gobierno local tiene mayor motivación para introducir innovaciones en la provisión de bienes y servicios que aumentan la eficiencia. De todas maneras, el autor advierte que la propiedad de explotar las ganancias de la descentralización por parte de gobiernos locales no está exenta de problemas como los enmarcados dentro de la denominada competencia interjurisdiccional y el no cumplimiento del supuesto de benevolencia por parte de los funcionarios locales.

¹¹“There are important information and political limitations on central government that typically prevent centralized programs from mimicking an optimal pattern of local outputs”

¹² El Modelo de Tiebout asimila un área metropolitana a la de un mercado de bienes públicos. Entonces los ciudadanos fijan residencia en el municipio que ofrece el bien público local de su preferencia.

FUNCIÓN DISTRIBUTIVA

Una primera evaluación respecto de la asignación de esta función sugiere que el estado central posee ventajas para ejercer esta competencia. Este postulado se basa en que las migraciones internas pueden desfinanciar una política pública redistributiva. Los beneficiarios migran a la jurisdicción proveedora de la política redistributiva, mientras que los contribuyentes emigran de la misma.

FUNCIÓN ESTABILIZACIÓN

El gobierno central también tiene ventajas para el ejercicio de la función de estabilización. Los instrumentos de la política macroeconómica resultan más eficaces cuando su ámbito de aplicación es el conjunto de la población, tal como la política monetaria y la administración de la demanda agregada.

El ejercicio de la función de estabilización por parte de gobiernos subnacionales encuentra severas limitaciones, dado que sus economías son totalmente abiertas entre sí. Los estímulos para alentar la demanda agregada se filtrarían a otras jurisdicciones.

Visiones Alternativas del federalismo fiscal

La teoría convencional de las finanzas públicas es analizada críticamente desde dos puntos de vista opuestos. Por un lado, la teoría de la elección pública enfatiza la idea que los decisores del gobierno maximizan su interés personal, promueven excesivo gasto público. Una de las formas de evitar estas conductas es la descentralización de funciones del estado; enfatizando su enfoque positivo contrario al normativo.

Por el contrario, dicha teoría es analizada críticamente por Remy Prud'homme (1995) quien extiende el análisis de la descentralización para alertar respecto de algunas de sus consecuencias. En particular, el autor señala que uno de los riesgos de la descentralización no contemplados por el marco teórico convencional es la capacidad técnica de los gobiernos subnacionales para administrar bienes públicos. Desde esta perspectiva, no basta con tener asegurado el financiamiento si el gobierno no posee el *know-how* para operar y organizar la producción de dichos bienes.

Asimismo, señala las fallas de coordinación en el país que puede originar la excesiva descentralización, afectando el cumplimiento de objetivos nacionales, tales como el equilibrio regional.

Por su parte, R. Bird (1996) identifica dos requisitos para que una política de descentralización sea exitosa. Por un lado, la decisión acerca de la asignación de bienes públicos debe ser fruto de una elección democrática de la jurisdicción local y no producto de la influencia de los grupos de interés locales. En adición, se requiere que la asignación del bien público local se financie con el aporte de los ciudadanos de la jurisdicción.

Helm y Smith (1987) enuncian que el criterio general para obtener el tamaño óptimo de una organización surge de considerar, por un lado, los beneficios de la descentralización constituidos por la disponibilidad de más y mejor información para gestionar versus el costo de la misma expresado en la pérdida de control por parte del ente central para el cumplimiento de los objetivos de mayor jerarquía de la organización. Traducido al modelo principal agente; el principal debe diseñar incentivos para que el agente (ente descentralizado) use su mayor ventaja de información para el logro de los objetivos del principal (ente centralizado).

En el caso de organizaciones gubernamentales, es necesario considerar la ventaja de delegar funciones en gobiernos autónomos o en organismos desconcentrados de la administración central. Respecto de este tópico, los autores encuentran que la ventaja de los gobiernos autónomos es que deben responder al escrutinio de sus votantes por las acciones emprendidas y aplicar los fondos presupuestarios guiados por las preferencias de los mismos.

De esta manera, se evitan las fallas de asignación de presupuesto que suelen incurrir los gobiernos centrales debido a la necesaria uniformidad que guía la aplicación de políticas públicas.

El debate de la descentralización presentado en la sección anterior permite trazar directrices respecto de las ventajas y desventajas de la descentralización de decisiones de asignación de bienes públicos (en sentido genérico). En términos generales, los argumentos en favor de la descentralización se basan en las ventajas de información y en la responsabilidad de los decisores públicos ante los votantes. Por su parte, la centralización tiene ventajas en cuanto a la coordinación de actividades y discriminación positiva para quienes poseen desventajas relativas. Por lo tanto, las soluciones de “esquina” centralización total vs descentralización total no serían deseables; en cambio una solución de compromiso que combinara las ventajas de ambas formas de gobierno aparecería como superior.

Una aplicación a políticas de desarrollo económico

Para ilustrar la conclusión expresada en el último párrafo de la sección anterior, se presenta el análisis de las funciones fiscales de cada nivel de gobierno desde un punto de vista normativo. La política pública escogida para tal fin es la promoción del desarrollo económico.

Los rasgos característicos de los procesos de desarrollo otorgan argumentos para inferir el rol axial que le cabe al gobierno central en la coordinación del mismo. La presencia de efectos derrame o externalidades, de asimetrías entre grupos de personas y regiones desbordan los ámbitos de influencia de los gobiernos sub-nacionales.

De todas maneras, podrían aprovecharse las ganancias por disponibilidad de información y ahorro de costos de estos últimos para reflexionar acerca de la posibilidad de constituir instituciones de federalismo fiscal cooperativo para el desarrollo. En el siguiente cuadro se sistematizan estas ideas:

Cuadro Nº 1. Distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno

| Objetivo | Argumento | Gobierno con mayor ventaja |
|-----------------------|---|----------------------------|
| Eficiencia Productiva | Información sobre la realidad a tratar | Local |
| | Costo de obtener información adicional | Local |
| | Costo de evaluación | Local |
| | Costo de disponer instrumentos | Nacional |
| | Adquisición y uso de tecnología / Economías de escala | Nacional |
| Eficiencia Asignativa | Responsabilidad ante beneficiarios | Local |
| | Presión de las elites | Nacional |
| | Información sobre las preferencias de los ciudadanos | Local |
| | Efectos derrame de la provisión de bienes públicos | Nacional |
| Equidad | Logro de equilibrio entre regiones | Nacional |

Fuente: Elaboración propia

El cuadro analiza tres dimensiones del desarrollo económico: la eficiencia productiva significa maximizar la producción al menor costo posible. En este punto se espera que el gobierno local pueda realizar las tareas de búsqueda y procesamiento de información para la aplicación de

políticas públicas; mientras que el gobierno nacional la tiene para los aspectos de la política pública caracterizadas por la presencia de economías de escala.

En cuanto a la eficiencia de la implementación de las políticas y la mejor asignación de recursos: el gobierno local es más susceptible de monitoreo por los beneficiarios y aportantes de las políticas públicas; mientras que el gobierno central tiene más defensas contra la acción de grupos de interés que podrían acaparar recursos de la política pública.

Finalmente, el logro de la equidad interregional requeriría del protagonismo del gobierno central.

Del análisis efectuado, puede colegirse la complementariedad que existe entre los diferentes niveles de gobierno en lo referido a la gestión gubernamental del desarrollo. Este concepto, traducido en términos de políticas públicas, aconseja asignar al gobierno nacional las políticas de primera generación (promoción de grandes proyectos de inversión, obras de infraestructura de alcance interjurisdiccional, régimen de administración de la demanda agregada, entre otras). Por su parte, las políticas de segunda y tercera generación podrían ser propias de los gobiernos sub-nacionales tales como programas de capacitación, asistencia técnica y vinculación de los agentes.

Este rasgo intrínseco de la política pública exige una activa coordinación por parte de los diferentes niveles jurisdiccionales para el adecuado aprovechamiento de la complementariedad.

Potestades Tributarias

La asignación de potestades tributarias es un elemento central en la conformación de un estado federal. Una regla práctica elemental indica que la misma tiene relación con las competencias de gastos de los gobiernos que están en función de la descentralización de funciones del estado. *A priori*, existen principios de eficiencia aplicables a esta cuestión.

Si consideramos el análisis por función fiscal, puede afirmarse que la función asignativa es financiable con tributos sobre la base del principio del beneficio, la distributiva con impuestos progresivos y la de estabilización con impuestos proporcionales al ingreso.

Si se atiende a cada nivel de gobierno, Musgrave y Musgrave (1984) establecen los siguientes criterios de eficiencia. Al gobierno central le corresponden los impuestos de carácter progresivo de aplicación a los contribuyentes de todo el país y sobre los recursos naturales. Los gobiernos intermedios (provinciales o estatales) deberían cobrar tributos que no se “exporten” a otras jurisdicciones; tales como, impuestos proporcionales sobre los ingresos de los residentes, impuestos a las ventas minoristas, impuestos sobre las nóminas salariales de sus residentes. Finalmente, los gobiernos locales pueden cobrar tributos en base a la regla del beneficio y sobre bases inmóviles para evitar la migración de fuentes

Bird (2010) incluye otros criterios para evaluar la determinación de las potestades tributarias, tales como la visibilidad y viabilidad política del impuesto; así como, la suficiencia de la recaudación (en función de las competencias de gasto). En este sentido, recomienda evaluar la aplicación de impuestos con alícuotas compartidas entre el gobierno nacional y los subnacionales, remarcando que la autonomía reside en la fijación de alícuotas y no en la gestión del tributo.

Transferencias Intergubernamentales

ENFOQUE CONVENCIONAL

En el teorema de la descentralización de la teoría clásica de federalismo fiscal se describe una situación ideal en que, dados determinados supuestos, cada jurisdicción provee el nivel de

producto demandado por sus habitantes y cobra tributo de acuerdo con la regla del beneficio para la financiación del costo de proveer el bien público. Denomínese a dicha situación correspondencia perfecta.

Sin embargo, la misma puede alterarse si se presentan desequilibrios en la gestión de recursos y gastos; en ese sentido pueden identificarse de dos tipos: el desequilibrio vertical y el horizontal.

El primero alude a asimetrías en los recursos y gastos entre el gobierno central y los gobiernos inferiores. Los principios de asignación de competencias y potestades tributarias enunciados por la teoría determinan que los impuestos más importantes corresponden al gobierno nacional mientras que los gastos en bienes públicos nacionales son menos sensibles al crecimiento de la población. Por el contrario, los gobiernos inferiores por actuar en una economía abierta tienen menor capacidad fiscal para recaudar impuestos; además deben proveer bienes públicos que tienen directa relación con el crecimiento de la población. La posible consecuencia del desbalance vertical sobre las cuentas públicas es que el gobierno central sería superavitario mientras que los inferiores tendrían resultado fiscal deficitario.

El desbalance horizontal surge como consecuencias de asimetrías entre la capacidad fiscal de las jurisdicciones inferiores de la federación. La diversidad de dotaciones de riqueza entre las mismas, provoca diferencias en los respectivos ingresos por habitante. De manera que la jurisdicción de ingreso por habitante alto tendrá acceso a mayor provisión de bienes públicos locales por habitante que la jurisdicción de bajo ingreso por habitante, a igual presión tributaria. O puede suceder que, a igual provisión de bienes públicos locales, los contribuyentes de la segunda deban soportar mayor presión tributaria.

Del mismo modo, el desequilibrio horizontal puede producirse por diferencias en la necesidad fiscal; existen jurisdicciones cuyos costos de provisión de bienes públicos resultan mayores por diversos motivos, tales como geográficos o baja densidad poblacional. La consecuencia de estos fenómenos es que queda afectada la equidad horizontal; determinados ciudadanos de la federación gozan de menor cantidad de bienes públicos o deben pagar más por similar cantidad de bienes públicos que los restantes.

Los dispositivos disponibles para cerrar los desbalances se denominan transferencias intergubernamentales. Estas se definen como pagos en dinero sin contraprestación de una entidad gubernamental a otra.

El primer desbalance puede cubrirse con transferencias de carácter devolutivo. El gobierno central recauda y luego gira transferencias a los gobiernos inferiores en relación con el monto recaudado en cada una de ellas. Las mismas pueden vincularse con el Producto Interno Bruto (PIB) de la jurisdicción o el tamaño de la población.

$$(1) A_j = R_j A_j$$

La asignación A transferida a la jurisdicción i es igual a la recaudación impositiva R del gobierno nacional en la jurisdicción i .

El desbalance horizontal puede tratarse con transferencias de carácter distributivo que tiendan a igualar el gasto público por habitante de las jurisdicciones; están en relación inversamente proporcional al ingreso por habitante de las mismas.

En forma similar, las transferencias de carácter distributivo pueden compensar diferencias en los costos de la provisión de los bienes públicos derivadas de diferentes condiciones geográficas.

Las transferencias de carácter distributivo también pueden atender al cumplimiento del objetivo de la equidad categórica. Se identifica un bien cuyo consumo recibe especial ponderación y se giran transferencias para asegurar su provisión óptima. Además, las

transferencias pueden ser utilizadas como dispositivos de política pública para corregir externalidades interjurisdiccionales; el gobierno central compensa al gobierno local en cuya jurisdicción reciben servicios de bien público habitantes de otras jurisdicciones y no aportan al financiamiento del mismo.

Las transferencias pueden implementarse a través de diversas modalidades: no condicionadas, condicionadas, compensatorias. Las condicionadas pueden ser con o sin contrapartida. A su vez las transferencias pueden ser abierta o cerradas según posean o no un límite superior más allá del cual el gobierno central no aporta.

Para analizar este tópico, A. Porto (1990) plantea un modelo en que una autoridad local maximiza la utilidad del votante mediano sujeta a una restricción presupuestaria.

La función de utilidad se compone de combinaciones de dos bienes: uno público (Qg) y otro que representa al conjunto de los bienes privados (y). Formalmente, se enuncia que la función $U(y, Qg)$ depende de las cantidades consumidas de los dos bienes; donde la utilidad se mide por un índice ordinal de preferencias del votante representativo.

El conjunto de combinaciones de ambos bienes disponibles no es ilimitado; se encuentra restringido por el presupuesto asignado por el agente a la compra de los bienes referidos. Se deduce la restricción presupuestaria a partir de las siguientes definiciones:

$$(2) T = Pg * Qg$$

Donde T es el costo del bien público que se financia con recaudación impositiva de la jurisdicción. Éste es igual al precio del mismo por la cantidad consumida. Al expresar la ecuación [1] tomando magnitudes por habitante:

$$(3) t = \frac{Pg * Qg}{Nj}$$

Donde N es la población de la jurisdicción. Por lo tanto, la restricción presupuestaria es:

$$(4) y = Y - t = Y - \frac{Pg * Qg}{Nj}$$

Donde Y es el bien privado adquirido por el agente o ingreso disponible por habitante; Y es ingreso antes del impuesto. El problema de maximización se plantea entonces:

$$(5) \text{Max } U(y, Qg)$$

$$\text{s. a. } y = Y - \frac{Pg * Qg}{Nj}$$

Al resolver el problema, la condición hallada que otorga el máximo a la función es:

$$(6) \frac{Ug}{Uy} Nj = Pg$$

La expresión incluye la derivada de la utilidad respecto del consumo del bien público sobre la derivada de la utilidad respecto del consumo del bien privado multiplicado por la población; dicha expresión es igual al precio del bien público.

En términos microeconómicos puede leerse: la suma de las tasas marginales de sustitución entre bienes privado y público para los habitantes de la jurisdicción j es igual al precio del bien público. Esta es la condición de maximización del consumo del bien público enunciada por Samuelson (1954). Al introducir las transferencias en el análisis, se observan cambios en la restricción presupuestaria de acuerdo con la modalidad de las mismas.

La primera modalidad es la transferencia no condicionada y sin contrapartida; consiste en una transferencia de suma fija a la autoridad para que la asigne de acuerdo con el principio de maximización de la utilidad del votante mediano. En términos del análisis microeconómico

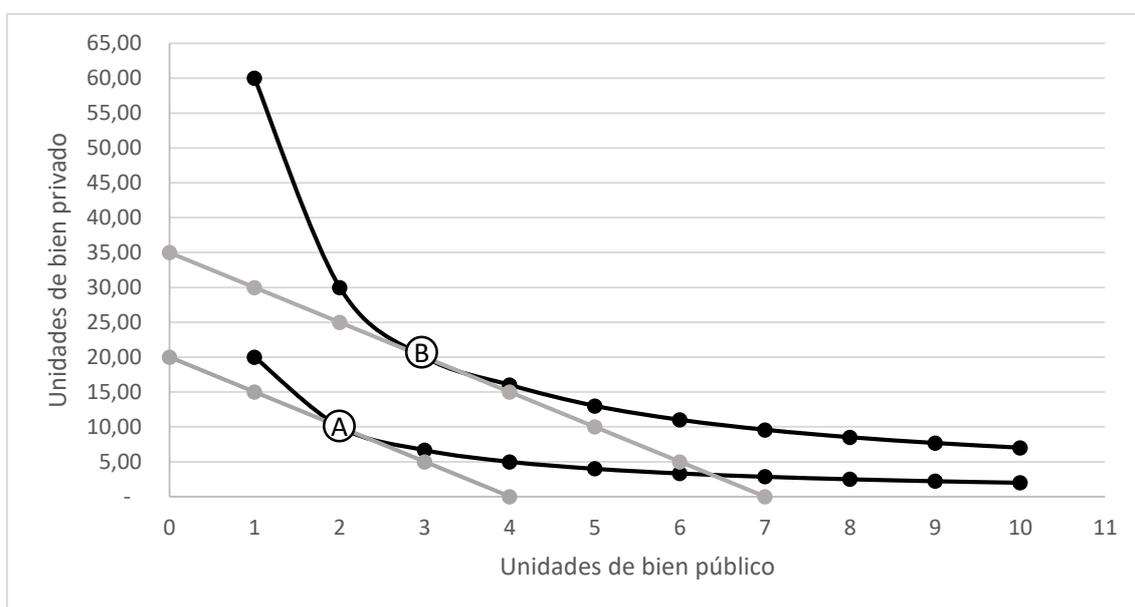
implica una traslación paralela de la recta de restricción presupuestaria hacia la derecha. De manera que el agente racional puede ubicarse en una curva de indiferencia de mayor valor y en condiciones de consumir más de ambos bienes. Por lo tanto, consumirá más del bien público si éste no es un bien inferior. En todo caso, el aumento del gasto público está correlacionado con la elasticidad ingreso del consumo de bienes públicos.

En términos aritméticos, la restricción presupuestaria para la jurisdicción receptora de la transferencia es:

$$(7) y = Y + a - t$$

El ingreso disponible por habitante promedio de la jurisdicción j es igual al ingreso por habitante más la transferencia de suma fija por habitante menos el pago de impuestos locales por habitante. El análisis gráfico de una transferencia de suma fija se presenta en el diagrama siguiente.

Gráfico N° 3. Equilibrio del consumidor. Transferencia de suma fija



Fuente: elaboración propia

El votante se ubica en el punto A consumiendo 2 unidades del bien público y 10 del bien privado. La transferencia recibida tiene la propiedad de trasladar la restricción presupuestaria a la derecha, ampliando el campo de elección del consumidor; por lo tanto, la transferencia es asimilable a un aumento en el ingreso per cápita de la jurisdicción receptora de la transferencia. El consumidor se ubica en un nivel mayor de utilidad en el punto B, consumiendo 3 unidades de bien público y 20 del privado.

La segunda modalidad consiste en transferencia condicionada con contraprestación. Se dirige a los gobiernos inferiores y complementa los recursos de los mismos. En el diagrama del modelo del consumidor, implica el abaratamiento del bien público y por lo tanto la rotación de la recta presupuestaria.

El resultado esperado es que el agente económico consume más del bien público, si es que éste no es un bien inferior. De esta manera, las transferencias condicionadas maximizan el gasto público, antes que la utilidad. La restricción presupuestaria para la jurisdicción receptora de la transferencia es:

$$(8) T + A = P_g * Q_g$$

Donde el costo del bien público más la asignación recibida es igual al precio de bien público por su cantidad. Donde la asignación A es igual a una proporción b del costo público total financiado con recaudación propia. Esto es:

$$(9) A = b T$$

Entonces el costo del bien público para la autoridad local es:

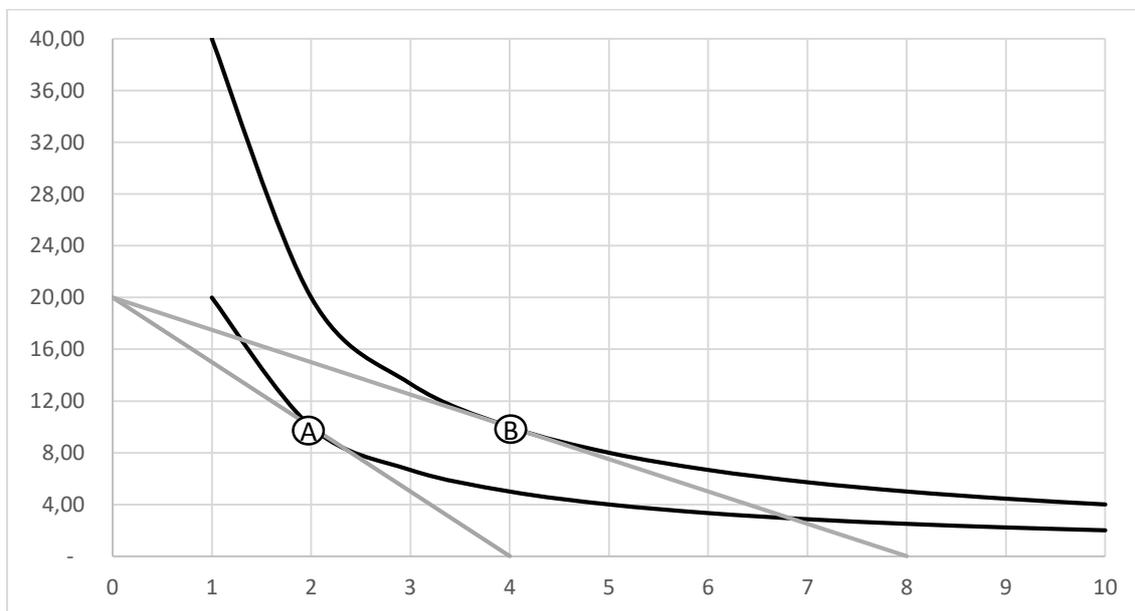
$$(10) T (1 + b) = P_g * Q_g$$

Por lo tanto, la restricción financiera de la jurisdicción j implica que el ingreso disponible por habitante es igual al ingreso por habitante menos el costo del bien público por habitante disminuido por el aporte recibido:

$$(11) y = Y - \frac{P_g * q_g}{(1+b) N_j}$$

La transferencia provoca un cambio en la pendiente de la recta presupuestaria. La recta describe un movimiento de rotación, reflejando el abaratamiento relativo del bien público. Dependiendo de la magnitud de la elasticidad precio de la demanda de bien público, ésta aumentaría. Este sistema de transferencia tiene el efecto de igualar las bases tributarias de las jurisdicciones subnacionales: o sino “igualación de la capacidad de financiamiento del sector público local” (Porto, 1990:46).

Gráfico N° 4. Equilibrio del consumidor. Transferencia de suma fija



Fuente: elaboración propia

En el gráfico, el equilibrio inicial en el punto A es el consumo de 2 unidades del bien público y 10 unidades de bien privado. La transferencia condicionada hace rotar la recta presupuestaria a la derecha; en el nuevo punto de equilibrio B, el consumidor adquiere 4 unidades de bien público y 10 de bien privado.

La transferencia de compensación implica que la jurisdicción beneficiaria aumenta el nivel de gasto público deseado, pero permaneciendo en el mismo nivel de utilidad anterior a la transferencia (compensación a la Slutsky). Una transferencia que abarata el bien público local produce un efecto sustitución (el consumidor consume más cuyo precio disminuyó) y un efecto ingreso (la disminución del precio implica un aumento del ingreso disponible para consumir más de ambos bienes). La transferencia reduce el efecto ingreso implicando que el agente promedio de la jurisdicción consume más del bien público sin alterar su nivel de utilidad.

En resumen, en términos de un análisis de eficiencia en que se postula el objetivo de maximizar la utilidad del agente (homogénea de grado 1) dependiente del consumo de bienes públicos y privados considerados sustitutos, es posible concluir:

- el régimen de transferencias a implementar depende de los objetivos planteados en su diseño.
- Si el objetivo es maximizar el bienestar social, las transferencias no condicionadas de suma fija son preferibles.
- Si el objetivo es favorecer el consumo del bien público, las transferencias condicionadas son más apropiadas.
- La implementación de transferencias con o sin contrapartida puede estar relacionado con la eficiencia en la provisión del bien público, pues las primeras implican un mayor esfuerzo fiscal por parte del gobierno local.

TRANSFERENCIAS Y SEGUNDA GENERACIÓN DE MODELOS

W. Oates (2005) introduce los lineamientos de una segunda generación en la teoría del federalismo fiscal. La misma está alimentada por dos fuentes principales: el neo-institucionalismo y la teoría de la elección pública.

De la primera adopta el enfoque del principal-agente para evaluar las restricciones financieras impuestas a los gobiernos locales y el rol del estado nacional como prestamista de última instancia. Del análisis se deducen conductas estratégicas de riesgo moral, pues el agente (gobierno subnacional) sería poco cuidadoso en la administración de los recursos si sabe que el principal (gobierno nacional) asegura su sostenibilidad financiera.

El modelo principal – agente plantea un escenario en el que el primero encarga una obra al segundo en condiciones de asimetría informativa y supervisión imperfecta. El principal es el Gobierno Central que encarga la provisión de un bien público al agente que es la autoridad local. Esta última posee mayor información acerca del proceso de provisión y el principal no tiene mecanismos adecuados de control del gasto.

Es posible conjeturar que esta situación pueda motivar el comportamiento estratégico por parte de la autoridad local. Asimismo, cuando el gobierno central actúa como prestamista de última instancia, la transferencia es asimilable a un seguro que recibe el gobierno local; quien podría incurrir en riesgo moral, pues podría descuidar la disciplina fiscal, teniendo en cuenta que el seguro cubre situaciones de insolvencia (restricción presupuestaria blanda).

De la segunda, recepta el concepto de *accountability* para señalar que la ventaja más visible de la descentralización es la proximidad de las decisiones con los destinatarios de las mismas. Se entiende así aumenta el control ciudadano sobre los funcionarios públicos aminorando las “fallas del estado”.

En suma, la segunda generación del federalismo fiscal recomienda la descentralización de funciones y recursos del estado sobre la base de ventajas de información y de aumento de la responsabilidad por parte de las autoridades de gobiernos locales.

Sistemas de coordinación y régimen federal

La institucionalización de un régimen federal implica considerar, por un lado, la asignación de funciones de cada nivel de gobierno y, por ende, las competencias de gastos. Por otro lado, el régimen debe contemplar la adjudicación de potestades tributarias y un mecanismo de transferencias intergubernamentales. El arreglo institucional determinado para financiar a los gobiernos de la federación recibe el nombre de sistema de coordinación financiera. La literatura identifica cuatro sistemas.

En el sistema de separación de fuentes, un orden constitucional determina las fuentes a las que cada nivel de gobierno puede acceder y sobre las cuales tiene potestad exclusiva. Esta característica supone un grado intermedio de autonomía pues las jurisdicciones pueden decidir que tributos imponer, pero dentro de la fuente autorizada por el mandato constitucional. El requisito de la suficiencia no está asegurado para los gobiernos locales; las potestades tributarias de los mismos pueden recaer sobre fuentes exiguas si se adoptan criterios de eficiencia enunciados en la sección anterior. Por definición, en este sistema no existe riesgo de doble imposición, es decir gravar más de una vez la misma fuente. El sistema contiene un grado significativo de responsabilidad del gobierno local ante los votantes. El costo de administración del sistema tributario puede ser alto dado que se replica en cada nivel de gobierno. El sistema apunta a lograr el objetivo de eficiencia, pero no permite la coordinación de recursos para lograr objetivos de carácter nacional.

El sistema de concurrencia contempla libre acceso de los niveles de gobierno a todas las fuentes tributarias. Por lo tanto, puede decirse que las jurisdicciones pueden compartir las mismas. Este sistema otorga el máximo de autonomía a los gobiernos locales pues pueden decidir sin restricciones su política tributaria y, por lo tanto, asegurar la responsabilidad de los funcionarios locales (*accountability*). En cambio, el sistema presenta alta probabilidad de doble imposición y supone altos costos de administración y cumplimiento; se multiplica la actividad recaudatoria del estado. El sistema tiene como principal propósito lograr la correspondencia fiscal entre gastos e ingresos del sector público y dificulta el cumplimiento de objetivos nacionales.

En el sistema de cuotas suplementarias, el gobierno subcentral impone una alícuota adicional sobre la alícuota aplicada por el gobierno central a la base imponible del tributo. Este sistema, además de evitar la doble imposición, combina autonomía con suficiencia; la aplicación de la alícuota suplementaria es potestad de cada jurisdicción subcentral, quienes pueden participar de la recaudación de los tributos más abundantes. Asimismo, la autonomía implica que los funcionarios y votantes deben responsabilizarse por la administración de los recursos públicos. El costo de administración y cumplimiento no es alto pues es posible unificar la gestión tributaria.

El sistema de coparticipación prevé la recaudación de tributos en el nivel central de gobierno y su posterior reparto a los niveles inferiores de la federación. El diseño del sistema implica tres elementos: masa coparticipable, distribución primaria y distribución secundaria. La masa coparticipable refiere al monto de dinero a repartir lo que lleva implícito la determinación de los impuestos que se incluyen en el sistema. Por medio de la distribución primaria, se determina que proporción o monto de la recaudación corresponde al gobierno central y cual al conjunto de jurisdicciones inferiores. Finalmente, la distribución secundaria establece la pauta de distribución entre jurisdicciones inferiores del monto total que les corresponde.

La metodología para realizar la distribución primaria puede basarse en la fijación de porcentajes sobre la recaudación, o de promedios móviles de la recaudación o montos de suma fija o montos resultantes a partir de un porcentaje sobre el PIB. El primero de los métodos convierte a la masa coparticipable en volátil y dependiente del ciclo económico; mientras que los restantes le otorgan mayor estabilidad a dicha masa.

Los criterios para determinar la distribución secundaria pueden ser de carácter devolutivo, distributivo o basado en la recaudación propia, o combinación de los mismos. El primero apunta a lograr el objetivo de suficiencia, el segundo de equidad horizontal y el tercero a la eficiencia en la gestión de los recursos públicos de los gobiernos locales.

Las consecuencias de la aplicación del sistema de coparticipación dependen del diseño y funcionamiento real del mismo. En principio, permite el acceso de los gobiernos locales a fuentes tributarias sustantivas otorgando suficiencia a los gobiernos subcentrales, además evita la doble imposición y permite el cumplimiento de objetivos nacionales. Por el contrario, otorga menos grados de autonomía a las jurisdicciones y de responsabilidad de los funcionarios ante los votantes. Por otra parte, el sistema posee altos costos de negociación y coordinación. La disputa por los fondos entre las jurisdicciones puede dificultar la posibilidad de alcanzar el diseño de un sistema simple, transparente y que cumpla con los requisitos de toda estructura impositiva: suficiencia, equidad y eficiencia.

El sistema de transferencias consiste en la financiación de los gastos del gobierno local mediante asignaciones de dinero del gobierno central. Estas pueden ser condicionadas en el caso que el gobierno central determina el destino de las mismas y no condicionadas cuando son de libre disponibilidad para las jurisdicciones inferiores.

El sistema evita la doble imposición y permite el cumplimiento de objetivos nacionales. Por el contrario, minimiza la autonomía de las jurisdicciones y la responsabilidad de las autoridades locales ante los votantes. Las características de cada sistema de coordinación se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro Nº 2. Sistemas de coordinación financiera de una federación

| Sistema | Asignación Potestades | Autonomía y Accountability | Suficiencia | Doble imposición | Equidad Horizontal |
|-----------------------|-----------------------|----------------------------|-------------|------------------|--------------------|
| Separación fuentes | Exclusiva | media | media | No | baja |
| Concurrencia | Fuentes compartidas | alta | baja | Si | Muy baja |
| Cuotas Suplementarias | Alícuotas compartidas | alta | alta | No | alta |
| Coparticipación | Centralizada | baja | alta | No | alta |
| Asignaciones | Centralizada | baja | alta | No | alta |

Fuente: elaboración propia

Sobre la base de la exposición de los temas de esta lección, es posible armar una tipología de regímenes de federalismo, siguiendo los lineamientos del Spahn (1998). El autor considera que los mismos son el fruto de las tradiciones políticas de los países, alimentadas por sus conflictos durante el proceso de conformación de los estados. Sobre la base de las mismas, identifica cuatro tipos de federalismo fiscal: vertical, competitivo, cooperativo y *earmarked* (asignación de fondos)¹³.

El federalismo vertical tiene su raíz en la cultura política anglosajona, siendo tributario de la visión contractualista de la sociedad. Se establece un acuerdo sobre bases ideales de una vez y para siempre. Cuenta con una instancia de coordinación nacional –mandato constitucional– que asigna competencias de gasto y potestades tributarias exclusivas a cada nivel de gobierno. Se asocia con el sistema de coordinación de separación de fuentes para determinar los

¹³ Esta forma de federalismo puede ser asimilable al denominado coercitivo en el sentido de Porto.

recursos de cada miembro de la federación. Puede afirmarse que está orientado a cumplir con el objetivo de eficiencia en el sentido que cada jurisdicción provea bienes públicos de acuerdo con su región beneficio y los financie con recursos propios obtenidos de las fuentes asignadas.

El federalismo competitivo implica la conformación de un mercado de estados que ofrecen bienes públicos y los contribuyentes pagan tributos de acuerdo con sus preferencias. Configura la máxima descentralización de funciones del estado guiada por el principio de subsidiariedad. Este principio enuncia que el nivel más descentralizado de una jurisdicción que esté en condiciones, es la más adecuada para proveer un servicio.

Cada jurisdicción provee el bien público demandado y lo financia con recursos propios escogidos de un menú amplio de fuentes tributarias. La consecuencia más probable del federalismo competitivo es la minimización del tamaño del estado, producto de la descentralización y la competencia entre las jurisdicciones para atraer factores productivos a través de menores impuestos. En el extremo, el régimen puede subestimar la provisión de bienes públicos provocando ineficiencia e inequidad en la asignación de recursos de la sociedad.

El federalismo horizontal responde a una visión secuencial de la actividad fiscal. Implica la determinación en el nivel central de objetivos fiscales en forma concertada entre el gobierno nacional y los subnacionales plasmados en leyes nacionales. Luego, la ejecución queda reservada a estos últimos en función de las particularidades regionales; en suma, centralización normativa y descentralización ejecutiva. El sistema de coordinación financiera predominante es el de cuotas suplementarias; asimismo el sistema de coparticipación puede resultar compatible con el federalismo cooperativo dependiendo de la metodología de determinación de los atributos axiales del sistema: masa coparticipable, distribución primaria y secundaria.

El federalismo coercitivo se caracteriza por la predominancia del gobierno central en la toma de decisiones respecto de la recaudación y destino de los recursos públicos, predominando decisiones centralizadas. Establece objetivos de equidad categórica e implementa asignaciones condicionadas para su adecuado cumplimiento. En este sentido, establece mecanismos de control y monitoreo a la gestión pública de los gobiernos inferiores de la federación. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los tipos de regímenes federales:

Cuadro Nº 3. Regímenes Federales

| Régimen | Visión | Coordinación de decisiones fiscales | Coordinación financiera | Objetivo principal |
|------------------|-----------------|-------------------------------------|--|--------------------|
| Vertical | Contractualista | Regla constitucional | Separación de fuentes | Eficiencia |
| Competitivo | Subsidiariedad | Mercado | Concurrencia | Minimizar estado |
| Horizontal | Procedimental | Cooperación | Cuotas suplementarias. o Coparticipación | Equidad horizontal |
| <i>Earmarked</i> | Funcional | Centralizadas | Asignaciones Condicionadas | Equidad categórica |

Fuente: Elaboración propia en base a Spahn (1998)

Es posible resumir los contenidos de este capítulo distinguiendo el contenido de cada uno de los enfoques del federalismo fiscal.

La teoría económica convencional sostiene que la forma federal de gobierno permitiría maximizar el bienestar social pues combina las necesidades de gastos uniforme de la nación

con las particulares de cada jurisdicción subnacional. Para ello, construye modelos ahistóricos donde individuos racionales toman decisiones mientras un planificador omnisciente y benévolo (en este caso la autoridad pública local) las coordina para lograr resultados óptimos. Las condiciones de óptimo para una federación indican que cada jurisdicción provee bienes públicos a su población y ésta aporta con tributos - regla del beneficio para su financiamiento. El gobierno central puede aplicar impuestos progresivos para corregir la distribución del ingreso. Los gobiernos intermedios, impuestos que no se exporten y los locales gravar a factores inmóviles. De surgir desbalance vertical y horizontal, podría implementarse un sistema de transferencias que sea el resultado de la diferencia entre necesidad fiscal (gastos óptimos) y capacidad fiscal (tributación óptima) de cada jurisdicción.

Por el contrario, las teorías positivas del federalismo fiscal postulan que las conductas de las autoridades públicas y votantes están guiadas por objetivos personales o son de carácter estratégico para aprovechar la apropiación de cuasi-rentas que se producen en el proceso ingreso-gasto del sector estatal. En consecuencia, prestan atención al grado de responsabilidad fiscal de los decisores ante sus votantes y la correspondencia entre la aplicación de los recursos y su recaudación. En la medida que exista disociación entre los mismos, se producirán niveles de gasto público excesivos e inequitativa distribución de los recursos. Es por ello, que las recomendaciones apuntan a descentralizar decisiones del gasto y de imposición de gravámenes al nivel de gobierno susceptible de ser monitoreado por votantes y contribuyentes.

El análisis empírico la conformación de un régimen federal está asentada sobre la historia y las tradiciones políticas de una sociedad. En forma más específica podría afirmarse que la estructura vertical del estado es producto de la resolución de sus conflictos territoriales. La competencia de gastos se determina no solo por razones de eficiencia sino por arreglos políticos que se verifican en la federación y la capacidad de las jurisdicciones para poder administrar esos servicios. Sobre la base de las funciones asignadas a los estados federales, deben contemplarse mecanismos institucionales que aseguren el financiamiento de los mismos. En este sentido, es dable observar una tensión entre eficiencia y suficiencia. Las fuentes tributarias a la que acceden las jurisdicciones sub-nacionales, así como los sistemas de coordinación adoptados tienden a asegurar el financiamiento de los gastos provocando asignación de recursos públicos que a menudo se califican como ineficientes. Es por ello, que la conformación de un sistema fiscal federal es una compleja tarea de negociaciones y renegociaciones de autoridades intergubernamentales.

El federalismo fiscal en Argentina.

En el cuadro que se presenta a continuación se exhiben la participación de cada nivel de gobierno en la ejecución del gasto por nivel de gobierno. Esto constituye una limitación para su asimilación al concepto de función fiscal; pues el gasto ejecutado por un nivel inferior de gobierno no siempre está decidido en dicho nivel.

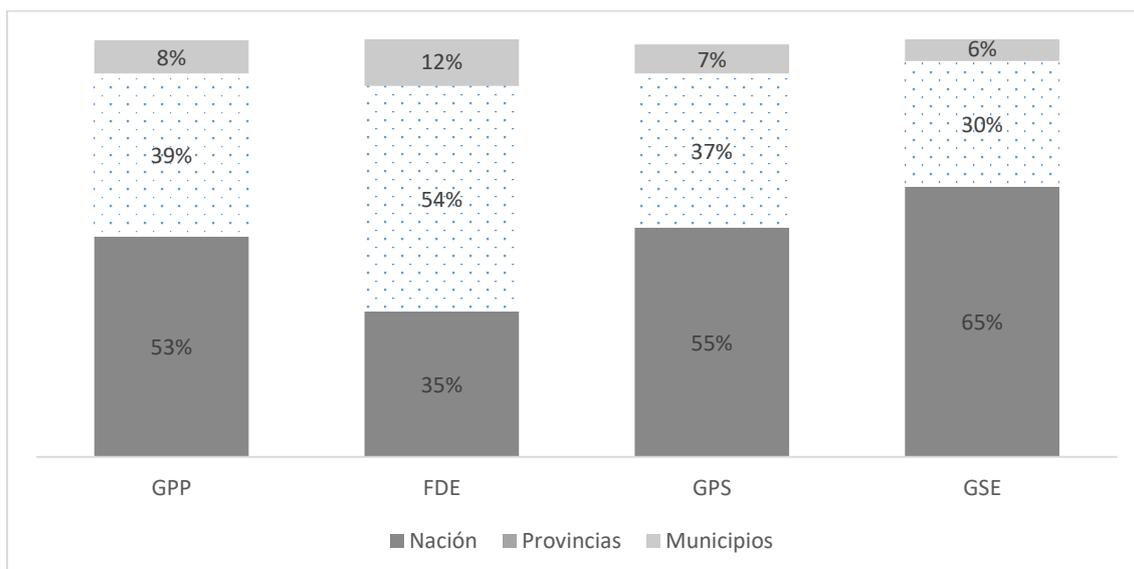
Cuadro N° 4. Gasto Público consolidado por finalidad y función según nivel de gobierno. En %
Año 2017 - República Argentina

| | Nación | Provincias | Municipios |
|--|--------|------------|------------|
| GASTO PÚBLICO TOTAL | 56% | 37% | 7% |
| GASTO PÚBLICO SIN SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA (IV) | 53% | 39% | 8% |
| I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO | 35% | 54% | 12% |
| I.1. Administración general | 32% | 41% | 27% |
| I.2. Justicia | 32% | 68% | 0% |
| I.3. Defensa y seguridad | 38% | 60% | 1% |
| II. GASTO PÚBLICO SOCIAL | 55% | 37% | 7% |
| II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica | 24% | 73% | 3% |
| II.1.1. Educación básica | 3% | 94% | 3% |
| II.1.2. Educación superior y universitaria | 77% | 23% | 0% |
| II.1.3. Ciencia y técnica | 95% | 5% | 0% |
| II.1.4. Cultura | 28% | 47% | 26% |
| II.1.5. Educación y cultura sin discriminar | 14% | 86% | 0% |
| II.2. Salud | 52% | 42% | 6% |
| II.2.1. Atención pública de la salud | 17% | 67% | 16% |
| II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud | 69% | 31% | 0% |
| II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud | 100% | 0% | 0% |
| II.3. Agua potable y alcantarillado | 41% | 38% | 21% |
| II.4. Vivienda y urbanismo | 11% | 50% | 39% |
| II.5. Promoción y asistencia social | 41% | 42% | 16% |
| II.5.1. Promoción y asistencia social pública | 26% | 53% | 21% |
| II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales | 87% | 13% | 0% |
| II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales | 100% | 0% | 0% |
| II.6. Previsión social | 81% | 19% | 0% |
| II.7. Trabajo | 93% | 3% | 4% |
| II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo | 56% | 22% | 23% |
| II.7.2. Asignaciones familiares | 100% | 0% | 0% |
| II.8. Otros servicios urbanos | 0% | 23% | 77% |
| III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS | 65% | 30% | 6% |
| IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA | 89% | 10% | 0% |

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de Argentina

El cuadro muestra la composición vertical del gasto desagregado por una de las finalidades y funciones distribución de las funciones del estado entre los tres niveles de gobierno. En el siguiente gráfico se muestra la composición. El siguiente gráfico enfatiza en cada una de las finalidades.

Gráfico N°5. Estructura vertical del gasto público consolidado. En %. 2017. Argentina



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía de Argentina

El gráfico revela que la incidencia del gasto de los gobiernos provinciales se observa en Funcionamiento del Estado y el gobierno nacional en gastos de servicios económicos. El gasto público social muestra un comportamiento diferenciado: la provisión de bienes públicos meritorios (educación y salud pública) son provistos mayoritariamente por las provincias y las transferencias a las familias por el estado nacional. Asimismo, el cuadro muestra que los servicios urbanos son provistos principalmente por los municipios.

La distribución enunciada guarda relación con las recomendaciones de las finanzas públicas clásicas: la función asignativa dividida en función de la región beneficio; las funciones de distribución y estabilización a cargo del gobierno nacional.

En el siguiente cuadro se presentan las competencias tributarias efectivas entre nación y provincias; el análisis se desagrega por la clasificación internacional de tributos.

Cuadro N°5. Composición de la Presión Tributaria por jurisdicción. Clasificación Internacional de los tributos. En %. Año 2017 - República Argentina

| Concepto | Nación | Provincias |
|--|--------|------------|
| Presión neta total | 82% | 18% |
| Ingreso, las utilidades y las ganancias de capital | 100% | 0% |
| Propiedad | 14% | 86% |
| Bienes y servicios | 73% | 27% |
| Aportes y contribuciones a la Seguridad Social | 100% | 0% |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía de Argentina

El cuadro exhibe la asimetría recaudadora entre los diferentes niveles jurisdiccionales. El gobierno nacional recauda el 82% de la masa tributaria y prevalece en la recaudación de impuestos que cumplen con el principio de suficiencia tales como el impuesto sobre las ganancias y sobre el valor agregado, entre otros. Las provincias prevalecen dentro de los impuestos a la propiedad.

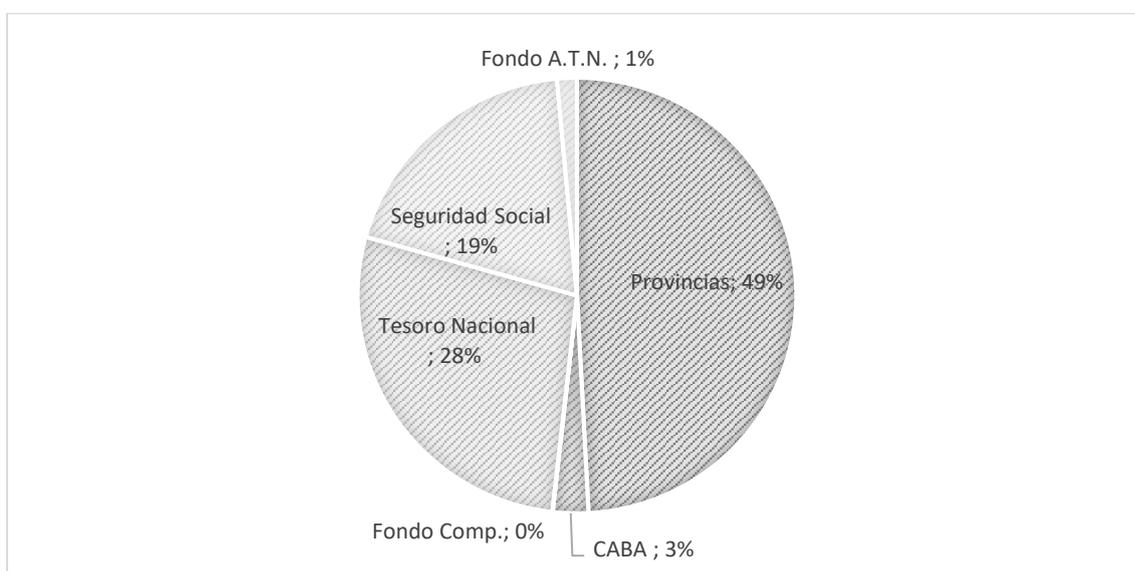
La existencia de desbalance vertical dentro de la federación argentina puede inferirse si se observa que el gobierno nacional recauda el 82% de los tributos y ejecuta el 60% de los gastos consolidados. La brecha se salda con transferencias.

En el régimen de federalismo fiscal podemos encontrar dos tipos: asignaciones específicas y de coparticipación. Estas últimas constituyen las más importantes ya que representan el 84% de las transferencias.

La coparticipación federal se rige por la ley N° 23.588 de 1988 que estableció el régimen por un periodo de diez años, pero renovable en la medida que no existiera otra ley que la sustituya. Si bien la constitución reformada de 1994 ordena la sanción de una nueva ley, este mandato no ha sido cumplido hasta hoy.

La masa coparticipable constituye el 55% de la recaudación de tributos nacionales. En el siguiente gráfico se observa la distribución primaria.

Gráfico N° 6. Distribución Primaria de la Coparticipación Federal de Impuestos



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda

Las provincias concentran el 52% de la masa coparticipable de la recaudación tributaria. De la masa que le corresponde al gobierno nacional, el 60% se destina a las rentas generales y el resto al sistema de seguridad social. El 1% corresponde a aportes del tesoro nacional que se destinan a las provincias para solucionar problemas transitorios de iliquidez y su destino es decidido discrecionalmente por el gobierno central.

La distribución secundaria se realiza sobre la base de una grilla de porcentajes establecida por la ley que regula el régimen. Es decir, que la misma no enuncia criterio alguno de distribución. Los porcentajes fueron calculados sobre la base de los guarismos históricos.

Las sucesivas modificaciones introducidas en el régimen mediante acuerdos entre nación y provincias a lo largo de los años lo tornaron complejo en grado sumo al punto de referirse como el “laberinto de la coparticipación” al esquema que ilustra los procesos de distribución.

A continuación, se expone la información de distribución primaria y secundaria en forma de tablas.

Cuadro N° 6. Distribución Primaria de Recursos tributarios nacionales.
 En miles de pesos.
 Año 2017 - República Argentina

| | Provincias | CABA | Fondo Comp. | Tesoro Nacional | Segurida d Social | Fondo A.T.N. | TOTAL |
|--|--------------------|-------------------|----------------|--------------------|--------------------|-------------------|----------------------|
| Coparticipación Federal de Impuestos | 490.062.091 | 32.243.314 | 549.600 | 382.431.279 | 88.483.662 | 10.093.198 | 1.003.863.144 |
| Financiamiento Educativo | 100.370.748 | 5.606.180 | - | - | - | - | 105.976.928 |
| Transferencias de Servicios | 1.284.190 | - | - | - | - | - | 1.284.190 |
| Impuesto a las Ganancias-obras- | 22.508.134 | - | - | - | 109.125.834 | 11.036.577 | 142.670.545 |
| Impuesto a las Ganancias -conurbano- | 54.020.105 | - | - | - | - | - | 54.020.105 |
| Impuesto a las Ganancias ley 24699 | 440.000 | - | - | - | 120.000 | 20.000 | 580.000 |
| Impuesto sobre bienes personales ley 24699 | 11.753.496 | - | - | 8.517.471 | - | 204.550 | 20.475.517 |
| Impuesto sobre bienes personales ley 23966 | 1.371.838 | - | - | - | - | - | 1.371.838 |
| Impuesto sobre Activos -Fondo Educativo- | 458 | 15 | - | 226 | - | - | 699 |
| IVA ley 23966 | 5.009.663 | - | - | - | 74.727.533 | - | 79.737.196 |
| Impuesto a los combustibles -obras inf- | 3.165.852 | - | - | - | - | - | 3.165.852 |
| Impuesto a los combustibles -vialidad- | 6.330.498 | - | - | 10.532.663 | - | - | 16.863.161 |
| Impuesto a los combustibles -FEDEI- | 699.122 | - | - | - | - | - | 699.122 |
| Impuesto a los combustibles -FONAVI- | 15.078.844 | 198.403 | - | - | - | - | 15.277.247 |
| Régimen de Energía Eléctrica -Fondo Compensador- | 448.868 | - | - | - | - | - | 448.868 |
| Régimen de Energía Eléctrica -- | - | - | - | - | - | - | - |
| Régimen de Energía Eléctrica -FEDEI- | 358.008 | - | - | - | - | - | 358.008 |
| Fondo de Compensación de Desequilibrios | 549.600 | - | - | - | - | - | 549.600 |
| Régimen Simplificado | 3.125.434 | - | - | - | 7.281.971 | - | 10.407.405 |
| Total | 716.576.949 | 38.047.912 | 549.600 | 401.481.639 | 279.739.001 | 21.354.325 | 1.457.199.825 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ministerio de Economía de Argentina

Cuadro N° 7. Distribución Secundaria de Recursos Tributarios Nacionales
En miles de pesos.
Año 2017 - República Argentina

| PROVINCIAS | miles de pesos | Participación |
|---------------------|----------------|---------------|
| Buenos Aires | 137.287.175,5 | 19% |
| Catamarca | 19.081.152,1 | 3% |
| Córdoba | 67.999.117,2 | 9% |
| Corrientes | 27.236.524,3 | 4% |
| Chaco | 35.873.903,8 | 5% |
| Chubut | 11.702.893,6 | 2% |
| Entre Ríos | 34.551.072,2 | 5% |
| Formosa | 25.917.802,0 | 4% |
| Jujuy | 20.296.580,9 | 3% |
| La Pampa | 13.058.087,9 | 2% |
| La Rioja | 14.563.195,5 | 2% |
| Mendoza | 29.755.694,5 | 4% |
| Misiones | 24.523.881,6 | 3% |
| Neuquén | 12.942.103,7 | 2% |
| Río Negro | 18.086.254,5 | 3% |
| Salta | 28.235.553,5 | 4% |
| San Juan | 23.764.195,1 | 3% |
| San Luis | 17.592.450,0 | 2% |
| Santa Cruz | 11.472.254,9 | 2% |
| Santa Fe | 70.136.478,9 | 10% |
| Santiago del Estero | 29.642.895,1 | 4% |
| Tucumán | 33.992.423,7 | 5% |
| Tierra del Fuego | 8.865.257,7 | 1% |
| Total | 716.576.948,5 | 100% |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ministerio de Economía de Argentina

LECCIÓN N°6.

Función Distributiva

Justificación de la función distributiva del Estado

En el enfoque convencional del estudio de las finanzas públicas, la función distributiva del estado se refiere a la determinación de una justa distribución de la riqueza entre las personas que integran la sociedad. El apelativo “justa” no es universal, sino que su significado difiere al considerar las diversas posturas filosóficas al respecto. ¿Por qué considerar la intervención del estado en el sistema económico de mercado para redistribuir la riqueza de la población? ¿cómo se identifica la falla del mercado que justifica la intervención del estado en la materia?

La respuesta puede encontrarse en el análisis del equilibrio general del intercambio. El mismo se representa a través de un modelo de dos agentes económicos y dos bienes. Cada agente económico posee una dotación compuesta por dichos bienes y deciden intercambiar en el mercado para acceder a una dotación final que mejore la inicial; de otro modo no les convendría comerciar. Consideremos un ejemplo numérico expuesto en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1. Esquema del equilibrio del intercambio

| Escenario I | | | | | Escenario II | | | | |
|-------------|--------|------------------|--------|----------------|--------------|--------|------------------|--------|----------------|
| Personas | Bienes | Dotación Inicial | Cambio | Dotación Final | Personas | Bienes | Dotación Inicial | Cambio | Dotación Final |
| Ana | Peras | 40 | - 3 | 37 | Ana | Peras | 5 | 3 | 8 |
| | Uvas | 10 | 1 | 11 | | Uvas | 10 | -1 | 9 |
| Blas | Peras | 5 | 3 | 8 | Blas | Peras | 40 | -3 | 37 |
| | Uvas | 10 | -1 | 9 | | Uvas | 10 | 1 | 11 |

Fuente: elaboración propia

Se observan dos escenarios: en el primero Ana tiene una dotación mayor de bienes con relación a la de Blas. En la dotación inicial de Ana hay cuatro veces más peras que uvas. En cambio, Blas posee el doble de uvas que de peras. Entonces, es razonable pensar que ambos prefieran aumentar su dotación del bien que menos tienen, a cambio del bien abundante; por lo tanto, intercambiarían con el propósito de aumentar su utilidad. Puede pensarse que, al cabo de las negociaciones, Ana esté dispuesta a entregar 3 kg de peras a cambio de 1 kg de uvas. Realizado el intercambio, la dotación final de Ana tiene más uvas y menos peras que antes. Si las personas maximizaron la utilidad, la dotación final es un equilibrio eficiente.

Considérese el segundo escenario; se han invertido las dotaciones iniciales. Blas posee mayor cantidad de bienes y relativamente más de peras. Si se mantiene la relación de intercambio del primer escenario, las dotaciones finales también se invertirán. Por lo tanto, ambas personas maximizan su utilidad, pero en esta oportunidad, Blas cuenta con mayor riqueza.

Del ejercicio realizado, puede inferirse que la dotación final con que cuenta cada persona está influida por la magnitud y composición de la dotación inicial de bienes y la habilidad para negociar en el mercado que posee cada persona.

El ejemplo ilustra los dos teoremas del bienestar de la teoría microeconómica. El primero postula que todo equilibrio de mercado competitivo es eficiente. El segundo que todo estado

eficiente es un equilibrio competitivo. Por lo tanto, existe al menos un solo equilibrio eficiente posible en la economía.

La economía alcanza dos estados eficientes. ¿Cuál de los dos es elegible? Dependerá de la valoración que la sociedad le otorgue a la utilidad de Ana y a la utilidad de Blas. Esta selección requeriría una función de bienestar social que pondere la situación de ambas personas. Debe encontrarse un criterio de carácter ético para emprender la tarea.

Criterios Éticos

La filosofía analítica brinda fundamentos teóricos para evaluar la justa distribución de la riqueza. El primer cuerpo de pensamiento que abordó el tema es el utilitarismo. Éste se perfeccionó con los aportes de David Hume, Jeremías Bentham, J.S. Mill y Henry Sidgwick, autores británicos del siglo XIX. De acuerdo con Van Parijs (1992) el propósito del utilitarismo es el de proveer un criterio objetivo independiente de los prejuicios, intereses personales y del derecho natural para evaluar el grado de justicia que impera en una sociedad. El criterio escogido es el de la felicidad o utilidad, de manera tal de procurar la mayor felicidad para el mayor número de personas.

Siguiendo el ejemplo anterior, supóngase que podemos medir la intensidad de la utilidad de las dos personas en ambos escenarios, una vez que alcanzaron maximizar la misma al cabo del intercambio y obtenemos estos resultados hipotéticos.

Cuadro N° 2. Grados de Utilidad de los agentes económicos

| Personas | Grados de Utilidad Escenario I | Grados de Utilidad Escenario II |
|----------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Ana | 140 | 90 |
| Blas | 60 | 90 |
| Total | 200 | 180 |

Fuente: elaboración propia

Al sumar las unidades de utilidad de la sociedad en ambos escenarios, el criterio de utilidad escogería el estado de distribución del escenario I como el más justo teniendo en cuenta que la suma de unidades de utilidades es mayor.

El ejemplo ilustra las limitaciones que presenta el criterio: en primer lugar, la utilidad no es medible y por lo tanto no resultan válidas las comparaciones interpersonales de utilidad de las personas. A menudo se usa el ingreso como medida de aproximación de la utilidad, pero es discutible en tanto implica afirmar que la felicidad está definida por la posesión de bienes materiales. En segundo lugar, aun cuando se admitiera la posibilidad de medir la utilidad de las personas, el criterio no atiende a la distribución de la utilidad entre las personas, sino a la suma total. Puede comprobarse que, en el segundo escenario, ambas personas alcanzan niveles similares de utilidad, pero se descarta pues la suma es inferior al del otro escenario. En tercer lugar, la doctrina no hace mención explícita a los derechos de las personas, sino a su felicidad.

La segunda doctrina fue elaborada por el autor John Rawls, cuyo trabajo se enrola en el liberalismo político. Postula una teoría de la justicia superadora de las limitaciones observadas en el utilitarismo. Plantea un problema de maximización del acceso de la población a un conjunto de bienes primarios compuesto por bienes materiales esenciales y derechos cívicos.

El método propuesto por el autor consiste en suponer un escenario en que una agente racional (AR) negocia los términos bajo los cuales se incorpora a una determinada sociedad. Es

decir, se trata de analizar la elección racional para adherir a un contrato. Dicho escenario cuenta con los siguientes atributos:

- La variable de negociación es el conjunto de bienes primarios.
- En la posición original de negociación AR permanece bajo un velo de ignorancia. Es decir, desconoce su actual dotación de bienes, talento, capital social, así como los que podría disponer una vez que ha ingresado a la comunidad.

Las condiciones preferidas por AR dan lugar a dos principios fundamentales que regirán el contrato de incorporación a la sociedad:

1. Toda persona tiene un derecho igual al conjunto más amplio de las libertades fundamentales que sea compatible con la atribución a todas las personas de ese mismo conjunto de libertades (principio de la igual libertad)
2. Las desigualdades de ventajas socioeconómicas solo son justificables si: a) contribuyen a mejorar la situación de los miembros menos favorecidos de la sociedad (principio de la diferencia) y b), si ellas corresponden a posiciones que todos tienen posibilidades similares de ocupar (principio de igualdad de posibilidades)

Resulta relevante aclarar que los principios no están yuxtapuestos, sino que presentan un orden jerárquico de prioridad. Cumplido el primer principio, es pertinente el segundo y luego el tercero; es decir, que exhiben un orden lexicográfico.

La teoría de Rawls presenta diferencias apreciables respecto del utilitarismo: en primer lugar, sustituye la utilidad por una magnitud observable como parámetro para evaluar el estado de justicia. De esta manera, elude la operación utilitarista de pasar de las funciones de utilidad individuales a la función de bienestar social.

En segundo lugar, el velo de ignorancia asegura la imparcialidad evitando que AR tome decisiones estratégicas para mantener determinado *status social*. Asimismo, evita la consideración de factores tales como el talento individual y la riqueza heredada con que cuentan las personas en la posición original. Rawls juzga dichos factores como moralmente arbitrarios.

En tercer lugar, incluye un atributo distributivo al ponderar con mayor intensidad la situación del estrato de menor nivel socio-económico. En este sentido, la doctrina utilitarista considera una mejora en sentido de Pareto si una persona rica aumenta su bienestar y la pobre permanece igual; en cambio la teoría de Rawls solo admite un aumento del grado de justicia de una sociedad si una persona pobre aumenta su dotación de bienes primarios.

En cuarto lugar, establece explícitamente el acceso universal a las libertades fundamentales establecidas por la sociedad. De esta manera, la doctrina de Rawls deja sin fundamento a cualquier decisión que afecte la libertad de las personas en aras de objetivos de carácter supraindividual. Asimismo, implica descartar el principio de que algunos se sacrifiquen en aras del bienestar de la comunidad.

La tercera doctrina habitualmente citada en la literatura es la libertaria. El principal exponente es el filósofo norteamericano Robert Nozick. Como su apelativo lo indica, el valor fundamental exaltado es la libertad. Si se considera la distinción que Isaías Berlín hace entre libertad positiva (capacidad para decidir su vida) y negativa (ausencia de coerción por otros), esta última noción es la que se corresponde con el pensamiento de esta doctrina. En particular, enfatiza la minimización de la intervención del Estado en la vida de las personas, para que éstas puedan hacer uso y goce de los bienes que les pertenecen. En este sentido, postula dos principios:

- a. Cada persona puede apropiarse de cualquier bien que no pertenezca a otra y cuya posesión no disminuya el bienestar de otras (principio de la legítima propiedad)

- b. Cada persona puede convertirse en propietario legítimo de un bien adquiriéndola por medio de una transacción voluntaria con la persona que era previamente su propietaria legítima (principio de la transferencia)

Los principios enunciados no postulan un determinado patrón previo de distribución del ingreso (configuracional) ni imponen un criterio para evaluar el resultado final de la distribución (finalista).

El método utilizado por el filósofo es plantear casos de la vida real y someterlos a escrutinio. Plantea el caso de una deportista que acuerda un contrato con su club por el cual cobra un porcentaje de los ingresos obtenidos por sus presentaciones. El dinero ganado es el que los espectadores destinaron a ver su desempeño en el espectáculo deportivo y eso lo hace inmensamente rico. Es probable que esta situación viole determinados principios de equidad, pero el autor pregunta si es justo o no que la deportista reciba la remuneración explicitada. De esta manera reconcilia libertad y justicia. Lo expuesto puede resumirse en el siguiente lema: “es justo todo aquello que resulta del libre ejercicio de los derechos inviolables de cada uno” (Van Parijs: 1992:17).

La cuarta postura doctrinaria es igualitarismo socialista. La más completa y perdurable obra que demuestra interés analítico por sustentar la igualdad existencial, política y económica es la de Carlos Marx. Si bien, no explicitó un principio de justicia; puede colegirse de su análisis de la ley del valor en la sociedad capitalista. Dos rasgos caracterizan a la misma: la relación mercantil (todos los aspectos de la vida humana se convierten en mercancía) y la relación salarial (contrato libre de trabajo entre obreros y patrones).

En el marco del modo de producción capitalista y a partir de la teoría del valor trabajo, se deduce la teoría de la explotación: quien trabaja crea valor y solo recibe una porción del mismo, el resto es apropiado por quien contrata. Este despojo es el que caracteriza al sistema capitalista y explica las diferencias entre las condiciones de vida de las diferentes personas. A su vez, éstas se ahondan y extienden en la medida que el modo de producción capitalista se expande.

Van Parijs introduce el marxismo dentro de los términos de la discusión presente, definiendo ‘explotación paradigmática’ como aquella en la que el grupo de no-trabajadores se apropia de una parte del producto neto, denominada sobre-producto; éste es fruto del sobre-trabajo al que es sometido el proletariado.

En cambio, en la sociedad socialista caracterizada por la propiedad colectiva de los medios de producción, la clase obrera decide que parte del producto se destina al consumo y cual la destinada a la acumulación o inversión. Para distribuir la porción destinada a consumo, el lema prevaleciente en dicha sociedad es “de cada quien de acuerdo con su capacidad y a cada quien de acuerdo con su necesidad”.

La quinta teoría de la justicia abordada surge del concepto de sociedad justa elaborado por Amartya Sen (2009). El autor critica las teorías contractualistas de la justicia en razón de que cristalizan determinados criterios a lo largo del tiempo sin considerar las cambiantes aspiraciones de las personas que integran una comunidad.

El parámetro para evaluar el nivel de justicia de una sociedad no es finalista o por resultados como en el caso de grado de utilidad o dotación de bienes primarios. En cambio, postula el de las capacidades; es decir, el grado de libertad sustantiva para alcanzar funciones, logros u objetivos especialmente valorados por las personas. A mayor capacidad, mayor justicia.

En reemplazo del contrato social, postula una metodología para reparar situaciones de injusticia; en este sentido, la sociedad justa no se corresponde con un escenario determinado, sino que es una construcción permanente. Su razonamiento parte de la hipótesis que, bajo el cumplimiento del supuesto de “espectador imparcial”, es posible enunciar valores éticos para

el conjunto de la sociedad a través de la discusión, el debate y acuerdos parciales o totales. Asimismo, impone una condición ineluctable de la voluntad de aplicar a la realidad los acuerdos alcanzados. Con el fin de ilustrar esta condición, Sen cita el ejemplo de la conducta de Alejandro Magno frente a sus interlocutores de la India.

Por su biógrafo Arriano sabemos que Alejandro respondió a este severo reproche igualitario con la misma intensa admiración que había mostrado en su encuentro con Diógenes, expresando gran respeto por su interlocutor y concediendo la razón del argumento esgrimido contra él. Pero su propia conducta personal, añade Arriano, “permaneció invariable: exactamente lo contrario de lo que decía admirar” (Sen, 2009:119).

La discusión debe ser un vehículo para cambiar la realidad y no un mero intercambio de ideas. De cumplirse con los postulados, las personas estarían en mejores condiciones de adquirir capacidades o libertades sustantivas para construir un proyecto de vida especialmente valorado.

El concepto de sociedad justa aportado por A. Sen depende críticamente del proceso político mediante el cual se resuelven las demandas de grupos sociales postergados. Si las elites tienen éxito en mantener sus privilegios, aun contraviniendo los contratos constitucionales, la situación de injusticia no podría ser reparada.

Políticas públicas de distribución del ingreso

El Estado cuenta con dos instrumentos para redistribuir riqueza o ingresos: la política tributaria y el gasto social. Los impuestos, tal como se expresó en la lección 2, determinan cambios en la distribución del ingreso al establecer el sujeto pasivo, la progresión de las alícuotas y el hecho imponible. Asimismo, debe considerarse la tributación efectiva que incluye considerar la traslación y evasión del pago de los tributos. Por su parte, el gasto público puede tener efecto redistributivo si los bienes públicos que éste provee son consumidos intensivamente por los perceptores de ingresos de los estratos más bajos.

POLÍTICA TRIBUTARIA

El diseño de la pauta de distribución de la carga tributaria impacta en la distribución de la riqueza y el ingreso. En este sentido, se admite que el requisito a cumplir es el de equidad. La doctrina de la capacidad contributiva postula que una equitativa distribución es aquella que se establece en función del nivel económico del contribuyente.

En este sentido, se dice que un impuesto es progresivo si aumenta la proporción del ingreso destinada a impuestos, a medida que aumenta el ingreso del contribuyente; es regresivo si esa relación es inversa y el impuesto es neutro si la relación se mantiene constante.

Las fuentes tributarias que cumplen en forma más clara con este principio son los impuestos sobre los ingresos y ganancias, el impuesto sobre la propiedad y sobre las herencias. Estos impuestos acentúan su carácter progresivo, si su diseño contempla poner en cabeza del contribuyente todas sus riquezas o ganancias, adoptando un criterio de globalidad para la determinación de la base imponible. En adición, la progresividad del impuesto aumenta junto con la magnitud de las alícuotas marginales y si su diseño contempla la existencia de mínimos no imponibles que eximan a los contribuyentes de ingresos bajos.

Para medir la capacidad distributiva de la estructura tributaria se suele calcular índices de desigualdad de ingresos antes y después del pago de impuestos con el objeto de considerar la

tributación efectiva y no la legal. Para ello se obtienen datos de las encuestas de hogares considerando la información suministrada por las personas respecto de sus ingresos.

GASTO PÚBLICO SOCIAL

El gasto público social es el realizado por el estado con el fin de asegurar el acceso universal a bienes que satisfacen necesidades básicas de la población. Esta definición resulta ambigua ya que la definición puede incluir un rango más o menos amplio dependiendo de las particularidades de cada sociedad.

La clasificación presupuestaria del gasto público por finalidad vigente en Argentina define como Servicios Sociales a los Gastos sociales destinados a acciones inherentes a la prestación de servicios de salud; promoción y asistencia social; seguridad social; educación y cultura; ciencia y técnica; trabajo; vivienda y urbanismo; agua potable y alcantarillado; otros servicios urbanos

Asimismo, existen clasificaciones del gasto social que atienden a fines analíticos (López Accotto y otros, 2010). Una primera distinción divide a las prestaciones en monetarias y en especie, según si el beneficiario de un programa recibe transferencias en dinero o en mercaderías. De acuerdo con la financiación del gasto se lo desagrega en contributivos y subsidios; los primeros se financian con contribuciones y aportes de los beneficiarios mientras que los restantes son financiados con los ingresos tributarios del estado.

Con relación a la cobertura de la población beneficiaria, el gasto social puede clasificarse en universalista y focalizado. En el primer caso, el gasto se dirige al conjunto de la población sin otra condición que su pertenencia a la comunidad; este rasgo le otorga una marcada condición de equidad pues cada quien recibe un servicio de acuerdo con sus necesidades. El gasto focalizado se orienta a un subconjunto de la población que acredite ciertas condiciones requeridas por el programa. El propósito es aumentar la eficiencia del gasto, pues se supone que los recursos se dirigen solo a quienes sufren alguna necesidad que el programa se propone cubrir. En cuanto al costo, el gasto focalizado tiene una población de beneficiarios menor que el universalista, pero requiere mayor costo de administración con el objeto de supervisar el cumplimiento de los requisitos establecidos para acceder al programa.

Por último, puede clasificarse el gasto social por la naturaleza de las prestaciones. En este sentido puede ser bajo la forma de la provisión de bienes públicos meritorios, seguro social o asistencia social.

La provisión de bienes públicos meritorios se refiere a bienes que podrían ser calificados de privados si nos atenemos a la condición de rivalidad en el consumo y exclusión de quienes no pagan; sin embargo, los beneficios sociales que se derivan del acceso a los mismos lo tornan de interés público. Éstos son los casos del servicio educativo, la salud asistencial y la vivienda. Dados los rasgos mencionados, la provisión pública puede adquirir diversas formas: producción privada en cuasi-mercados o con subsidios del estado y producción pública.

Los cuasi-mercados son organizaciones institucionales en que los prestadores del servicio público compiten entre sí para captar beneficiarios. Por su parte, los beneficiarios obtienen el poder de compra para pagar los servicios por parte del estado. Si suponemos que los demandantes tienen perfecta información para identificar a los mejores prestadores y los oferentes son imparciales para seleccionar a sus prestatarios, entonces resultan asignaciones óptimas. El objetivo buscado es lograr una mejora en la calidad de las prestaciones con menores costos a través de las presiones competitivas que provee el sistema; además, no lesiona el principio de equidad pues las elecciones de los demandantes no están condicionadas por sus ingresos.

Sin embargo, el análisis empírico demuestra que no es posible asegurar la soberanía del consumidor para evaluar el desempeño de los prestadores; por su parte, los prestadores

tienen motivaciones para seleccionar a aquellos beneficiarios cuya atención demanden menos costos que puede derivar en discriminación negativa de la población.

En el caso de la producción pública de bienes meritorios, el estado otorga un poder de monopolio al ente público y le otorga recursos presupuestarios. Este tipo de procedimiento permite al prestador implementar subsidios cruzados entre beneficiarias/os de manera tal que el tratamiento de menor costo subsidia la de mayor costo. Sin embargo, el procedimiento puede generar incentivos para la apropiación de cuasi-rentas por parte de prestadores en un marco de relación principal-agente.

El segundo tipo de gasto social por su naturaleza es el seguro social. El contrato de seguro es aquel en que la persona asegurada paga una prima al ente asegurador y se cumple ante la ocurrencia de un hecho contingente. Bajo esta enunciación, el contrato presenta rasgos que implican fallas del mercado que requieren intervención estatal; unas derivadas de la asimetría en la información y otras derivadas de las características del mercado.

Con respecto a la primera de las señaladas, es posible la existencia de conductas de riesgo moral: la persona asegurada no observa conductas precavidas teniendo en cuenta que el ente asegurador paga por las consecuencias. Con relación a la segunda característica, contratantes que podrían adoptar conductas de selección adversa; la percepción del riesgo por parte de la asegurada es más precisa que la de la aseguradora por lo cual la prima del seguro puede ser muy alta o muy baja dependiendo de la relación entre las dos estimaciones.

Otro de los rasgos característicos de los contratos de seguro que dan lugar a fallas del mercado se verifica si los demandantes potenciales de seguros tienden a subestimar el futuro; en este caso, el mercado de capitales tiene dificultades para coordinar decisiones del presente con contingencias del futuro.

Si el mercado cuenta con numerosos prestadores que tienen un número bajo de aportantes-beneficiarios, aumenta la probabilidad de que las empresas no puedan cubrir los siniestros. Se requiere una significativa cantidad de personas aseguradas para que el riesgo se diversifique y se puedan compensar casos de alto y bajo riesgo de ocurrencia de hechos contingentes asegurados, asegurando la estabilidad financiera del ente asegurador.

El tercer tipo de gasto social es aquel que se materializa en transferencias monetarias o en especie sin contraprestación. Entre las primeras se pueden identificar diversas modalidades como programas de asistencia focalizados, ingreso ciudadano/a e impuesto negativo a la renta.

El programa de ingreso ciudadano consiste en el pago de una transferencia a cada persona sin consideración de requisito alguno. El diseño contempla que las personas de altos ingresos devuelvan el beneficio a través del impuesto a las ganancias. Por su parte, el impuesto negativo a la renta consiste en la inscripción de todos los ciudadanos en el padrón de dicho impuesto. La base imponible surge de la resta entre el ingreso sujeto a gravamen menos un monto de ingreso básico; quienes tengan un saldo negativo serán acreedores a una compensación por parte del estado.

Efectos redistributivos de la política fiscal

Las afirmaciones de los puntos anteriores plantean conceptos y órdenes de causalidad para lograr una sociedad justa. En este apartado se consideran instrumentos de medición de la distribución del ingreso que permiten evaluar el grado de equidad de acuerdo con los diferentes criterios considerados.

El método usualmente empleado es estimar el ingreso privado de las personas o grupos familiares y calcular índices de desigualdad. Luego se restan los impuestos y se suman transferencias del estado para calcular el ingreso disponible y se vuelve a calcular el índice

respectivo. La conclusión surge de la comparación de ambas magnitudes del índice. Se plantea un ejemplo hipotético.

Cuadro N°3. Caso de política fiscal distributiva

| Estratos | Cantidad de personas | Ingresos medios por estrato | Impuestos medios | Transferencias medias por estrato | Ingreso disponible medio | Índice de Gini | |
|----------|----------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------------------|--------------------------|----------------|---------|
| | | | | | | Antes | Después |
| BAJO | 1.000 | 500 | 50 | 300 | 750 | | |
| MEDIO | 300 | 1.000 | 250 | 50 | 800 | | |
| ALTO | 100 | 10.000 | 5.000 | 10 | 5.010 | | |
| SUMA | 1.400 | 1.286 | 446 | 226 | 1.065 | 0,56 | 0,29 |

Fuente: elaboración propia

El caso presentado puede ser el resultado de la aplicación de un impuesto progresivo a los ingresos en que la alícuota marginal crece significativamente, combinado con un programa de ingreso universal con deducciones a los ingresos medio y bajo. Esta política satisface ampliamente el criterio igualitario pues el índice de Gini disminuye 0,4 puntos. Asimismo, satisface el criterio de Rawls pues las diferencias establecidas por la política fiscal favorecen al estrato bajo cuyo ingreso medio aumenta 150%. En el ejemplo vemos que el ingreso medio aumenta tras la aplicación de la política fiscal lo cual permite inferir un aumento de los grados de justicia desde la perspectiva utilitarista. Finalmente, debe observarse las diferencias entre el ingreso privado y el ingreso disponible en cada estrato; éste rasgo colisiona con el postulado del criterio libertario de Nozik.

Cuadro N° 4. Caso de política fiscal no distributiva

| Estratos | Cantidad de personas | Ingresos medios por estrato | Impuestos medios | Transferencias medias | Ingreso disponible medio | Índice de Gini | |
|----------|----------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------|--------------------------|----------------|---------|
| | | | | | | Antes | Después |
| Bajo | 1.000 | 500 | 200 | 100 | 400 | | |
| Medio | 300 | 1.000 | 200 | 0 | 800 | | |
| Alto | 100 | 10.000 | 200 | | 9.800 | | |
| Suma | 1.400 | 1.622 | 200 | 90 | 1.459 | 0,56 | 0,61 |

Fuente: elaboración propia

El caso presentado puede ser el resultado de la aplicación de un impuesto de capitación de suma fija, combinado con un programa focalizado de transferencias al sector más bajo con el fin de que pueda completar la canasta básica de consumo. Esta política no satisface el criterio igualitario pues el índice de Gini aumenta 0,05 puntos. Asimismo, tampoco satisface el criterio de Rawls pues las diferencias establecidas por la política fiscal favorecen al estrato bajo cuyo ingreso medio disminuye en 100\$. En el ejemplo vemos que el ingreso medio disminuye tras la aplicación de la política fiscal lo cual permite inferir una disminución de los grados de justicia desde la perspectiva utilitarista. Finalmente, debe observarse la escasa significatividad de las diferencias entre el ingreso privado y el ingreso disponible en cada estrato; éste rasgo es compatible con el postulado del criterio libertario.

Al comparar el ingreso disponible después de la política fiscal entre ambos casos, se colige que Rawls (pues el ingreso del estrato 1 es mayor), Bentham (pues el ingreso medio disponible es mayor en el caso 1) y Cohen preferirían vivir en el país correspondiente al primer caso (debido a que el coeficiente de Gini es significativamente mayor al caso dos). Por su parte, Nozik en el país del segundo caso, pues la diferencia entre ingreso privado e ingreso disponible es menor considerando cada uno de los estratos.

Los estudios empíricos disponibles permiten afirmar que la política fiscal es progresiva en el caso de los países OCDE, de acuerdo con la información presentada por Tanzi (2011). Asimismo, se infiere que la política de gasto tiene mayor influencia en el mejoramiento del índice de desigualdad que la política fiscal.

Distribución del ingreso y crecimiento económico

En esta sección se analiza la distribución funcional del ingreso desde el punto de vista macroeconómico; en particular se aborda la cuestión del impacto de la misma en el crecimiento económico.

Una proposición usual en la disciplina es la existencia de un dilema entre equidad y eficiencia. Es decir, que para lograr mayor equidad debe resignarse eficiencia. El lema se basa en el argumento que la mayor equidad implica que las personas consideradas en forma individual deben resignar los derechos de propiedad sobre parte de sus ingresos para procurar el bienestar de los menos favorecidos; efecto que desalienta el esfuerzo laboral. Sin embargo, una evaluación más profunda del tópico referido pone en discusión el principio enunciado.

Las enseñanzas de la teoría clásica permiten inferir una relación estrecha entre distribución del ingreso y crecimiento económico. Esta teoría postula leyes para el comportamiento de la participación de cada forma de remuneración; los salarios se mantienen fijos en el nivel de subsistencia, la renta de la tierra depende del precio del cereal y los beneficios constituyen el residuo. El ahorro y posterior inversión de la clase capitalista es la que impulsa el crecimiento. Se colige que una redistribución en favor de la clase trabajadora no tendría efecto en el largo plazo pues, el aumento de la oferta resultante, restablecería el nivel salarial de subsistencia.

La teoría neoclásica establece que el crecimiento económico es independiente de la distribución del ingreso. Las relaciones capital-trabajo de las actividades y las dotaciones de factores del país, determinan la tasa de ahorro óptima que asegura el crecimiento de pleno empleo. Los posibles desvíos se corrigen a través del movimiento de los precios de los factores y bienes en los respectivos mercados.

Los modelos neoclásicos de crecimiento endógeno basados en el supuesto de rendimientos crecientes a escala, admiten una relación directamente proporcional entre equidad y crecimiento económico. Si el factor que proporciona rendimientos crecientes a escala es el capital humano, entonces una redistribución del ingreso en favor de los asalariados permite incrementar la inversión en capital humano de las familias y de este modo lograr mejoras en la productividad y la capacidad de innovación, variables determinantes del crecimiento económico.

La teoría keynesiana revierte la secuencia de crecimiento: la demanda efectiva determina el ingreso y éste el ahorro. La demanda efectiva se compone de la inversión gobernada por los espíritus animales de los empresarios; por el consumo gobernada por la propensión marginal a consumir (sensibilidad del consumo frente a cambios en el ingreso o propensión marginal a consumir) y las exportaciones.

Autores posteriores a Keynes y M. Kalecki introducen la perspectiva distributiva al plantear diferentes propensiones marginales al por parte de trabajadores y capitalistas. Entonces, un aumento de la participación de los asalariados en el ingreso, tiene los siguientes efectos:

- Aumenta el consumo si la propensión marginal a consumir de los asalariados es mayor que la de los capitalistas
- Mayor participación salarial puede disminuir los beneficios y la inversión
- Mayor participación salarial puede disminuir las exportaciones

La teoría no permite saber el efecto final resultante, pero permite clasificar a los regímenes económicos en: impulsados por salarios e impulsados por beneficios. En el primer caso un aumento de las remuneraciones de los asalariados impulsa la demanda y la producción; en el caso de los segundos un aumento de la demanda de exportaciones y o los beneficios impulsan la inversión y el crecimiento de la producción. En el primer caso la eficiencia y la equidad se retroalimentan.

En este último sentido, las instituciones del estado de bienestar orientadas a brindar protección a los trabajadores no solo cumplen un rol, en cuanto política social, sino también de promoción del desarrollo económico.

Distribución del ingreso en Argentina: evidencia y políticas

Indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso

El valor del coeficiente de desigualdad de la distribución del ingreso en comparación con otros países del mundo puede observarse en el cuadro N°5. El mismo presenta datos ordenados geográficamente de acuerdo con el criterio del Banco Mundial.

La información revela que las regiones donde se observa mayor valor del coeficiente de desigualdad son África Subsahariana y América Latina, regiones donde los valores del índice superan los 40 puntos.

La alta desigualdad que se infiere a partir de esta magnitud del índice, se observa a pesar que los países latinoamericanos han hecho considerables esfuerzos por universalizar el acceso a la escolaridad de la población y de las políticas sociales implementadas especialmente en la primera década del presente siglo.

En este contexto, el caso de Argentina constituye uno de alta desigualdad si se lo compara con otros países de similar ingreso per cápita; pero dentro del contexto latinoamericano se encuentra en un estrato intermedio (ver cuadro anexo 1). El cuadro N°5 muestra la evolución del índice de Gini en el periodo 2016-2019 de los ingresos medios de los hogares; muestra un avance de la desigualdad durante el periodo considerado pues el índice aumenta.

Cuadro N° 5. Coeficiente de desigualdad de Gini del ingreso per cápita de los hogares. Cuarto Trimestre. Años 2016 a 2019.

| Año | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|
| Coeficiente | 0,428 | 0,417 | 0,434 | 0,439 |

Fuente: Elaboración Propia sobre datos de INDEC

La situación social de la Argentina se puede caracterizar a través de indicadores de pobreza. En este tema, pueden identificarse dos tipos: estructural, por ingresos. La primera alude a las condiciones económicas bajo las cuales se desenvuelve la vida de las personas, se mide a través del Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Este indicador toma información de los censos de población sobre características edilicias de las viviendas, habitacionales de los hogares y de nivel de instrucción de las personas.

En el cuadro N° 6 se observa que, en 2010, el 9% de los hogares poseían al menos algún atributo de insatisfacción de necesidades; en los mismos habita el 12,5% de la población. El cuadro muestra una significativa disminución en ambos índices respecto de 2001.

Cuadro N° 6. Porcentaje de hogares y de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
Años 2001 y 2010 - República Argentina

| Porcentaje de hogares con NBI | | Porcentaje de población con NBI | |
|-------------------------------|------|---------------------------------|------|
| 2001 | 2010 | 2001 | 2010 |
| 14,3 | 9,1 | 17,7 | 12,5 |

Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población

La caracterización del nivel socioeconómico por ingreso se mide a través de los índices de pobreza e indigencia. Este último registra la población cuyos ingresos son menores o iguales al valor de una canasta de alimentos establecida exógenamente. Por su parte, el índice de pobreza registra los ingresos de las personas cuyo nivel es igual o menor al valor de una canasta de consumo juzgada necesaria para acceder a la alimentación, educación, salud y servicios públicos. El cuadro N°8 muestra valores obtenidos de la encuesta permanente de hogares; en 2019 el 25,9% de los hogares poseen ingresos que no alcanzan a cubrir la canasta básica y en el que reside el 35,5% de la población. Estas magnitudes resultan mayores en 5 puntos porcentuales aproximadamente respecto de las observadas en 2016.

Del conjunto de hogares con ingresos de pobreza, aproximadamente el 23% tienen ingresos de indigencia. Estos constituyen el 5,7% del total de los hogares del país; en los mismos reside el 8,0% de la población. Este último valor es mayor al de 2016 en dos puntos porcentuales

Cuadro N° 7. Pobreza e indigencia. Total 31 aglomerados urbanos de la EPH

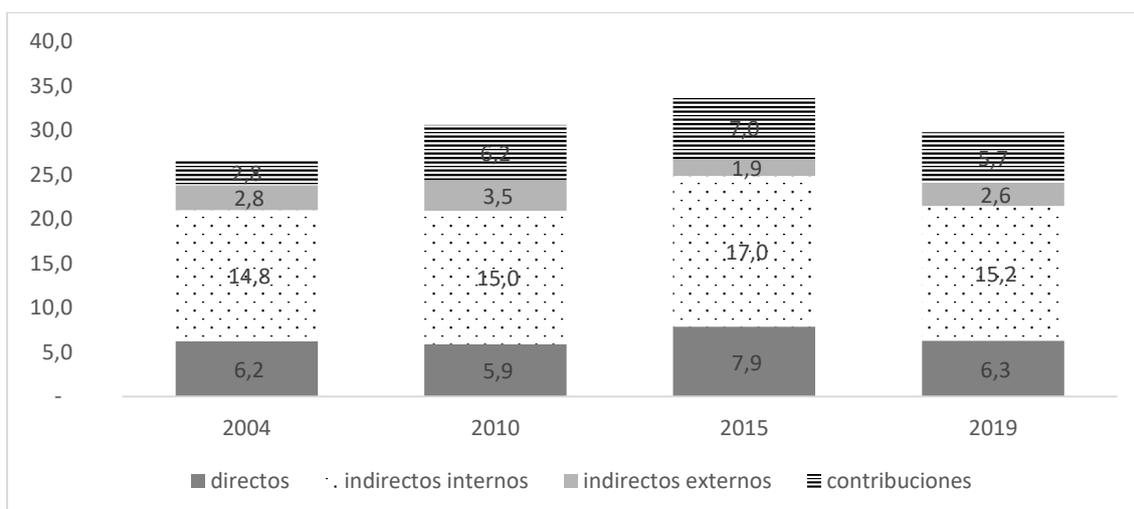
| Indicador | 2do. semestre 2016 | 1er. semestre 2017 | 2do. semestre 2017 | 1er. semestre 2018 | 2do. semestre 2018 | 1er. semestre 2019 | 2do. semestre 2019 ⁽¹⁾ |
|------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------------|
| Pobreza | | | | | | | |
| Hogares | 21,5 | 20,4 | 17,9 | 19,6 | 23,4 | 25,4 | 25,9 |
| Personas | 30,3 | 28,6 | 25,7 | 27,3 | 32,0 | 35,4 | 35,5 |
| Indigencia | | | | | | | |
| Hogares | 4,5 | 4,5 | 3,5 | 3,8 | 4,8 | 5,5 | 5,7 |
| Personas | 6,1 | 6,2 | 4,8 | 4,9 | 6,7 | 7,7 | 8,0 |

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares

Efectos distributivos de la Política tributaria

Tal como fuera mencionado más arriba, la política fiscal de distribución del ingreso abarca la política impositiva y el gasto social. Con el propósito de evaluar la progresividad de la estructura tributaria argentina, se presenta la información clasificada según la naturaleza del tributo.

Grafico N°1. Presión tributaria por naturaleza del tributo. En % del PIB. Gobierno Nacional y Provincias. República Argentina



Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de Hacienda.

La clasificación usual los divide en directos e indirectos, según el tributo recaiga en la manifestación directa de la riqueza de una persona o en transacciones, manifestaciones indirectas de la riqueza. En este caso, los indirectos se dividen en internos y externos; pues los externos incluyen derechos de exportación cuyo objetivo es distribuir la renta de los recursos naturales y aranceles de importación que cumplen el objetivo de promoción económica además del fiscal. Por otra parte, las contribuciones y aportes a la seguridad social, técnicamente son indirectos pero, dado que son recursos parafiscales destinados a financiar la seguridad social, son tratadas aparte.

Los impuestos directos, típicamente progresivos, abarcan los que gravan ingresos, ganancias y la propiedad. La presión tributaria de los mismos se mantuvo en torno a los 6 puntos del PIB, excepto 2015 que resulta mayor en dos puntos, en el marco de un aumento de la presión tributaria total. Estos datos equivalen a una participación de los impuestos directos en la estructura tributaria del 21% en 2019.

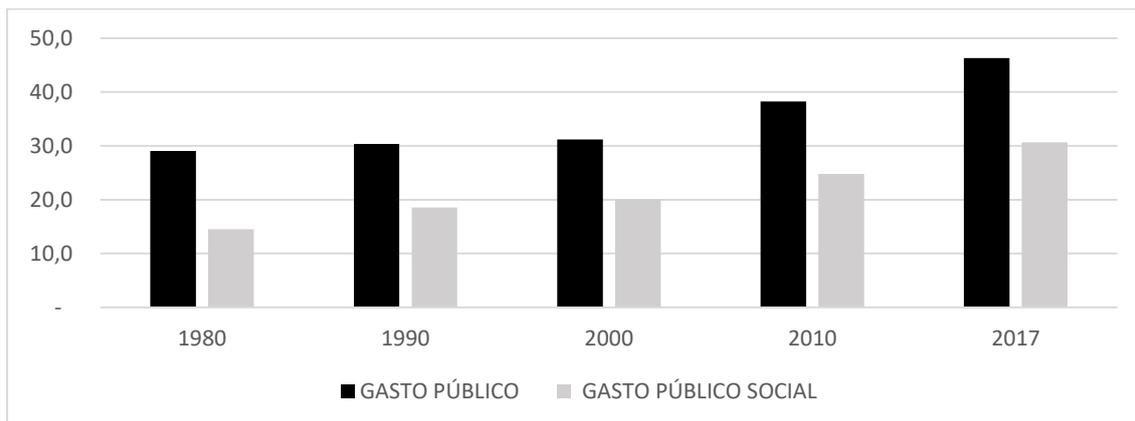
Los impuestos indirectos, conformados por gravámenes a las transacciones constituyen la base de la estructura tributaria argentina pues aportan la mitad de la recaudación fiscal. La presión tributaria alcanza a los 15 p.p. del PIB (dos p.p. más en 2015).

Si consideramos solo los impuestos directos e indirectos internos, la composición estructural revela que los primeros aportan alrededor del 30% en los diferentes años considerados. En forma preliminar, podría inferirse que la estructura tributaria no cumple significativamente el principio de progresividad en materia de distribución del ingreso.

Efectos distributivos de la política de gasto público

La política de gasto público se considera a través de la finalidad servicios sociales. El monto del mismo asciende a 30 p.p. con respecto al PIB en 2017. Dicho porcentaje indica un aumento de 15 p.p. similar al registrado en el gasto público total.

Gráfico N° 2. Gasto consolidado Total y Gasto Social. En porcentaje del PIB

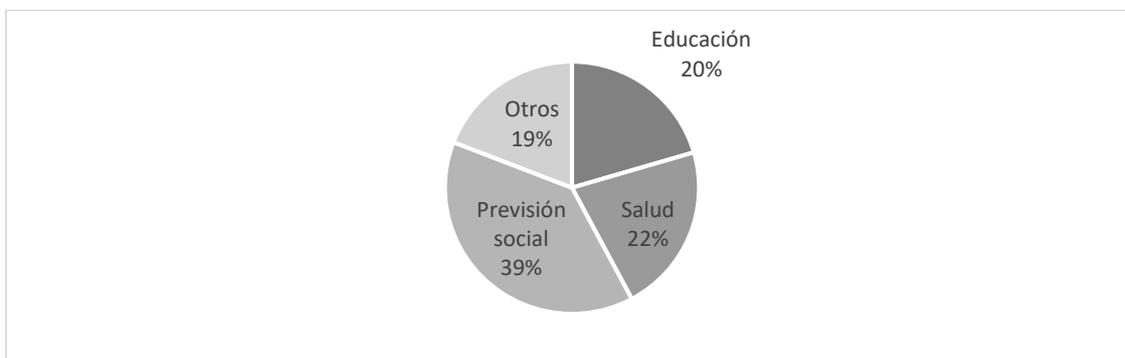


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Secretaría de Política Económica

Las variaciones señaladas equivalen a incrementos porcentuales del 59% en el caso del GPC y del 100% en el caso del gasto social. Este comportamiento modifica la estructura del gasto total; el gasto social representaba en 1980 el 50% del gasto total y en 2'17 el 66%.

Al analizar la estructura del gasto social por función, se observa la importancia del gasto en previsión social que significa el 40%, educación y salud alrededor de 20% cada uno. Dentro de educación se destaca la educación inicial que aporta el 60%; mientras que el gasto público en salud se distribuye en partes iguales entre atención de la salud (provisión de bien público) y seguro social (obras sociales del estado). En el resto figuran los gastos en infraestructura social como es vivienda, servicios urbanos, saneamiento y programas de asistencia social. En el gráfico siguiente, se visualiza la estructura del gasto social por función.

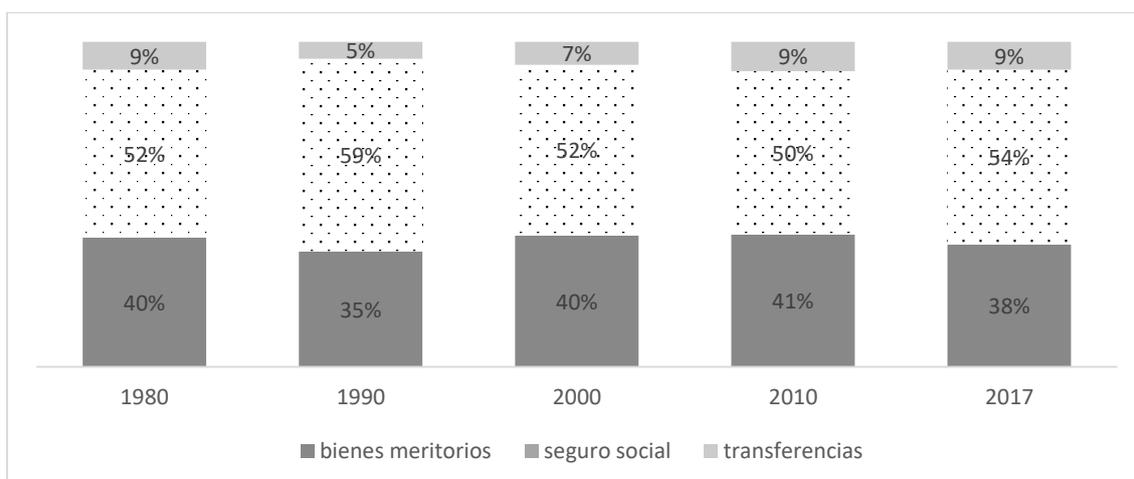
Gráfico N° 3. Gasto Social por función. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Política Económica

Al considerar la división por la modalidad de prestación, se observa la importancia de seguro social, seguido de la provisión de bienes meritorios y finalmente las transferencias de ingreso.

Gráfico N° 4. Estructura del Gasto social por modalidad. En%. Años seleccionados
República Argentina



Fuente: Elaboración Propia sobre datos de Secretaría de Política Económica

Medidos en porcentaje del PIB, la modalidad de seguro social significa 16 p.p. en 2017 y la provisión de bienes meritorios 12 pp. Comparados con 1980 ambas magnitudes denotan una duplicación.

Cuadro N°8 Gasto Público Social por Modalidad. En % del PIB. Años Seleccionados.
República Argentina

| Modalidad | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2017 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Bienes meritorios | 5,78 | 6,58 | 8,11 | 10,14 | 11,59 |
| Seguro Social | 7,49 | 11,04 | 10,53 | 12,36 | 16,44 |
| Transferencias | 1,24 | 0,97 | 1,43 | 2,25 | 2,64 |
| Total | 14,51 | 18,59 | 20,07 | 24,75 | 30,67 |

Fuente: Elaboración Propia sobre datos de Secretaría de Política Económica

El análisis más detallado de la cuenta de ejecución presupuestaria del rubro de gasto más importante que es el gasto en provisión social puede verse en el cuadro N°8. En el mismo se observa que el financiamiento del sistema jubilatorio requiere 2 puntos del PIB de los impuestos generales y 1,3 puntos de otros recursos diferentes de los genuinos provenientes de los aportes y contribuciones.

De tal manera que la estructura de los ingresos se compone de un 57% de aportes y contribuciones a la seguridad social; el 28% de ingresos tributarios y 14% de rentas de la propiedad y otros recursos.

En Porto y Cont (2017), se estiman coeficientes de desigualdad, considerando el efecto de la política fiscal para Argentina. En el año 2010, el índice de Gini con ingresos disponibles de mercado es 0,483; si se consideran las transferencias en dinero y los impuestos directos el coeficiente baja a 0,451 y al considerar también la provisión de bienes públicos y los impuestos indirectos el coeficiente baja a 0,386. Los datos permiten inferir la alta progresividad del gasto en la provisión de bienes meritorios.

Cuadro Anexo N°1. Índice de Gini. Países Seleccionados.

| Región/País | Año de estimación | Índice de Gini |
|----------------------|-------------------|----------------|
| África Sub-sahariana | | |
| Angola | 2018 | 51,3 |
| Costa de Marfil | 2015 | 41,5 |
| Sudáfrica | 2014 | 63,0 |
| Zimbawe | 2017 | 44,3 |
| Asia Meridional | | |
| Bangladesh | 2016 | 32,4 |
| India | 2011 | 35,7 |
| Pakistán | 2015 | 33,5 |
| Asia Oriental | | |
| Australia | 2014 | 34,4 |
| China | 2016 | 38,5 |
| Corea del Sur | 2012 | 31,6 |
| Japón | 2013 | 32,9 |
| VietNam | 2018 | 35,7 |
| América del Norte | | |
| Canadá | 2017 | 33,3 |
| Estados Unidos | 2016 | 41,4 |
| América Latina | | |
| Argentina | 2018 | 41,4 |
| Bolivia | 2018 | 42,2 |
| Brasil | 2018 | 53,9 |
| Chile | 2017 | 44,4 |
| Colombia | 2018 | 50,4 |
| Costa Rica | 2018 | 48,0 |
| Ecuador | 2018 | 45,4 |
| México | 2018 | 45,4 |
| Paraguay | 2018 | 46,2 |
| Perú | 2018 | 46,2 |
| Uruguay | 2018 | 39,7 |
| Venezuela | 2006 | 46,9 |
| Europa Central | | |
| Federación Rusa | 2018 | 32,5 |
| Hungría | 2017 | 30,6 |
| Polonia | 2017 | 29,7 |
| Mundo Árabe | | |
| Argelia | 2011 | 27,6 |
| Egipto | 2017 | 31,5 |
| Túnez | 2015 | 32,8 |
| Zona Euro | | |
| Alemania | 2016 | 31,9 |
| Bélgica | 2017 | 27,4 |
| España | 2017 | 34,7 |
| Finlandia | 2017 | 27,4 |
| Irlanda | 2016 | 32,8 |

Fuente: Banco Mundial

LECCION N°7.

Función de estabilización

En el esquema de Estado de R. Musgrave, la función de estabilización tiene el propósito de lograr el pleno empleo y la estabilidad de precios. La misma adquiere entidad a partir de la gran depresión de la década del 30 del siglo pasado. Las innovaciones en los desarrollos teóricos de la Economía y en las políticas públicas para explicar y actuar ante la magnitud del desempleo, justifican la consideración de esta rama del modelo de estado propuesto.

La denominación de esta función alude a la inestabilidad intrínseca de la economía libre de mercado, que tiende a generar fluctuaciones en el corto plazo. Es por ello, que la recomendación resultante sugiere que la política pública ejerza algún grado de control sobre la inversión, a través de la política monetaria y principalmente, de la política fiscal.

Los principales países del mundo diseñaron instituciones públicas destinadas a controlar los ciclos de la economía. Así, los Bancos Centrales estatales gobiernan la emisión de dinero, mientras el presupuesto público contiene dispositivos cuyo objetivo es administrar la demanda agregada.

Este esquema de política pública fue aceptado hasta convertirse en reglas prácticamente universales. Sin embargo, con el inicio de la década del 70, comienza a mostrar fisuras. El aumento en el ritmo de aumento de precios, generó desconfianza en las políticas oficiales. Posteriormente, el escenario económico tornó a uno caracterizado por la convivencia de inflación y desempleo.

El diagnóstico del fenómeno observado, provino de la doctrina monetarista que adjudica al exceso de gasto público y de emisión de dinero tal situación denominada estanflación. La recomendación emergente es disminuir la intervención del estado que debería limitarse a fijar una pauta monetaria que acompañe la evolución del producto real y asegurar el equilibrio fiscal.

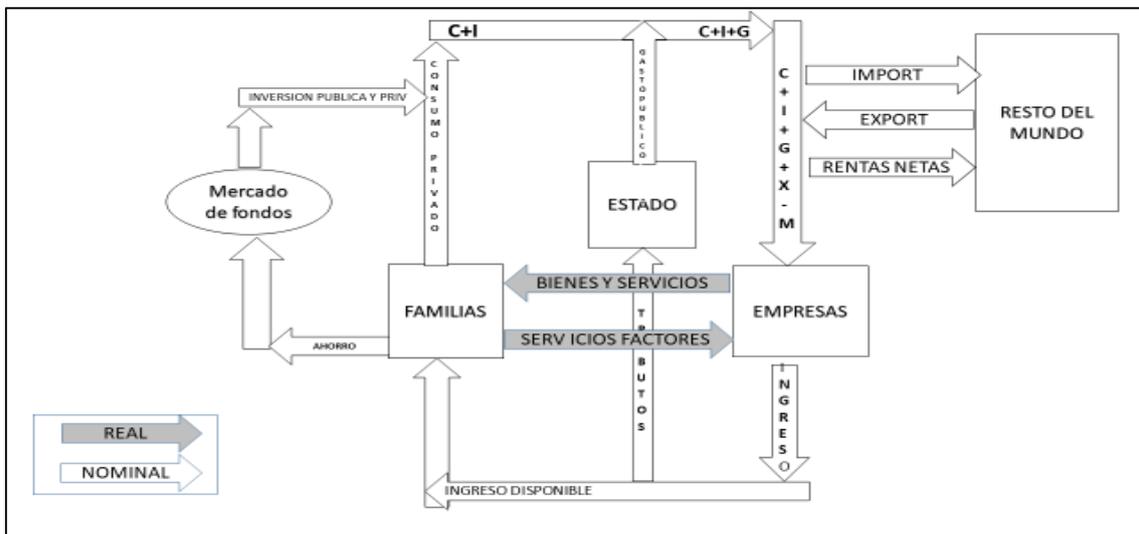
De lo expuesto en los párrafos anteriores, se colige que existen visiones encontradas respecto del rol de la función estabilización. En esta lección se consideran los modelos macroeconómicos más usuales que sustentan las diversas visiones respecto del rol de la función de estabilización del Estado. El desarrollo del tema incluye los siguientes tópicos: en primer lugar, se exponen los fundamentos de macroeconomía de manera de aclarar el significado de las definiciones básicas utilizadas en la exposición y plantear las ecuaciones básicas que describen el sistema económico.

Luego se exponen los fundamentos teóricos de las principales escuelas económicas que interpretan el funcionamiento del sistema económico, las relaciones entre variables y el comportamiento que guía la conducta de los agentes económicos. En este sentido, se exponen los modelos clásico y keynesiano. A continuación, se exponen contenidos de teoría respecto de la política económica y la economía del déficit público. Finalmente, se expone una aplicación al caso de Argentina correspondiente al periodo 2011 – 2019.

Definiciones básicas

En esta sección se exponen los fundamentos del análisis macroeconómico con el propósito de proveer el conocimiento de conceptos introductorios que permitan desarrollar las diferentes concepciones respecto del comportamiento de las variables económicas, así como las relaciones que se establecen entre las mismas. Una representación del sistema económico puede describirse a través del uso del esquema del flujo nominal o flujo del ingreso.

Gráfico N° 1. Esquema del flujo del ingreso



Fuente: elaboración propia

En el diagrama se identifican cuatro unidades institucionales: familias, empresas, estado y residentes en el exterior que intercambian con unidades del país.

El acto productivo es organizado por las empresas que originan dos corrientes: una se expresa en unidades físicas constituidas por los bienes y servicios producidos por las empresas y adquiridos por las familias. Como contrapartida, las empresas generan un flujo nominal que – una vez descontado el pago de impuestos- se destina al pago de remuneraciones o ingresos a las familias a cambio de sus servicios de factores (salarios a trabajadores, rentas a propietarios, beneficios a empresarios). Las familias destinan parte del ingreso disponible al consumo y el resto al ahorro; valor que sale del flujo e ingresa en el mercado de fondos prestables (bancos, bolsas de valores, entre otros).

Entonces, la densidad del flujo disminuye debido a la ‘pérdida’ sufrida a raíz del ahorro. Pero dicho flujo derivado al mercado de fondos, se reintegra cuando las unidades institucionales obtienen préstamos para adquirir bienes de inversión (bienes de capital, construcciones, aumento de inventarios). De manera que, el flujo retoma su densidad original compuesto por consumo más inversión.

A continuación, el Estado aporta recursos al flujo nominal al contratar factores y adquirir bienes y servicios para proveer bienes públicos. Finalmente, al considerarse el sector externo, el resto del mundo aporta al flujo a través de su demanda de mercaderías o exportaciones y a su vez detrae flujo nominal al vender mercaderías a residentes, que es la oferta de importaciones.

La suma del gasto en bienes de consumo, bienes de inversión, gasto público y exportaciones netas de importaciones, llega a las empresas a cambio de los bienes y servicios producidas por éstas, flujo que se denomina Producto. De manera que, a la empresa llegan tantas unidades de cuenta como las que habían salido y puede renovar el flujo nuevamente, igualando el Producto y el Ingreso. El esquema puede traducirse en lenguaje algebraico mediante las siguientes ecuaciones de identidad. Las ecuaciones reflejan la situación *expost*; de manera que son igualdades contables.

$$(1) P = C + I + X - M$$

$$(2) Y = C + S$$

$$(3) Y = P$$

$$(4) Y = W + B$$

La primera ecuación establece que el producto está compuesto por bienes de consumo (C) y bienes de inversión (I), exportaciones (X) menos importaciones (M). La segunda ecuación establece que el ingreso se destina al Consumo o al Ahorro (S), éste incluye el ahorro doméstico y el del resto del mundo. La tercera establece la igualdad entre ingreso (Y) y Producto; mientras que la última describe la composición del ingreso en remuneración salarial (W) más beneficios y rentas de la propiedad (B). A partir de las igualdades establecidas pueden deducirse las siguientes relaciones:

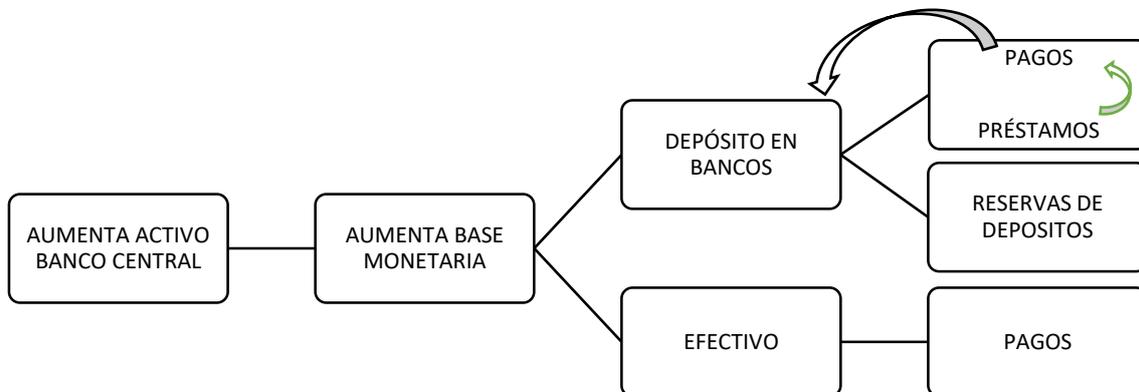
$$(5) I = S$$

$$(6) W + B = C + I$$

La ecuación (5) surge de igualar los miembros de la derecha de (1) y (2) y simplificar C; mientras que (6) resulta de igualar los miembros de la derecha de (1) y (4).

La realización del flujo de la renta requiere de intercambios entre diferentes unidades consumidoras y productoras. Los mismos se ven facilitados por el uso del dinero. La creación de dinero puede apreciarse en el siguiente esquema.

Gráfico N° 2. Creación de Oferta Monetaria.



El proceso comienza con un aumento en los activos del Banco Central; tanto de las Reservas en Oro y Divisas, Créditos al Gobierno o Créditos al Sistema Financiero. La contrapartida de dichas transacciones es un aumento del pasivo monetario del Banco Central o Base Monetaria. De esta manera, queda concluida la creación primaria de dinero.

Quien recibe el dinero emitido por el Banco Central, puede mantenerlo en efectivo (E) o puede depositarlo en un Banco Comercial (D). El Banco Comercial recibe el depósito y destina una parte a aumentar sus reservas en forma de depósitos en el Banco Central (R) y la restante se destina a préstamos a las instituciones, familias o empresas. Estas últimas pueden realizar pagos con una parte de los fondos prestados por el Banco Comercial y mantenerlos depositados, por otra. Con los depósitos recibidos, los Bancos comerciales pueden repetir la secuencia anterior. Dicha secuencia se denomina creación secundaria de dinero; los Bancos Comerciales crean dinero adicional contable, prestando el dinero depositado por el público.

El proceso descrito en los párrafos anteriores se expresa algebraicamente a través de las siguientes ecuaciones:

$$(7) RI + CG + CBC = BM = E + RB$$

$$(8) M = E + D$$

La ecuación (7) establece la igualdad entre el Activo Financiero compuesto por reservas internacionales (RI), Créditos al Gobierno (CG) y Créditos a Bancos comerciales (CBC) y el Pasivo Monetario del Banco Central o Base Monetaria (BM). A su vez esta última es igual a Efectivo en Poder del Público (E) más Reservas Bancarias (RB) compuestas por depósitos de los Bancos Comerciales en el Banco Central más efectivo en poder de los Bancos Comerciales.

La ecuación (8) expresa que la oferta monetaria (M) o medios de pago está compuesta por efectivo en poder del público más depósitos en los Banco Comerciales. La definición empírica de M depende de los depósitos incluidos en su definición: si se consideran solo los depósitos a la vista se denomina M1; si se agregan los depósitos en caja de Ahorro, M2; si se adicionan los depósitos a plazo M3; y si se agregan los depósitos nominados en divisas M3*.

Dado que la oferta monetaria es mayor a la base monetaria; al relacionarlas obtenemos un múltiplo denominado multiplicador de la base monetaria que es la expresión aritmética del proceso de creación secundaria de dinero. Este indicador informa cuantas unidades monetarias adicionales se crean en forma de medios de pago por cada unidad monetaria creada por el Banco Central; en términos formales, siendo **Km** el multiplicador de la base monetaria.

$$(9) Km = \frac{M}{BM}$$

Dado que el dinero se utiliza para el intercambio, es natural relacionarlo con el Producto medido en cantidad de bienes y servicios. En este sentido, se pueden considerar dos tipos de relaciones: la primera expresa el coeficiente de retención de ingreso, bajo la forma monetaria. Dicha relación es un indicador del grado de utilización del dinero para financiar el producto; se denomina coeficiente de monetización y es igual al valor nominal del dinero dividido el producto nominal. Siendo P el precio medio de bienes y servicios:

$$(10) CM = \frac{M}{PY}$$

La relación inversa de (10) es la velocidad de circulación definida como el número de veces que, en promedio, las unidades monetarias deben ser convertidas en ingreso a lo largo del periodo de tiempo. Tal relación se denomina Velocidad de Circulación.

$$(11) V = \frac{PY}{M}$$

A partir de la ecuación (11) podemos hacer pasaje de términos para arribar a la ecuación siguiente:

$$(12) MV = PY$$

La ecuación nos dice que el valor del dinero multiplicado por la velocidad de circulación debe ser suficiente para financiar las transacciones de la economía representadas por el producto nominal. En suma, las ecuaciones fundamentales del sistema económico se pueden resumir en:

$$(5) I = S$$

$$(12) MV = PY$$

Las ecuaciones muestran las igualdades contables del sector productivo de la economía expresado en cantidades (variables reales) y del sector monetario (variables nominales). La

producción de bienes de inversión es equivalente a las unidades de producto ahorradas o lo que es lo mismo la oferta de bienes y servicios es igual a la demanda de bienes y servicios, expresadas en términos reales. Por su parte, el flujo de transacciones se financia con los medios de pagos disponibles.

Para pasar de las identidades contables a los equilibrios económicos deben considerarse las decisiones de los agentes económicos. En la medida que los planes de producción, consumo, ahorro e inversión de oferentes y demandantes resulten compatibles, la economía se situará en una posición de equilibrio. Es decir, las cantidades igualadas *ex post* deben verificarse sin acumulación o desacumulación indeseada de bienes y fondos. La noción de equilibrio económico y el comportamiento de las funciones de oferta y demanda son interpretadas de diferente manera por diversas escuelas de pensamiento. En la siguiente sección se expone el modelo clásico y a continuación el keynesiano.

Modelo clásico

Dentro de este acápite, se reúnen los modelos de base microeconómica diseñados para interpretar el comportamiento de los mercados interrelacionados. La piedra angular de los mismos es el modelo de equilibrio general de Walras. En su versión del equilibrio del cambio, el modelo postula dos agentes económicos con sendas dotaciones iniciales de dos bienes.

Dados los supuestos de indivisibilidad de funciones de consumo y producción, ausencia de costos y beneficios externos, el teorema deduce que el equilibrio en una economía de mercado competitiva es eficiente. Este postulado indica que el sistema es autorregulado y no requiere una fuerza externa que intervenga para coordinar la conducta de agentes. El sistema de precios relativos contiene toda la información necesaria para que estos tomen las decisiones que conducen a la óptima asignación de recursos. Para su aplicación a una economía monetaria, Patinkin incorporó el dinero como argumento de las funciones de demanda y agregó una ecuación de oferta y demanda de dinero.

La continuidad de la exposición requiere la consideración de una versión que J.M.Keynes (1992) denominara “Modelo Clásico”, que el citado autor caracterizara con dos rasgos axiales:

- a) Teoría de la ocupación laboral: el salario real de una persona ocupada es igual al valor de la productividad marginal (condiciones de la demanda de trabajo) y a su vez la utilidad de salario es igual a la desutilidad marginal del trabajo (condiciones de oferta)
- b) Teoría de la oferta: el valor de la oferta de bienes es igual a la demanda de bienes, o en términos del autor: “la oferta crea su propia demanda” (Keynes; 1992, 28)

Una formalización de esta caracterización se presenta a continuación

$$(1) N_s \left(\frac{W}{P} \right) = N_d \left(\frac{W}{P}; K \right);$$

$$(2) Y_s (N, K) = Y_d (r);$$

$$\text{Con } Y_d = C(r) + I(r) \text{ o } S(r) = I(r)$$

$$(3) \frac{M_s}{P} = kY$$

donde N es ocupación, W salario nominal, P nivel de precios, K es stock de capital, r es la tasa de interés real, M dinero, P nivel de precios, k es la inversa de la velocidad de circulación del dinero.

La ecuación (1) expresa el equilibrio en el mercado de trabajo; siendo el stock de capital una variable exógena, las ecuaciones determinan el salario real (W/P) y la cantidad de ocupados (N) que otorgan a la economía el pleno empleo de la mano de obra, bajo condiciones de competencia perfecta en dicho mercado.

La ecuación (2) expresa el equilibrio en el mercado de bienes. La oferta queda determinada por el stock de capital exógeno y por la cantidad de empleo informada por el mercado de trabajo. Por su parte, la composición de la demanda se determina por el equilibrio entre la oferta de fondos de ahorro y la demanda de fondos de inversión, determinado por el nivel apropiado de tasa de interés real.

La ecuación (3) expresa el equilibrio del mercado de dinero, en que la oferta monetaria nominal es una variable exógena determinada por el sistema monetario. La demanda es una proporción constante (denominada constante de Cambridge) del ingreso; éste último dado por el mercado de bienes.

El modelo posee cuatro rasgos distintivos: a) es de determinación secuencial; cada mercado determina una incógnita que permite averiguar el valor de la incógnita de la ecuación siguiente; b) recoge la idea de la dicotomía; por un lado, las ecuaciones (1) y (2) determinan las variables reales de la economía (precios relativos y cantidades de bienes), mientras que la ecuación (3) determina los valores nominales de las citadas variables; c) considera un solo tipo de agente racional con previsión perfecta y obtiene el agregado social por suma de decisiones de individuos idénticos; d) considera las relaciones de causalidad dentro del equilibrio estacionario.

El modelo colige que la política económica es inefectiva para influir en las variables reales de la economía. Una variación de los medios de pago inducidos por la autoridad monetaria solo tiene influencia en el nivel de precios; por eso postula que la inflación es un fenómeno estrictamente monetario.

Por su parte, la utilización de instrumentos fiscales para impulsar la demanda es inefectiva. Así, un aumento del gasto público genera un aumento de la demanda de fondos en el mercado de activos financieros, elevando la tasa de interés de la economía. Al aumentar la tasa de interés, aumenta el ahorro y disminuye la inversión. De esta manera el gasto total de la economía permanece constante, pero cambia su composición: aumenta el gasto público y disminuye el privado. Este efecto se denomina desplazamiento.

Alternativamente, se racionaliza que un aumento del gasto lleva al sector privado a disminuir el consumo y aumentar el ahorro en previsión de posibles incrementos de impuestos para financiar el déficit fiscal resultante. A este efecto se lo denomina equivalencia ricardiana.

Los posteriores desarrollos teóricos dentro de esta tradición de pensamiento se consolidaron en el modelo de equilibrio general. El planteamiento formal del modelo consiste en suponer que un Agente Representativo (AR) maximiza una función de utilidad que depende del consumo y la oferta de trabajo de todos los períodos del horizonte temporal de su vida. AR prevé el valor futuro de las variables de decisión, dado que posee expectativas racionales¹⁴.

Esta función de utilidad está sujeta a las siguientes restricciones: a) la producción de bienes es igual al consumo más la inversión y el gasto público b) la producción de bienes es una función que depende de la oferta laboral, el stock de capital y de un parámetro tecnológico Z c) El parámetro tecnológico Z es una variable temporal que sigue una trayectoria denominada sendero aleatorio: el valor de Z en el periodo t es igual al valor de Z en t-1 más una novedad de cumplimiento aleatorio en t.

En dicho modelo AR solo realiza intercambios con la naturaleza, de manera que formula ofertas y demandas a la vez; por lo tanto, no hay problemas de consistencia entre planes de consumo y/o producción. Por otra parte, dado el mencionado atributo de expectativas

¹⁴ Expectativas racionales significa que la esperanza matemática del valor estimado en t de una variable, para el periodo t+1 es igual al valor efectivo en t+1.

racionales, AR conoce las distribuciones de probabilidad de los estados futuros de la naturaleza.

El interés principal del AR es el consumo; por lo tanto, elige una trayectoria temporal del mismo, lo cual implica decidir respecto de cuánto va a trabajar, cuánto va a ahorrar o invertir. Bajo estas condiciones el modelo asegura la existencia de un equilibrio intertemporal: esto es la verificación de la compatibilidad de planes de consumo y producción en cada momento del tiempo.

La figura del agente representativo implica afirmar que todos los agentes económicos son homogéneos y que toman sus decisiones en forma individual, de manera tal que después puedan ser agregadas sin dificultad.

En este ejercicio de maximización AR toma decisiones sobre el consumo, la oferta laboral y la inversión. El resultado de este ejercicio es que estas variables tienden a sus valores estacionarios o constantes (Plosser, 1983). AR maximiza su utilidad manteniendo el consumo, la oferta laboral y la inversión constantes a lo largo de su vida, para un estado de la tecnología, un nivel dado de gasto público y unas preferencias ocio – ingreso determinadas.

En suma, el modelo plantea que la información que posee AR le permite tomar decisiones óptimas en cada punto del tiempo de su vida. Lo que altera este equilibrio son los *shocks* tecnológicos que modifican la productividad de los factores, generando ciclos económicos que siguen una trayectoria errática y no de suaves ondulaciones alrededor de la tendencia como postulaba Keynes. Sin embargo, esta alteración no produce un desequilibrio persistente sino un nuevo equilibrio ya que AR posee información de las alternativas futuras de la economía, o deberíamos decir con Tobin (1988) una sucesión de equilibrios móviles.

Obsérvese que este planteo anula la posibilidad de que el Estado formule política económica anticíclica, simplemente porque el ciclo no puede ser previsto por las autoridades y porque el equilibrio se logra en forma automática. Además, no hay desempleo involuntario sino la decisión de AR de disminuir la oferta laboral ante determinados acontecimientos que ocurren en la economía.

Las variables fiscales parecen ser extemporáneas en este modelo, su tratamiento está orientado a analizar las perturbaciones ocasionadas por el gasto público y las distorsiones provocada por una política impositiva no neutral (Mankiw, 1989). También resulta relevante advertir las dificultades para considerar una economía monetaria: en el modelo el dinero se genera endógenamente producto de la necesidad de financiar las transacciones.

Finalmente, se señalan dos atributos complementarios del modelo. Por un lado, concilia el plano macroeconómico y el microeconómico; asegurando la optimalidad en ambos escenarios. Por otro lado, unifica el estudio del crecimiento y el ciclo económicos; siendo el impulso de ambos las perturbaciones reales; en particular, cambios en la tecnología productiva. Dado que es una economía de un solo tipo de actor que produce y consume una única mercadería, está asegurada la coordinación o equilibrio temporal de una economía no monetaria.

Modelos Macroeconómicos de raíz keynesiana

En esta sección se reúnen los modelos basados en variables agregadas tomadas como un todo y no como suma de las decisiones individuales. Este atributo metodológico permite distinguir diferentes tipos de agentes económicos, lo cual habilita considerar situaciones de inconsistencia entre planes de demanda y oferta debido a la racionalidad limitada de las/os mismas/os.

En adición, se incluyen situaciones caracterizadas por agentes con racionalidad completa, pero entre los cuales se establece una interacción de complementariedad estratégica. Para lograr el

resultado eficiente, dichos agentes deben cooperar, aunque su opción más rentable, considerada individualmente, es no hacerlo.

El rasgo común es que el funcionamiento del libre mercado no permite asegurar el pleno empleo de los recursos y se necesita una intervención exógena para alcanzar dicho estado de eficiencia.

El modelo de la Teoría General de Keynes

La propuesta teórica elaborada por J.M. Keynes (1982) incluye una generalización del análisis macroeconómico que incluye como caso especial al 'clásico' expuesto en el punto anterior. Esto implica considerar un nuevo enfoque para el tratamiento del mercado de bienes, del mercado monetario y de la determinación del nivel general de precios.

En lo que hace al mercado de bienes, Keynes adopta el principio de demanda efectiva enunciado por Thomas Malthus. Define demanda efectiva como la intersección de la oferta global y la demanda global y en lo que hace al sector monetario, dado que la economía de Keynes es monetaria, considera que el dinero no solo es un medio de cambio y un numerario, sino también un activo (o depósito del valor) cuyo tenedor/a decide conservarlo o no dependiendo de su costo de oportunidad.

En el diagrama N°1, se presenta un esquema de las ideas recapituladas por el autor en el capítulo 18 de la Teoría General (TG). La lectura del gráfico puede comenzar por el mercado de bienes. Por un lado, la oferta está condicionada por la técnica, el stock de capital y los costos. Por otro lado, la demanda global, está formada por la inversión y el consumo.

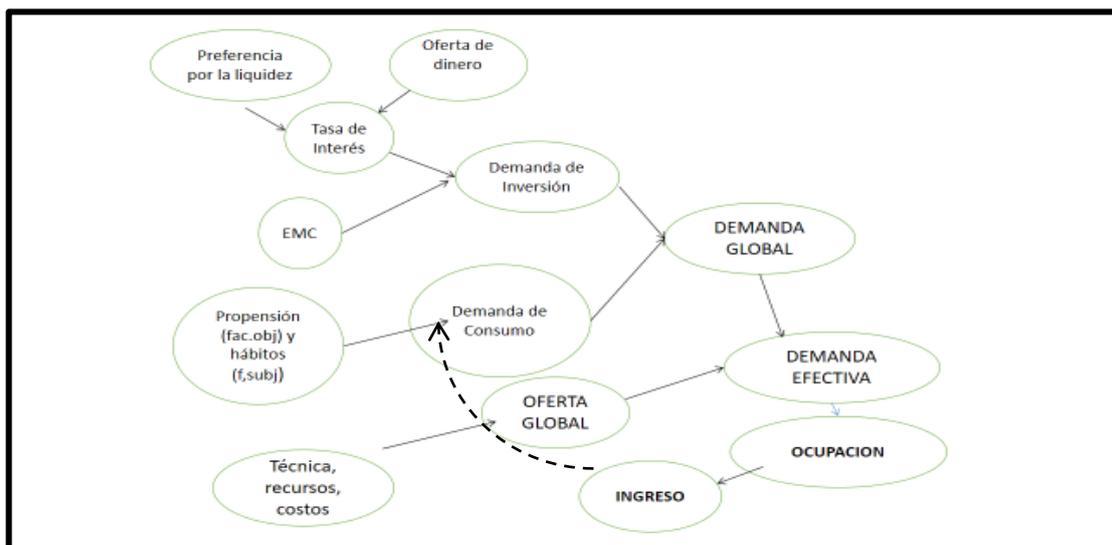
El consumo tiene un componente fijo dado por distribución del ingreso que se considera constante en el horizonte de análisis; luego un componente que varía con el ingreso y está ponderado por un parámetro denominado propensión marginal a consumir. Este último, toma valores entre cero y uno y expresa la magnitud de aumento del consumo ante un aumento en el margen del ingreso.

La inversión está determinada por la curva de eficiencia marginal del capital (EMC); ésta refleja la rentabilidad **esperada** de la adquisición de bienes de capital con relación a la tasa de interés de la economía.

La rentabilidad esperada está gobernada por los "espíritus animales" del empresariado; es decir, percepciones del futuro estado de los negocios, grado de propensión a tomar riesgos, espíritu innovador, entre otros. Los rasgos enunciados tornan volátil e inestable a la demanda de inversión.

A su vez esta última surge del equilibrio entre la oferta exógena de dinero y la demanda de saldos reales o preferencia por la liquidez. Esta última tiene dos componentes: demanda para transacciones que dependen del ingreso y demanda especulativa que depende de la tasa de interés. Si ésta observa un valor alto, no convendría mantener el dinero en efectivo, pues rendiría mucho más si lo destinara a la compra de un activo financiero.

Diagrama N° 1. Representación del Modelo de la Teoría General de Keynes



Fuente: elaboración propia

Entonces, de la interacción de la oferta y demanda de dinero se determina la tasa de interés, la cual, dado el estado de las expectativas de rentabilidad, determina la inversión. Al agregarse el consumo, queda determinada la demanda agregada.

Al establecerse la igualdad o equilibrio entre oferta y demanda de bienes, se determina la demanda efectiva: el monto de bienes y servicios efectivamente producidos y vendidos por los empresarios. Dado ese monto de demanda efectiva, se determina la ocupación de trabajadores. Como contrapartida, para dichos niveles de ocupación y producción, se genera el ingreso correspondiente para repartir entre los factores productivos.

Dicho ingreso afecta la demanda de consumo que, a su vez, afecta la demanda efectiva, la ocupación y el ingreso, generando un efecto circular denominado multiplicador de la demanda autónoma. Del análisis se desprende que los ciclos económicos de la economía están guiados por la inversión. Las oleadas de optimismo y pesimismo respecto del curso futuro de los negocios determinan el comportamiento errático y volátil de dicha variable y por extensión a la ocupación.

El modelo posee características destacables: a) es de determinación simultánea, todas las variables se determinan a la vez; el cambio en una variable exógena modifica todas las variables; b) contiene un elemento de retroalimentación o amplificación, c) presenta variables explicativas no medibles, d) la causalidad en el modelo es contemporánea.

De las características enunciadas cabe colegir las siguientes consecuencias. Primero, trata una economía monetaria en la que el dinero puede resultar determinante para poder realizar las transacciones planificadas por los agentes económicos. El comportamiento de las variables se desarrolla en una noción de tiempo continuo, dando mayores grados de libertad a la política económica.

Segundo, no garantiza el equilibrio de pleno empleo del mercado de bienes pues el ahorro y la inversión dependen de diferentes variables que no pueden ser coordinadas por el mercado de fondos (fundamento del principio de demanda efectiva).

Tercero, las variables representativas de la demanda están determinadas por parámetros no observables, tales como las expectativas; impidiendo su reducción a términos matemáticos.

Modelo ISLM

A pesar de considerarse que el modelo de la TG no es expresable en términos matemáticos, John Hicks (1937) construyó una versión formal del mismo, lo cual implicó introducir en el modelo la noción de equilibrio. El autor consideró el siguiente sistema de ecuaciones:

$$(1) S(Y) = I(r); \text{ donde } S = Y - C(Y)$$

$$(2) \left(\frac{Ms}{P}\right) = \frac{Md}{P}(Y, i)$$

El modelo posee dos ecuaciones: IS (ahorro-inversión) y LM (liquidez-dinero); (1) representa los infinitos combinaciones del *locus* [Y,i] que otorgan equilibrio en el mercado de bienes; (2) representa las infinitas combinaciones de [Y,i] que otorgan equilibrio al mercado de dinero.

Por lo tanto, el modelo posee dos incógnitas (ingreso y tasa de interés), tres parámetros: la eficiencia marginal del capital, la propensión marginal al ahorro y la preferencia por la liquidez; variables exógenas: el ahorro autónomo, la inversión autónoma, la oferta de dinero y el nivel de precios. Es un modelo de determinación simultánea en el sentido que las incógnitas se determinan de una vez y al cambiar una variable exógena, cambian los valores de todas las incógnitas.

En este modelo tanto la política fiscal como la monetaria tienen consecuencias sobre variables reales de la economía. Con relación a la política monetaria, una expansión (contracción) de los medios de pago, produce un exceso de oferta (demanda) en el mercado monetario, impulsando el descenso (aumento) en la tasa de interés para restablecer el equilibrio. Este descenso (aumento) de la tasa de interés genera un exceso de demanda (oferta) en el mercado de bienes, impulsando el aumento (disminución) del ingreso para restablecer el equilibrio en el mercado.

Por su parte, un aumento (disminución) del gasto público o disminución (aumento) de los impuestos provoca una expansión (contracción) en la demanda agregada de bienes; que a su vez impacta, en el mismo sentido, al ingreso más que proporcionalmente. El aumento (disminución) del ingreso produce un cambio en el mismo sentido de la demanda de dinero, provocando un aumento (disminución) de la tasa de interés; lo cual compensa, en parte, la variación inicial de la demanda agregada. El resultado final depende de los valores de los coeficientes de las funciones respectivas; bajo condiciones de valores intermedios cabe esperar un aumento (disminución) del ingreso y de la tasa de interés.

El modelo de síntesis neoclásica

El modelo ISLM mantiene el supuesto de precios constantes. Si levantamos este supuesto, el producto medido por el ingreso deja de ser una variable que se acomoda a la demanda agregada. Para considerar este efecto, se agrega una ecuación en el sistema ISLM, que relaciona la oferta agregada con el nivel de precios, en forma directamente proporcional.

$$(1) S(Yd) = I(r)$$

$$(2) \left(\frac{Ms}{P}\right) = \frac{Md}{P}(Yd, i)$$

$$(3) Ys = Ys(P)$$

El modelo presenta una función de demanda que se obtiene de igualar (1) y (2) para diferentes niveles de precios; la misma tiene pendiente negativa. Un mayor nivel de precios, reduce la oferta real de dinero, que provoca un aumento en la tasa de interés; luego, la mayor tasa de interés disminuye la inversión y por lo tanto la demanda agregada.

Por su parte la ecuación (3) expresa una relación directa entre nivel de precios y oferta de bienes. Dicha relación proviene de la curva de Phillips que postula una relación inversa entre

desempleo y la variación de los salarios monetarios. Si se asume que la variación de salarios se traduce en variaciones de precios, se concluye que a mayor inflación, menor desempleo y mayor producción.

De esta manera, el objetivo de disminuir el desempleo a través de los instrumentos monetarios y/o fiscales debe considerar el costo en términos de mayor tasa de inflación.

El modelo ingreso gasto

El modelo ingreso gasto es una versión del sistema ISLM; la demanda de dinero es infinitamente elástica a una determinada tasa de interés¹⁵ y por extensión lo es la función LM. El corolario es que el dinero no influye en la tasa de interés y ésta tampoco influye en la demanda agregada. De manera que el Modelo queda reducido a las siguientes ecuaciones:

$$(1) Y = C + I$$

$$(2) C = C(Y)$$

$$(3) I = I_o$$

La ecuación (1) establece el nivel de demanda efectiva como intersección entre la demanda global y la oferta global medida por el ingreso en unidades físicas. El consumo es una función creciente del ingreso, expresa la ecuación (2) y finalmente, la inversión es exógena.

Esta expresión del modelo keynesiano permite identificar dispositivos de política fiscal y su impacto en la demanda agregada. Para ello se introducen impuestos de suma fija, transferencias y gasto público. Los impuestos restan y las transferencias suman al ingreso dando lugar al concepto de ingreso disponible, mientras que el gasto se agrega a los componentes de la demanda agregada

$$(1) Y = C + I + G$$

$$(2) C = C(YD)$$

$$(3) YD = Y - T + R$$

$$(4) T = T_o;$$

$$(5) R = R_o$$

$$(6) I = I_o$$

En el modelo precedente la política fiscal produce impacto en la demanda agregada de la economía. Un aumento (disminución) del gasto público produce exceso de demanda (oferta) en el mercado de bienes, que se equilibra con un aumento (disminución) más que proporcional en el ingreso. La magnitud del impacto depende de la propensión a consumir. Puesto que un aumento de G, aumenta Y, el aumento de Y, produce un aumento de C, que a su vez aumenta Y.

Una disminución (aumento) de los impuestos o aumento (disminución) de las transferencias, también provocan un aumento (disminución) de la demanda agregada. Sin embargo, el impacto será menor comparado con el producido por la variación del gasto público. Esto es así pues estas variaciones impactan en el ingreso disponible destinado al consumo; la parte del ingreso disponible destinado a ahorro no cambia; por lo tanto, el impacto en la demanda agregada es menor comparada con la política de gasto público.

En suma, el modelo muestra que la autoridad económica puede, a través de la política fiscal, producir cambios en la demanda agregada, en la producción y el empleo. A través de dichos instrumentos, la política pública puede estabilizar los ciclos de auge y recesión que

¹⁵ Este caso fue denominado "trampa de liquidez" por Keynes

caracterizan a las economías de mercado. De esta manera, el equilibrio fiscal deja de ser una regla de hierro y el resultado financiero del estado pasa a convertirse en una variable dependiente del ciclo de los negocios.

Una variante que ilustra la política fiscal es la consideración de la relación de la misma con el ingreso de la economía. En lugar de impuestos de suma fija, pueden pensarse en impuestos y transferencias proporcionales al ingreso.

$$(1) Y = C + I + G$$

$$(2) C = C(YD)$$

$$(3) YD = Y - T + R$$

$$(4) T = tY;$$

$$(5) R = -\mu Y$$

$$(6) I = I_0$$

La ecuación (4) expresa la recaudación de impuestos como una fracción constante t del ingreso. La constante es un parámetro de política pública. La ecuación (5) expresa un seguro de desempleo; cuando el ingreso sube, aumenta el empleo y disminuye el monto de las transferencias y viceversa cuando el ingreso baja.

Las variantes introducidas describen el comportamiento de la economía a lo largo del ciclo de negocios, de forma diferente. En la fase descendente del ciclo, la inversión disminuye al igual que el ingreso. La disminución del ingreso provoca una caída en la recaudación pública y un aumento de las transferencias que, si el gasto público se mantiene constante, provocan déficit fiscal estimulante para la demanda agregada. A su vez, en la fase de auge del ciclo económico, el aumento de la inversión impulsa el aumento más que proporcional en el ingreso, provocando un aumento de la recaudación y una disminución de las transferencias por desempleo. Si el gasto público se mantiene constante, las cuentas públicas muestran superávit fiscal. Este resultado implica desestimular el crecimiento de la demanda agregada más allá de la restricción impuesta por la capacidad productiva de la economía.

La secuencia expuesta sustenta tres conceptos de política fiscal en el MIG: estabilizador automático; equilibrio presupuestario en el ciclo y presupuesto de pleno empleo. Los estabilizadores automáticos son dispositivos contra-cíclicos que actúan sin que medie una decisión de política fiscal activa. Así el impuesto a la renta y el seguro de desempleo estabilizan la demanda, estimulándola en la recesión y desestimulándola en el auge.

El equilibrio presupuestario en el ciclo revela que no resulta necesario ajustar los gastos en la fase descendente del ciclo al producirse déficit fiscal. Pues dicho déficit puede compensarse con el superávit de la fase ascendente, lo que implica que, al cabo del ciclo, las cuentas públicas resultan equilibradas. Esta afirmación se sostiene si el gasto no es procíclico; es decir, permanece constante en todas las fases del ciclo.

Finalmente, el presupuesto de pleno empleo alude a la política presupuestaria de fijar el gasto público y proyectar recursos tributarios de tal manera que resulte compatible con el ingreso de pleno empleo, en lugar de referenciarlos al ingreso efectivo. La secuencia gasto público, ingreso, recaudación garantiza el logro del pleno empleo con un adecuado resultado de las cuentas públicas.

Modelo de Kalecki

Michal Kalecki diseñó un modelo en la misma línea que Keynes, pero prestó más atención a la dimensión distributiva del ingreso en el comportamiento de la economía. Tomando dos de las ecuaciones presentadas al inicio del texto, se puede establecer la siguiente relación:

$$(1) Y = C + I$$

$$(2) Y = W + B$$

$$(3) W + B = C_w + C_b + I$$

Donde W = remuneración a trabajadores; B = Beneficios; C_w = consumo de Trabajadores; C_b = Consumo de capitalistas.

La ecuación (1) expresa la igualdad entre el producto y el gasto de consumo más inversión. La segunda ecuación expresa el ingreso igual a sus componentes: salarios y beneficios. Igualando (2) y (1) y desagregando el Consumo C en Consumo de los Trabajadores C_w y Consumo de los Capitalistas C_b , se obtiene (3). Si asumimos que la clase trabajadora es la única que consume y gasta todo su salario en consumir, el resultado es que:

$$(4) B = C_b + I$$

Los beneficios resultan ser iguales al consumo de los capitalistas más la inversión. Un aumento en el consumo de los capitalistas aumenta sus propios beneficios debido a que la magnitud del gasto en consumo y/o inversión de un capitalista significa mayores ventas y beneficios para otro capitalista.

Este resultado está resumido en el lema '*los trabajadores gastan lo que ganan y los empresarios ganan lo que gastan*'. Del análisis puede colegirse que un alto nivel de demanda asegura el nivel de beneficios deseado por los empresarios. Recuérdese que la inversión determina los beneficios y a su vez en la sección anterior se expuso que Keynes consideraba que, para obtener los beneficios deseados, las mercaderías deben venderse al precio fijado por los empresarios. Por lo tanto, la demanda debe convalidar el nivel de beneficios deseado por los empresarios para lograr el ingreso de equilibrio (principio de la demanda efectiva en el análisis de Keynes).

Los capitalistas determinan sus beneficios al tomar decisiones de inversión y de consumo. Pero el comportamiento de la primera, está restringido por factores objetivos citados en puntos anteriores, tales como el nivel de stock de capital, plazos de amortización y las expectativas empresarias. Entonces los beneficios están sujetos a fluctuaciones tal como lo está la inversión.

Si se agrega el dinero al análisis, debe considerarse que los capitalistas van vendiendo bienes de consumo y de capital, unos a otros. Entonces, lo que unos retiran de sus depósitos para pagar, otros lo depositan al cobrar. La inflación del crédito surge por el aumento de la producción agregada provocada por el auge del ciclo. De tal manera que la demanda de dinero aumenta en el auge y disminuye en la recesión.

Como consecuencia, la tasa de interés crece en el auge y disminuye en la recesión, sosteniendo el postulado que dice que la tasa de interés es función creciente de la rentabilidad bruta. De manera que, el aumento de la demanda de dinero puede atenuar la expansión de la actividad económica. La política monetaria debería proveer el dinero suficiente para evitar la suba de tasa de interés correspondiente.

En la ecuación siguiente incorporamos el sector público y el sector externo.

$$(5) B = C_b + I + (G - T) + (X - M)$$

El aumento de la demanda producido por el aumento del gasto público o de las exportaciones netas, produce un aumento de los beneficios de las empresas. Si el gobierno pide prestado a los capitalistas para cubrir gastos públicos adicionales, el resultado es similar al obtenido mediante el excedente del comercio exterior. Los capitalistas prestan al estado o al extranjero dinero a cambio de bonos; con el dinero, los extranjeros y/o el estado compran bienes a los capitalistas. El valor de dichos bonos es igual al valor adicional de los beneficios. El aumento de la posición acreedora de los capitalistas frente al gobierno es similar a la de éstos frente a los extranjeros.

Alternativamente, un excedente de exportaciones puede ser cubierto con la entrada de divisas en vez de por la concesión de préstamos a los extranjeros. Esto es análogo a la financiación del gasto público adicional por parte del banco central. En este caso, los capitalistas cambiarán las divisas adicionales por moneda local o devolverán créditos. En ambos casos, sus beneficios se incrementarán por el mismo monto. En el caso de financiación del gasto público con emisión, tienen lugar los mismos efectos.

El modelo de Kalecki permite considerar dos regímenes de acumulación de la economía (Lo Vuolo, 2009)¹⁶. El primero denominado liderado por beneficios, implica redistribuir ingresos en favor del capital para aumentar los beneficios, la inversión y el crecimiento del producto y el empleo. El segundo se denomina liderado por el salario; es el consumo de la clase trabajadora la que impulsa el aumento de la producción. Si predomina este último mecanismo de transmisión, puede colegirse que los dispositivos de política pública del estado-bienestar no solo cumplen un objetivo de equidad sino de crecimiento económico.

A modo de consolidación de los temas expuestos en los acápites 2 a 4, se propone un cuadro comparativo de dos modelos polares: el de ingreso – gasto y el clásico. En el modelo clásico, la política económica no produce efectos sobre las variables reales de la economía. La recomendación sería asegurar el equilibrio fiscal en todo momento, mínimo gasto público e impuestos neutros (que no afecten las decisiones de los agentes económicos).

Por su parte, el MIG se sustenta en la volatilidad de la economía inducida por el comportamiento errático de la inversión; en consecuencia, se requiere intervención del estado que asegure el pleno empleo. Bajo este concepto, el signo del resultado fiscal puede cambiar con la fase del ciclo económico, aboliendo la regla del equilibrio fiscal permanente.

Cuadro 2. Diferencias entre el modelo ingreso gasto y el modelo “clásico”

| VARIABLE | Ingreso - Gasto | “Clásico” |
|-------------------|--|------------------------------------|
| Oferta agregada | Se iguala a la demanda efectiva | Es función del empleo |
| Empleo | Depende de la demanda efectiva | Se determina en el mercado laboral |
| Consumo – ahorro | Depende del ingreso | Depende de la tasa de interés |
| Inversión | Eficiencia marginal del capital | Depende de la tasa de interés |
| Nivel de precios | Múltiplo de costos variables | Determinado por oferta monetaria |
| Demanda monetaria | Es perfectamente elástica para un determinado nivel de tasa de interés | Es una proporción fija del ingreso |
| Oferta monetaria | Exógena | Exógena |

Fuente: elaboración propia

El modelo clásico es compatible con el establecimiento de reglas monetarias fijas a lo largo del tiempo. El objetivo es que los agentes del sector privado cuenten con un sendero temporal de certeza sobre la base del cual puedan tomar decisiones para el futuro; en adición, las reglas constituyen una barrera para impedir el accionar de grupos de interés que quieran cooptar recursos públicos.

¹⁶ El autor también menciona un tercero, denominado régimen de acumulación liderados por finanzas.

En el ámbito del MIG la política económica es discrecional pues la economía de mercado es volátil y expuesta a perturbaciones exógenas; por tanto, se requiere intervención de las autoridades en todo momento, para mantener un alto nivel de empleo.

Ante una recesión, el modelo clásico recomendaría una baja de salarios para aumentar la demanda de empleo e impulsar el ingreso. De optar por política fiscal expansiva, se preferiría una disminución de impuestos que aumente el ingreso disponible antes que un aumento del gasto. Por su parte, el entorno MIG favorece el aumento del Gasto público para impulsar la demanda efectiva, el ingreso y la ocupación.

Ante una situación de inflación, el modelo clásico fijaría un objetivo de eliminarla mediante los instrumentos de política monetaria, actuando sobre los factores de expansión de los medios de pago. Por su parte, el entorno MIG es más tolerante con la inflación y de actuar se recomendaría hacerlo sobre los costos de las empresas.

Conceptos de teoría de política económica

Esta sección del estudio pretende introducir el tratamiento que ha recibido la política pública del estado en relación con las conductas y expectativas de los actores de la sociedad referidas a las decisiones de carácter macroeconómico.

La teoría clásica de la política económica fue desarrollada por J. Tinbergen (1952). En esencia, este autor planteó un sistema de ecuaciones en que las variables independientes representan objetivos de la política económica, las variables dependientes representan los instrumentos de la misma y los parámetros que reflejan el comportamiento estructural de la economía.

Para que el sistema tenga una única solución el número de incógnitas debe ser igual al número de ecuaciones o en términos económicos la cantidad de instrumentos debe ser igual a la cantidad de objetivos¹⁷.

En términos más precisos, se denomina regla dorada de la política económica al cumplimiento de dos condiciones: a) el número de instrumentos linealmente independientes es igual al número de metas linealmente independientes; y b) la política económica es inefectiva si los valores de equilibrio de las metas no pueden ser afectados por cambios en los parámetros de la función de preferencias del decisor político.

La también clásica crítica de G. Lucas apunta al problema del pronóstico de los modelos en una economía en la cual la conducta de los decisores públicos (DP) puede cambiar en el tiempo. Cuando los agentes privados tienen expectativas racionales sus decisiones dependerán de sus pronósticos acerca de las acciones futuras de los DP. Los Modelos econométricos deberían reflejar esta vinculación y si no lo hacen los pronósticos del modelo pueden resultar incorrectos.

Por su parte, Kydland y Prescott (1977) argumentan en la misma línea que Lucas, basándose en los conceptos de consistencia y de optimalidad. La política óptima es la que maximiza la función objetivo de la sociedad en un momento del tiempo. La consistencia alude a la probabilidad de cumplir *ex post*, el plan diseñado *ex ante*. Concretamente, los autores postulan que la información que disponen los agentes económicos, puede invalidar la política óptima que el gobierno diseña en cada periodo de tiempo.

Un plan de Política Económica es inconsistente si la política enunciada en t para el periodo $t+j$ es distinto de la política implementada en $t+j$ para dicho periodo. La característica axial de una política económica inconsistente es que el decisor público tiene incentivos para alejarse de la

¹⁷ Desarrollos posteriores introdujeron modelos de optimización dinámica que planteaban hallar los valores instrumentales que optimizaran una función objetivo sujeta a restricciones de comportamiento de la economía. Ver Chiang, Alpha. Elements of Dynamic Optimization. McGraw-Hill. 1992

misma, afectando su credibilidad ante el sector privado. Por lo tanto, una política de equilibrio debe ser óptima para el gobierno y creíble para el sector privado.

A partir de la crítica expuesta, el análisis de la política económica reemplaza la teoría del control óptimo por la teoría de los juegos y se formula en términos estáticos y dinámicos. Los primeros se refieren a la discusión reglas *versus* política discrecional y los dinámicos se refieren a la credibilidad que depende de la expectativa acerca de la PE en el futuro.

La teoría de los juegos analiza los resultados posibles de la interacción de los individuos en situación de negociación, conflicto o cooperación. El modelo plantea que cada jugador posee una variable de decisión y obtiene diversas recompensas en función de la decisión que tome. Una característica relevante de la teoría de los juegos es el denominado equilibrio de Nash en el que se cumple que “la elección de A es óptima, dada la de B y la de B es óptima dada la de A” (Varian, 1998)

El juego de política económica plantea dos jugadores: el gobierno (DP) y el sector privado o un agente representativo del mismo (AR). La variable de decisión del gobierno es algún instrumento de política económica (P), mientras que la variable de decisión de AR son sus expectativas en t-1 respecto de los precios en t (EP)

A los fines de describir una política económica discrecional, se plantea un juego de carácter secuencial en que AR juega primero formulando su expectativa inflacionaria y luego juega DP fijando el valor del instrumento de P.

Las decisiones del gobierno se basan en el propósito de obtener un nivel de producción mayor que el nivel natural junto con la menor tasa de inflación posible (cada objetivo con diferentes ponderaciones en función de las preferencias del DP). Por su parte, las decisiones de AR se basan en la información que tiene para hacer pronósticos de precios.

La restricción que enfrentan ambos jugadores es el comportamiento de las variables económicas que se representan por la siguiente ecuación de Phillips:

$$(1) X_t = P_t - EP_{t-1}$$

Donde X es el producto; P Nivel de precios y EP expectativa de inflación del público y t es tiempo. En este juego secuencial el Decisor Político es líder y fija el valor de P (dado el valor de EP fijado por AR). Por su parte AR, es seguidora y fija EP.

Si AR fija EP=0, crea incentivos a DP para fijar P > 0 con el propósito de expandir la producción más allá de su nivel natural. Por lo tanto, y a los fines de evitar pérdidas, AR fija EP>0. Entonces DP también fija P>0 y el producto X mantiene en su nivel natural.

Por lo tanto, el equilibrio de Nash del juego es $X_t = 0$ y $P > 0$ con lo cual deja el nivel de actividad invariante, pero con una mayor tasa de inflación. He aquí el problema de consistencia planteado por Kydland: la decisión que tome el gobierno influye a la hora de la formulación previa de expectativas de precios que realice el sector privado.

En la medida que persista el conflicto entre los objetivos del gobierno y del sector privado, la política económica no será de equilibrio, existiendo incentivos para que el gobierno la cambie en forma permanente, generando nuevas expectativas inflacionarias en el sector privado.

Alternativamente, puede pensarse que el gobierno, en lugar de discrecionalidad, fija una regla de una vez para siempre (por ejemplo, una meta de creación de dinero o una paridad cambiaria fija).

El juego secuencial sigue el siguiente orden: primero juega el gobierno quien anuncia su política y luego el sector privado formula sus expectativas inflacionarias. DP al decidir P, sabe que AR fijará su EP sobre la base de su decisión; entonces a DP le conviene fijar P=0. Por lo tanto, el equilibrio de Nash del juego es que la economía tendrá un nivel de actividad igual a su

tasa natural e inflación cero, resultados que son superiores a los que se obtienen bajo un régimen de política discrecional.

Para que este esquema de política resulte de equilibrio, las expectativas inflacionarias deben igualarse a la política monetaria fijada por el gobierno; en otras palabras: la regla fijada por el gobierno debe ser creíble para el sector privado lo cual requiere un riguroso mecanismo de implementación. Este último incluye el diseño de la regla (cuanto más simple, más creíble) y costos de salida (penalizar la salida de la regla).

Estas conclusiones sufren cambios si introducimos otro jugador denominado Naturaleza (N) que refleja cambios en el marco económico que no pueden ser controlados por agentes económicos del sector público y privado: catástrofes naturales, crisis internacionales, entre otros.

Las perturbaciones de N se representan con una variable aleatoria que disminuye el valor corriente del producto, de manera que la ecuación (1) queda:

$$(2) X_t = P_t - EP_{t-1} - \mu; \text{ donde } \mu \text{ shock aleatorio.}$$

El juego bajo regla sigue siendo secuencial, pero ahora la naturaleza juega después que el gobierno y el sector privado. El equilibrio de Nash determina que la inflación es igual a cero y la producción puede caer debajo de su línea natural por la magnitud del *shock*. Este hecho convierte al régimen de regla inconsistente ya que DP tiene incentivos para abandonarla y subir P a los fines de corregir el desempleo.

Entonces, la inclusión del término aleatorio provoca que los resultados de ambos regímenes sean ambiguos: el régimen de regla (discreción) tiene como resultado probable un menor (mayor) nivel de actividad y un menor (mayor) nivel de inflación. Esta disyuntiva podría resolverse estableciendo una regla contingente que se adapte a cada uno de los probables estados de la Naturaleza. Sin embargo, resulta obvio afirmar que es imposible contemplar una regla de este tipo salvo si la elabora un ser omnisciente.

En lugar de ello se propone, para evitar estos costos sobre la producción y el empleo sin incurrir en políticas inflacionarias, delegar la política de manejo de demanda agregada en un Banco Central autónomo. La idea subyacente es que, con un adecuado diseño institucional, las autoridades del banco serán celosas custodios de la estabilidad de precios, alejando al decisor político del manejo de la demanda agregada.

Acocella y Di Bartolomeo (2007) enuncian dos proposiciones para asegurar la consistencia y efectividad de las políticas económicas. La primera dice que si un jugador satisface la 'regla dorada', todas las políticas de los otros jugadores son inefectivas. La segunda dice que la existencia de equilibrio del juego requiere que dos o más jugadores no satisfagan la regla dorada a menos que compartan las mismas metas. En otras palabras, las proposiciones afirman que para que exista equilibrio del juego, el sistema no puede ser controlado por más de un jugador y para que la decisión del jugador que controla el sistema sea efectiva, debe cumplir con la regla dorada.

Para resumir la exposición sobre los estudios sobre política económica pueden identificarse dos dimensiones de la misma: elementos y condicionantes

Los elementos de la política económica son: objetivos - metas, instrumentos y consistencia.

- i) Los objetivos son de carácter cualitativo y las metas de carácter cuantitativo. Los objetivos son fijados por las instituciones políticas del país. No siempre pueden ser relacionados con metas cuantificables y no es una tarea sencilla identificarlos en forma diferenciada respecto de los medios. Por otra parte objetivos y metas no siempre son complementarios. En muchos casos, las autoridades deben optar por el cumplimiento de un objetivo o metas, resignando el cumplimiento de otro-otra.

- ii) Los instrumentos son los dispositivos que dispone el estado; incluye la política monetaria, fiscal, cambiaria, arancelaria, entre otros. Los instrumentos deben tener tres propiedades: a) determinación; debe haber al menos un instrumento por objetivo y b) optimalidad; el instrumento debe maximizar su impacto al menor costo posible, c) un instrumento no debe influir en otro instrumento sino en la meta pertinente.
- iii) Consistencia se refiere a la convergencia de expectativas entre los agentes privados y los públicos; los agentes privados pueden, a través de sus decisiones complementar o neutralizar las medidas de política.

Los condicionantes se refieren a factores exógenos que influyen en la toma de decisiones de las autoridades. El diagnóstico inicial, el ambiente político, el contexto internacional y el horizonte temporal de fijación de políticas, influyen en los resultados de la política económica.

Una posible conclusión de este acápite es que tanto el diseño de reglas fijas como de políticas discrecionales pueden conducir a resultados inadecuados sino están respaldados por el funcionamiento de instituciones públicas que aseguren el cumplimiento de las preferencias de la sociedad respecto de los dilemas que presentan en los diferentes contextos económicos, provean información oportuna para la elaboración de diagnósticos y otorguen confiabilidad al proceso de toma de decisiones.

Política económica e insolvencia fiscal

El análisis precedente supone que el estado es una unidad de decisión con solvencia financiera. Esto significa que cuenta con recursos para afrontar las obligaciones de gasto y el pago de préstamos. No necesariamente implica equilibrio fiscal; la solvencia puede corresponderse con resultados financieros negativos, bajo la condición que pueden ser afrontados sin comprometer la capacidad de pago de las obligaciones del estado.

Casos de déficit persistentes que resulten significativos con relación a la magnitud del valor del producto, pueden derivar en situaciones de insolvencia del estado e inestabilidad en el sistema económico. Las consecuencias serán diferentes de acuerdo con el tipo de financiamiento elegido, destacándose los siguientes: deuda, emisión monetaria, venta de reservas en divisas, venta de activos.

El financiamiento con deuda implica que el Estado emite bonos y los vende al sector privado o puede contraer empréstitos con bancos comerciales u organismos multilaterales. Si los bonos o la deuda están denominados en moneda nacional se trata de deuda interna y si lo están en moneda extranjera, deuda externa.

Un aumento de la deuda interna trae como consecuencia un aumento de la tasa de interés y disminución en la demanda agregada interna. En el extremo, si el sector privado prevé que el estado no puede afrontar la deuda, crecerán las expectativas inflacionarias ante la posibilidad de emisión de moneda para pagar la deuda.

El aumento de la deuda externa aumenta las reservas bajo regímenes de tipo de cambio fijo y disminuye el tipo de cambio bajo regímenes de tipo de cambio flexible. El endeudamiento externo persistente puede producir inestabilidad en el mercado de cambios, pues el Banco Central debe adquirir divisas para pagar los servicios de la deuda. En casos extremos, el estado puede declarar la cesación de pagos, lo que implica cortar el acceso de crédito externo al país poniendo en riesgo el financiamiento de la actividad económica; por ende, resulta esperable que la economía entre en un contexto de recesión y desempleo.

La viabilidad del endeudamiento puede mostrarse a través de un ejemplo algebraico. Sea el incremento de la deuda pública igual al gasto público primario más servicios de la deuda,

menos recursos. Siendo: D = Deuda; GP = Gastos Primarios, T =tributos, r = tasa de interés, Y = PIB

$$(1) \Delta D = GP + rD - T$$

Dividiendo ambos miembros por D:

$$(2) \frac{\Delta D}{D} = \frac{(GP-T)}{D} + r \frac{D}{D}$$

Se impone la condición que el incremento proporcional de la Deuda Pública se iguale al incremento proporcional del Producto (Y) o crecimiento económico (g).

$$(3) \frac{\Delta D}{D} = \frac{\Delta Y}{Y} = g$$

Reemplazando (3) en (2) y despejando g:

$$(4) g = \frac{(GP-T)}{D} + r$$

Haciendo pasaje de términos para despejar el primer término del segundo miembro:

$$(5) - \left[\frac{GP-T}{D} \right] = r - g$$

Operando en el primer miembro:

$$(5) \left[\frac{T-GP}{D} \right] = r - g$$

Pasando D al otro miembro y dividiendo ambos miembros por Y, se obtiene:

$$(7) \left[\frac{T-GP}{Y} \right] = [r - g] * \frac{D}{Y}$$

Esta última ecuación expresa que el superávit primario como proporción del PIB necesario para mantener constante la relación Deuda-PIB es igual a la diferencia entre tasa de interés menos crecimiento de la economía ponderado por la relación Deuda – PIB. De esta relación se colige que cuanto mayor (menor) es la tasa de interés de la deuda, cuanto menor (mayor) es la tasa de crecimiento del PIB y cuanto mayor (menor) sea la relación Deuda-PIB; mayor (menor) será el superávit primario que se debe obtener para mantener constante la deuda como proporción del PIB.

La segunda fuente de financiamiento es la emisión monetaria. Consiste en la compra a cargo del Banco Central de Bonos emitidos por el gobierno con dinero emitido a tal efecto. De esta manera, aumenta el pasivo monetario del Banco Central como contrapartida del crédito a su favor. En casos de insolvencia, la emisión de dinero puede producir aumento en el nivel general de precios, si el aumento de los medios de pago supera el aumento de la demanda de saldos reales. La persistencia de esta situación puede conducir a un régimen de alta inflación y en el extremo a la hiperinflación. En dicha situación la moneda nacional pierde su valor y sus funciones como unidad de medida, reserva de valor y unidad de cuenta.

La tercera forma de financiar el déficit es a través de la venta de reservas en divisas del Banco Central. Esto significa que el Banco Central compra moneda nacional con divisas y luego presta el dinero al gobierno. Cambia la composición del activo del Banco Central con más bonos y menos reservas internacionales, manteniéndose constante la Base Monetaria.

La persistente baja de las reservas de divisas, bajo un régimen de tipo de cambio fijo, puede alentar ataques especulativos contra la moneda local y forzar una devaluación de la misma. En el caso de un régimen de cambios flexible, la venta de reservas implica aumentar la oferta de

divisas, manteniendo el tipo de cambio en un nivel bajo. Si las reservas internacionales disminuyen en gran medida, la moneda local quedará más expuesta a ataques especulativos.

Finalmente, la venta de activos reales para financiar déficit implica una disminución del patrimonio neto del estado y puede afectar el flujo futuro de ingresos y gastos del estado.

Referencia a la Política Económica en Argentina 2011-2019

En esta sección se aplican los conocimientos expuestos en los puntos anteriores al caso de la Argentina. Para ello se escoge el periodo 2011-2019; la sección contempla una línea expositiva que incluye los siguientes puntos: caracterización de la economía argentina; evolución de las variables durante el periodo y política económica. Finalmente, se expone la interpretación estructuralista del caso abordado.

Caracterización de la economía argentina durante el período

En esta sección se consideran indicadores estructura económica social, calculados en promedios correspondientes al periodo bajo estudio. Se utiliza la perspectiva comparativa con categoría de países; éstas surgidas de la clasificación del Banco Mundial, que a su vez es la fuente de los datos.

El nivel de actividad económica de la Argentina puede asimilarse al de los países de ingreso mediano-alto del mundo. Medida a través del PIB por habitante, resulta levemente mayor al promedio de América Latina y equivale a $\frac{1}{4}$ del nivel de los países de ingresos altos. Sin embargo, muestra un nivel de inversión significativamente menor al de los países de ingresos medianos, es inferior al de América Latina y de los países de bajos ingresos.

Cuadro N° 3. Indicadores Estructurales comparados

| Región | PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010) | Formación bruta de capital (% del PIB) | Comercio (% del PIB) | Masa monetaria (% del PIB) | Brecha Pobreza a \$3.20 diarios (2011 PPP) (%) |
|----------------------------|--|--|----------------------|----------------------------|--|
| Argentina | 10.412 | 17,07 | 29,61 | 26,75 | 1,20 |
| Ingreso alto | 40.944 | 21,52 | 62,12 | 120,10 | 0,55 |
| América Latina y el Caribe | 9.511 | 20,18 | 44,42 | 59,91 | 3,88 |
| Países de ingreso bajo | 770 | 22,34 | 55,55 | 24,27 | 35,61 |
| Ingreso mediano y bajo | 4.210 | 31,16 | 51,10 | 112,80 | 12,51 |
| Ingreso mediano | 4.585 | 31,25 | 51,11 | 113,76 | - |
| Ingreso mediano alto | 7.312 | 31,91 | 49,64 | 125,42 | 3,53 |

Fuente: Banco Mundial. Datos al 25/5/2021

La economía resulta relativamente cerrada al comercio internacional, si se considera la relación entre compras y ventas externas sobre el PIB. Equivale a la mitad del valor observado en los países de ingresos altos y medianos. Al considerar la estructura de exportaciones, se comprueba que $\frac{2}{3}$ corresponden a productos basados en recursos naturales (primarios, MOA y combustibles). Por su parte, en la estructura de importaciones, destaca la de bienes de capital, sus partes y los bienes intermedios, todas manufacturas de origen industrial que en conjunto aportan el 75%.

Otro rasgo distintivo es la baja demanda de dinero doméstico medido por el cociente de masa monetaria sobre PIB. El coeficiente se parece al del promedio de los países de ingreso bajos y significativamente menor al del resto de los países.

El indicador de pobreza utilizado por el Banco Mundial muestra un valor bajo en Argentina comparado con los países de ingresos medianos y bajos; a su vez, equivale al doble del registrado en los países de ingresos altos.

Los niveles de pobreza computados, para el período 2016-2019 en moneda nacional muestra que el 1/3 de la población vive en hogares cuyos ingresos no superan el valor de la canasta básica estimada. Este valor guarda relación con el comportamiento del mercado laboral. Durante la década bajo análisis, el 47% de la población participó en el mercado laboral; el 42% tuvo al menos una ocupación. El exceso de oferta resultante equivalió a una tasa de desocupación del 9%, que resulta alta teniendo en cuenta que Argentina no tiene seguro de desempleo.

La calificación de la fuerza de trabajo tiene un nivel intermedio; 1/3 de los empleados no completaron el secundario; el mismo guarismo se observa en la proporción de personas empleadas sin aportes jubilatorios; a su vez los empleos no calificados corresponden al 20% y operativos 50%; el resto corresponde a técnicos y profesionales. El sector servicios es el demandante casi exclusivo de mano de obras: el 84% corresponde a ramas de actividad correspondientes a dicho sector y el 11% a la industria manufacturera. El rasgo más saliente del perfil del desempleo es que el 50% de las personas sin empleo corresponde a jóvenes de hasta 30 años.

Evolución de los principales indicadores económicos

La economía argentina creció significativamente durante la primera década del presente siglo. Este proceso se desarrolló en el marco del aumento de los precios internacionales de las mercaderías basadas en recursos naturales y de la recuperación de instrumentos de política económica inhibidos durante el régimen de la convertibilidad del peso de los '90.

El fenómeno citado relajó la restricción externa que opera sobre el crecimiento económico; de esta manera, la demanda excedente del sector externo se compensa con oferta excedente en el mercado interno, permitiendo el aumento de la absorción interna e impulsando el aumento del PIB para satisfacerla. La política económica activa implementada en el periodo facilitó la dinámica expuesta.

Con el fin de la década, diversos acontecimientos de la economía internacional revirtieron la tendencia alcista en los precios de los productos exportables del país; la restricción externa comienza a operar nuevamente a partir de 2011 y se mantiene en la segunda década.

El escenario de restricción externa fue tratado por dos tipos de política económica: de 2011 a 2015 por una asimilable al modelo de ingreso – gasto; de 2016 a 2019 por una asimilable al modelo de equilibrio general.

Durante el primer periodo, se utiliza el gasto público como instrumento para estimular la demanda e impulsar el crecimiento del PIB; la política monetaria expansiva con tasa de interés baja acompaña la política de estímulo de la demanda agregada. La política cambiaria se basa en ajustes periódicos del tipo de cambio oficial como instrumento de política de estabilización de precios; ésta se combina con restricciones a las operaciones con divisas.

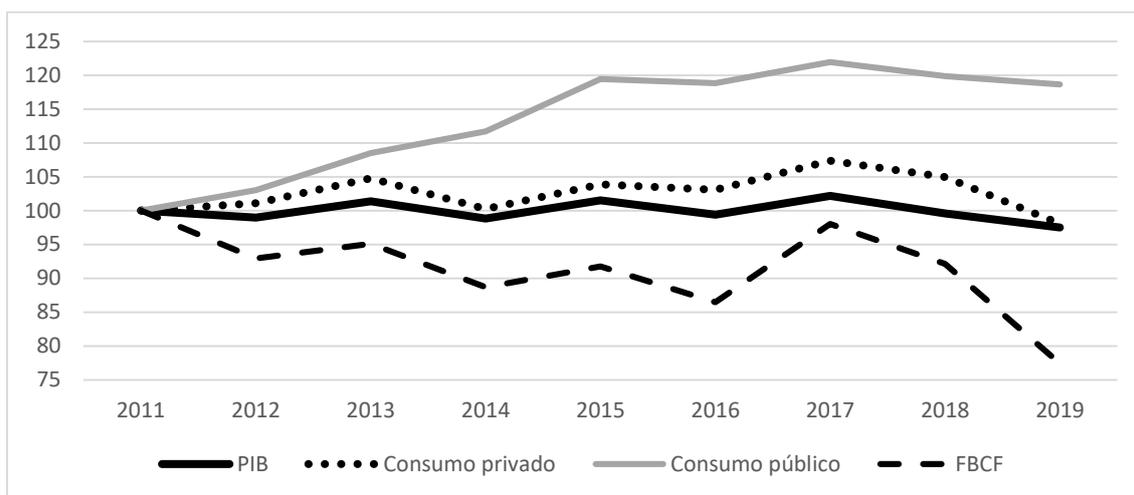
Con el cambio de gobierno en 2016, la política económica sufre cambios relevantes. El crecimiento del PIB y la inversión privada, se impulsa con disminución de los costos tributarios y regulatorios que afectan a las empresas. Para alcanzar el objetivo de estabilización de precios, se implementa una política monetaria activa de metas de inflación y una política cambiaria de tipo de cambio de libre flotación.

El gráfico N° 3 muestra el comportamiento de las variables de oferta y demanda del mercado de bienes doméstico. Desde 2011 hasta 2015, el consumo público crece 20% en términos reales. Sin embargo, los datos no corroboran el efecto de un aumento más que proporcional en el PIB, tal como prevé el modelo de ingreso-gasto.

Esta última variable oscila alrededor del mismo valor observado en 2011. El consumo privado describe similar comportamiento, aunque con mayor amplificación en su oscilación que el PIB. A su vez, la inversión también describe el mismo comportamiento de oscilación, pero en el marco de una tendencia claramente descendente.

A partir de 2016, el comportamiento del PIB real no varió sustancialmente; oscila alrededor de un valor medio, excepto en 2019 que registra una significativa disminución. Los componentes de la demanda agregada interna siguen una evolución similar; notándose la constancia del consumo público y la amplificación de las oscilaciones en la inversión.

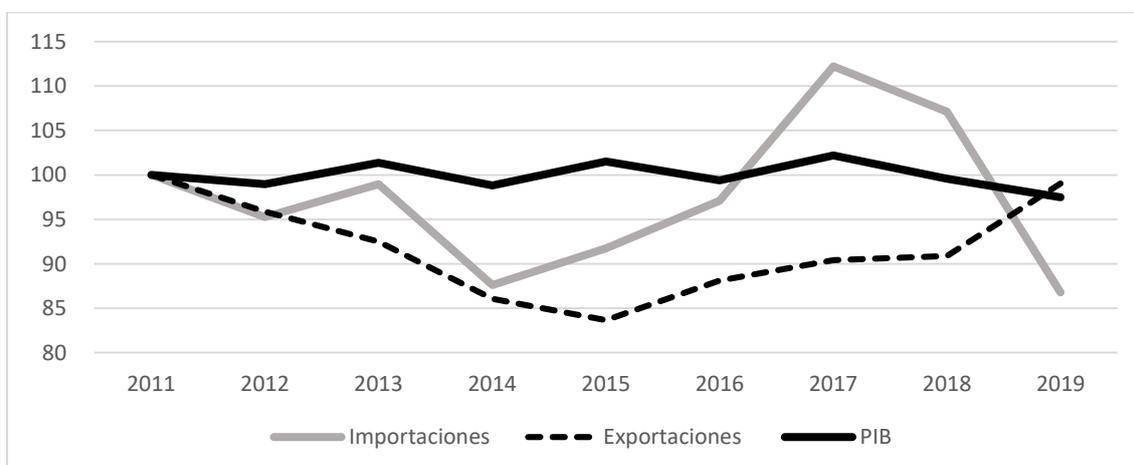
Gráfico N°4. Producto Interno Bruto, Consumo Privado, Consumo Público e Inversión a precios de 2004. En números índice. Base 2004=100. 2011 a 2019. Argentina



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC

La información del mercado externo de bienes y servicios permite completar el análisis. En el gráfico N°5 se observa la tendencia descendente de las exportaciones para el periodo 2011 a 2015. Las importaciones por su parte varían de forma similar al PIB, pero con cambios significativamente mayores. La tendencia muestra una mayor disminución con respecto al PIB debido a las restricciones para la compra de divisas. A partir de 2016; las exportaciones comienzan una lenta recuperación que le permiten alcanzar el nivel de 2011, al final del período. Las importaciones, a partir de la liberación del mercado de cambios, crecen a mayor ritmo que el PIB; pero luego descienden por debajo del nivel de 2011 en el 2019.

Gráfico N°5. Producto Interno Bruto, Exportaciones de Bienes y servicios reales e importaciones de bienes y servicios reales. Precios de 2004. En números índice. Base 2004=100. 2011 a 2019.



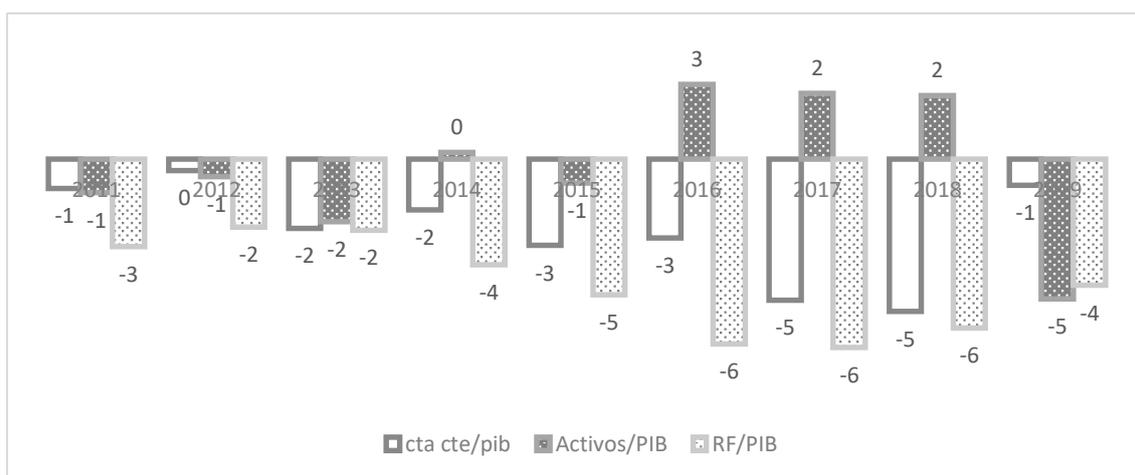
Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC

La trayectoria de las variables de oferta y demanda de bienes tuvieron su correspondencia en el mercado laboral. Durante 2011-2015, se observa una continua disminución de la oferta laboral, medida a través de tasa de actividad; de igual modo se comporta la demanda laboral aproximada por la tasa de empleo. La compensación de ambos movimientos permite mantener constante la tasa de desempleo en un nivel de 7,2% aproximadamente, aunque en 2015 desciende a 6,5%.

A partir del cambio de política económica, se verifica un aumento sostenido de la oferta laboral hasta ubicarse un punto porcentual por encima del valor de 2011. Por su parte, la demanda crece a menor ritmo, sin poder alcanzar el nivel de 2011. La consecuencia fue un aumento de la tasa de desempleo de 3 p.p. entre 2015 y 2019.

Asimismo, el comportamiento del mercado de bienes tuvo consecuencias sobre las cuentas públicas y las del sector externo. En el período 2011-2015; el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue negativo pues las exportaciones disminuyeron más que las importaciones a lo que se suma la disminución de los precios de los bienes exportables. El resultado de la cuenta corriente fue financiado con disminución de las reservas, cuya caída equivalió a 4 puntos del PIB, aproximadamente. Por su parte, en el sector público, el estancamiento de la recaudación junto con el aumento del consumo público afectó el resultado financiero. El mismo fue negativo en un monto equivalente a 4 puntos del PIB en 2015.

Gráfico N°6. Resultado de la cuenta corriente de la balanza de pagos, variación de reservas internacionales, resultado financiero del sector público argentino. En % del PIB. 2011-2019.

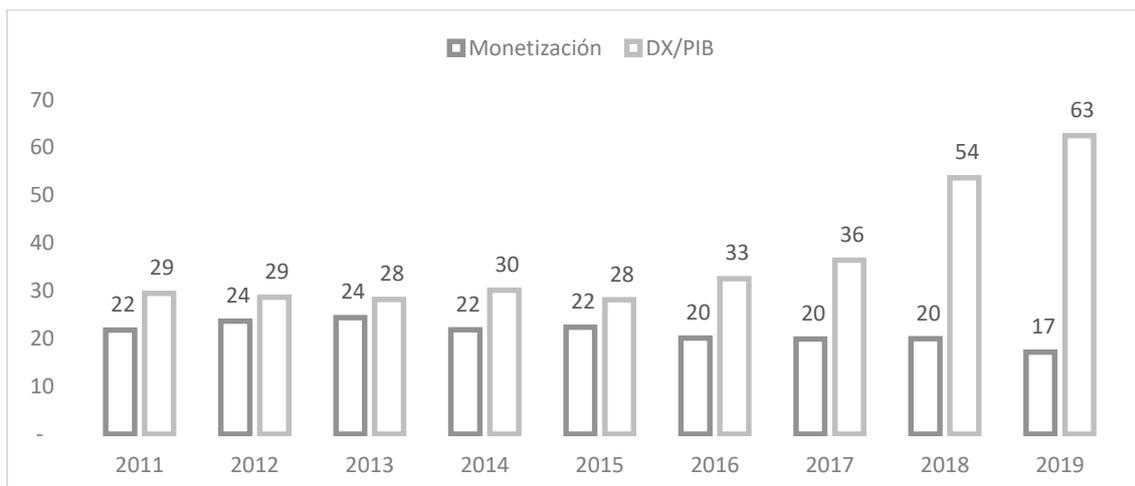


Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC y Ministerio de Economía

A partir de 2016, estos resultados se profundizaron. La evolución de las variables del mercado externo provocó déficits muy altos en la cuenta corriente de la balanza de pagos, mientras que las rebajas impositivas incrementaron la magnitud del resultado financiero deficitario del sector público. En este período, los déficits señalados fueron financiados con un significativo incremento en la deuda externa. En el gráfico N°6 se observa que en el período 2011-2015, la misma se mantiene en 30 puntos del PIB; luego crece hasta más que duplicar su porcentaje respecto del PIB.

Por su parte, la emisión monetaria, que fue destinada a financiar déficit público, no se correspondió con un aumento en la demanda de dinero. Obsérvese que el coeficiente de monetización se mantiene en los 22 puntos del PIB durante 2011-2015 y disminuye luego a 20 y a 17 en 2019. Puede inferirse que el dinero excedente se destinó a la compra de divisas que en el primer periodo alimentó la cotización de la divisa en los mercados no registrados, y en el segundo periodo obligó a una suba de la tasa de interés para atenuar la demanda de las divisas y atraer la oferta externa de crédito en dólares.

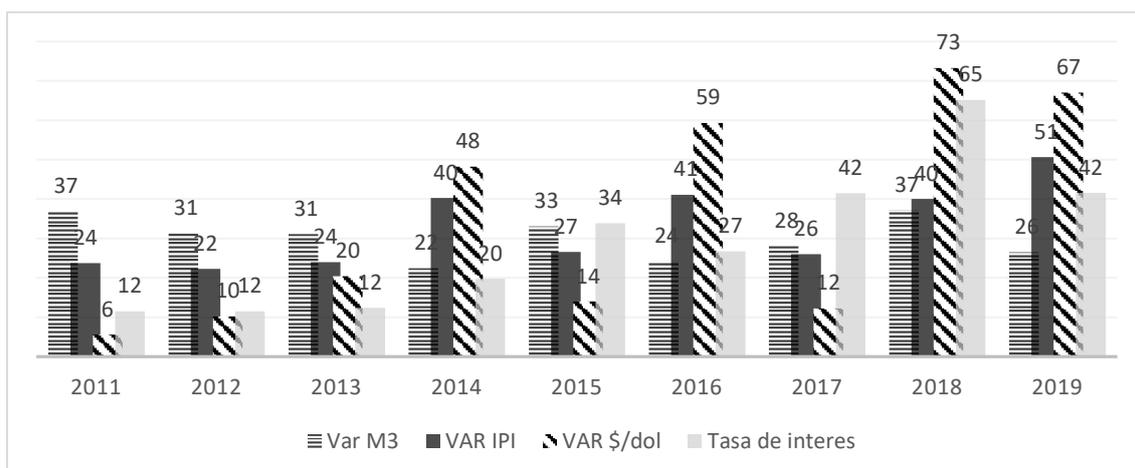
Gráfico N°7. Coeficiente de Monetización y Razón Deuda Externa Bruta –PIB. En %.2011-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC y Ministerio de Economía

El comportamiento observado en las variables reales tuvo su contrapartida en las nominales, tal como se observa en el gráfico N°8.

Gráfico N°8. Variación de la Oferta monetaria, del índice de precios implícitos, del tipo de cambio y nivel de tasas de interés. En %. 2011-2019. Argentina.



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía

Durante la primera mitad del periodo 2011-2015, la tasa de variación de la oferta monetaria permitió contar con un nivel bajo de tasa de interés; la variación de precios se contiene, parcialmente, con la reducida tasa de devaluación del peso que es menor a la inflación. En la segunda mitad, aumenta el ritmo de devaluación en función del resultado de la cuenta corriente impulsando un aumento de la velocidad de aumento de precios. Estos movimientos se compensan con disminución en el ritmo de emisión monetaria y aumento de la tasa de interés.

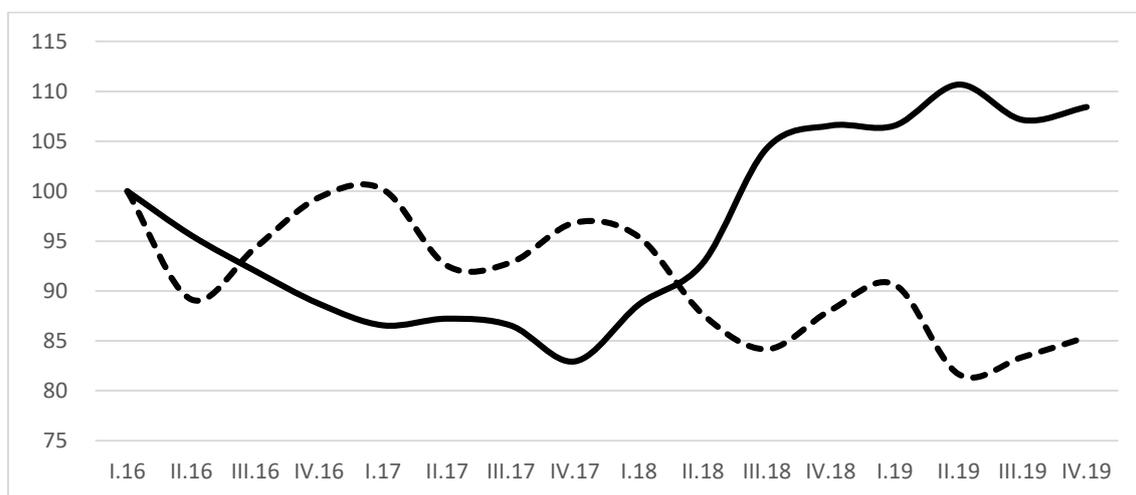
Por su parte, en el periodo 2016-2019; se observa en los dos primeros años un aumento sustantivo del valor del tipo de cambio, que impulsó el crecimiento de precios a pesar de los esfuerzos de la política monetaria por cumplir las metas de inflación anunciadas. Esto obligó a un aumento sustantivo de la tasa de interés. La crisis financiera comenzada a mediados de 2018, debido al retiro de los fondos aportados por acreedores externos, implica un aumento del tipo de cambio, impulsando la aceleración del ritmo de aumento de precios, que trató de

paliarse disminuyendo el ritmo de creación de oferta monetaria y, por ende, mayores niveles de tasa de interés.

Para completar el comportamiento de los precios relativos, se muestra la evolución del salario real, medido a través de la participación de los ingresos salariales en el valor agregado. El gráfico N°8, muestra una caída significativa de la variable mencionada entre el primer trimestre de 2016 y el cuarto trimestre de 2019 –periodo para el cual se dispone de una serie continua-. Este comportamiento se correlaciona con el aumento del valor del tipo de cambio real necesario para la eliminación del déficit en cuenta corriente; especialmente cuando disminuyó el financiamiento externo. La serie muestra que los aumentos de salarios nominales logrados en las paritarias al principio de cada año, luego se diluyen con la dinámica de precios descrita más arriba.

En contraste, el tipo de cambio real disminuye hasta que, a mediados de 2018, cambia bruscamente la tendencia y aumenta significativamente. El gráfico N°9 exhibe el comportamiento opuesto de ambas series.

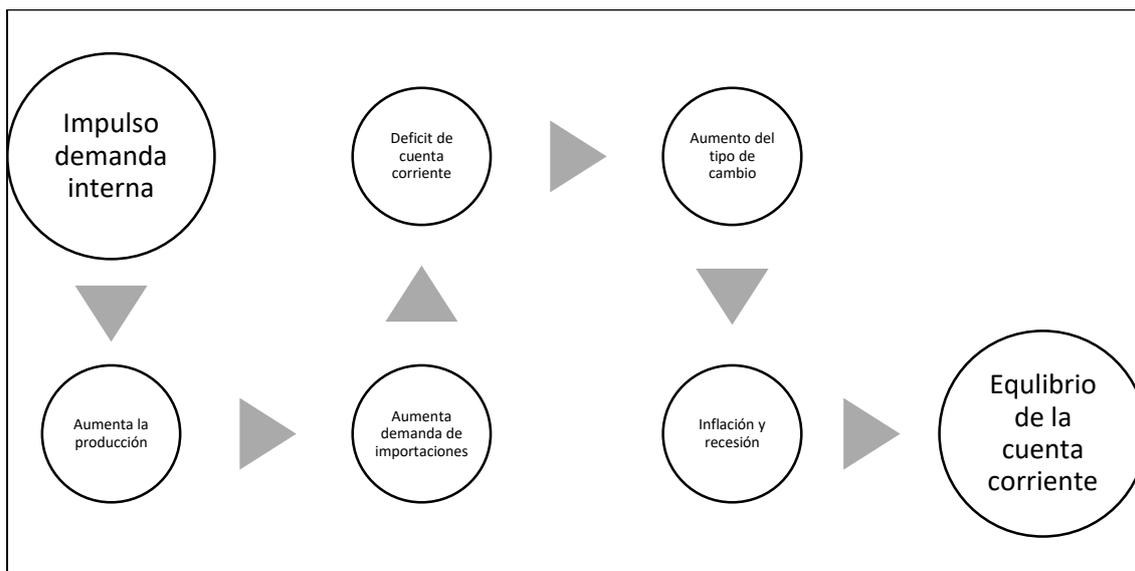
Gráfico N°9. Participación de los asalariados en el PIB y Tipo de Cambio real. En números índice: primer trimestre de 2016 =100. 2016-2019, En periodos trimestrales. Argentina.



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía

A partir de 2011, la economía argentina enfrentó las limitaciones impuestas por la restricción externa emergente a raíz de la caída de los precios internacionales de sus productos. De esta manera surge un dilema: aumentar la demanda como motor de la producción o mantener la solvencia del sector externo. Sobre los datos empíricos, este dilema puede expresarse en un esquema simplificado; en el gráfico que se muestra el efecto del estímulo de la demanda interna en situación de restricción fuerte del sector externo.

Gráfico N° 10. Esquema de dinámica económica en el marco de restricción externa



Fuente: Elaboración propia

El aumento de la demanda interna, motoriza el aumento de la producción y el empleo; pero a su vez el aumento de las importaciones; este último efecto provoca déficit en la cuenta corriente que se salda con un aumento del tipo de cambio. La devaluación de la moneda disminuye los ingresos reales de la población debido al tirón inflacionario, afectando a la producción y el empleo. Sin embargo, este último efecto disminuye las importaciones y restablece el equilibrio de la cuenta corriente.

Durante el período 2011-2015; la política económica intentó evitar el déficit de la cuenta corriente, disponiendo restricciones a la compra de divisas; esta medida atenúa el efecto, pero no puede eliminarlo. Asimismo, los aumentos de salarios nominales atenúan el impacto de la devaluación en los ingresos. Sin embargo, la presión de la demanda de divisas sobre el tipo de cambio se renueva, tornando inconsistente la relación de precios con el equilibrio de sector externo.

Durante el período 2016-2019, la política económica impulsa la oferta exportable para superar la restricción externa (sin disminuir la demanda excedente del sector público) mediante desregulación de mercados y baja de impuestos. La misma no reaccionó lo suficiente para superar la demanda excedente doméstica; que presionó sobre la demanda de dólares. Entonces, los déficits en cuenta corriente y del sector público fueron financiados con deuda externa. La interrupción del financiamiento precipitó una drástica devaluación con sus consiguientes impactos sobre el aumento de precios, caída de ingresos reales, la producción y el deterioro del mercado laboral. Finalmente, el alto valor del tipo de cambio real logró restablecer el equilibrio de la cuenta corriente, pero el endeudamiento externo acumulado durante 2016-2018, dejó una pesada restricción sobre el crecimiento de la economía.

La interpretación estructuralista

Una posible interpretación general del comportamiento de la economía argentina durante la segunda década del siglo XXI, podría encontrarse en el enfoque estructuralista. Olivera (2011) enseña que las anomalías de una economía pueden deberse a fenómenos funcionales o estructurales y que una errónea interpretación del escenario que debe abordar la política económica puede conducir a resultados fallidos.

El autor prosigue exponiendo que tanto el keynesianismo como el monetarismo tienen explicaciones funcionales para los fenómenos observados. A continuación, expone la diferencia entre ambas doctrinas y el estructuralismo:

Para el análisis estructural el nivel de agregación tiene importancia decisiva. El concepto mismo de estructura implica cierto grado de desagregación, pues atañe a las relaciones entre las partes que componen un todo. Tanto el monetarismo como el keynesianismo trabajan con unidades agregadas: ambas pertenecen por naturaleza al territorio de la teoría macroeconómica. El análisis estructural, aunque no siempre necesita el detalle microeconómico, requiere al menos un nivel meso-económico. Los efectos de distribución se encuentran invariablemente dentro del campo visual de estructuralismo. (Olivera, 2011; 196)

La distinción entre sectores de la economía alcanza relevancia en el análisis del fenómeno económico en países como es el del caso presentado. En los mismos, no resulta aplicable el fundamento de la agregación de mercaderías, el teorema de Hicks, según el cual las mercancías pueden considerarse como una sola, si las relaciones de precios permanecen constantes.

El autor mencionado aporta un modelo estructuralista capaz de interpretar procesos de estanflación como el del caso descrito (Olivera, 2011). Plantea una economía con dos bienes A y B, cuyos precios monetarios son inflexibles a la baja; presenta un desequilibrio persistente en el sentido que la demanda de A se mantiene mayor con relación a la de B, motivando el aumento del precio relativo de A con respecto al de B.

Bajo estas condiciones, un aumento del precio relativo de A incentiva el desplazamiento de los factores de B a A; cuanto menor sea la tasa de sustitución técnica entre ambas industrias, el precio relativo de A aumentará continuamente hasta lograr atraer factores de B; mientras tanto la producción de la economía se encuentra estancada. El aumento del precio relativo de A, ante la inflexibilidad de los precios monetarios genera un aumento del nivel general de precios monetarios.

En otro trabajo, Olivera (2011) estudia el salario real enfocándolo como una variable que apunta a proveer dos tipos de equilibrio: económico y social. El primero se verifica en las transacciones económicas del mercado (expresables en un sistema de ecuaciones); el segundo en las negociaciones institucionales de salarios (expresables en una matriz de pagos de teoría de los juegos). El autor concluye, bajo los supuestos habituales del enfoque estructuralista, que una diferencia entre el salario real de equilibrio económico y el de equilibrio social provoca una brecha inflacionaria.

Esta brecha entre los diferentes niveles de equilibrio del salario real es denominada situación de conflicto distributivo estructural por Gerchunoff y Rapetti (2015). Lo interpretan mediante un modelo con tres sectores productivos: exportable, importable y no transable. El primero es intensivo en el uso de recursos naturales y los restantes son demandantes de personas trabajadoras y de capital.

La oferta del primer y segundo tipo de bienes depende positivamente de los precios internacionales multiplicados por el tipo de cambio; el precio del tercer tipo de bien se forma como un margen sobre el costo marginal del trabajo. Definiendo tipo de cambio real como la razón entre el precio de los bienes transables y los no transables, se colige una relación inversa entre salario real y tipo de cambio real. El aumento del salario aumenta el precio de los bienes no transables, y manteniendo constante el precio de los transables, implica una caída en el tipo de cambio real.

Asimismo, el modelo considera la demanda agregada o absorción interna (consumo más inversión) cuyo aumento, implica un aumento de la demanda de cada tipo de bien considerado. Por su parte, un aumento del tipo de cambio real induce una sustitución en la demanda de los bienes transables (R y M) en favor de los bienes no transables (N).

El análisis se centra en la determinación del nivel de empleo y el saldo de la balanza de pagos. El nivel de empleo resulta de la demanda de trabajo de los importables que depende positivamente del tipo de cambio real pues disminuye el costo real del trabajo y la demanda de trabajadores del sector no transables depende de la demanda interna, por lo tanto, sube con el nivel de absorción de la economía y disminuye con el aumento del tipo de cambio real. En suma, la determinación del empleo depende positivamente del nivel de absorción interna y del tipo de cambio con signo indefinido.

El saldo de la balanza de pagos depende positivamente del tipo de cambio real (pues incentiva la oferta de exportables y desincentiva el de importables) y desalienta la demanda de dichos bienes. Por su parte, la absorción interna influye con signo contrario en el saldo de la balanza de pagos (pues aumenta la demanda interna de importables y exportables).

Entonces, partiendo de un estado de coincidencia de los equilibrios social y económico, se deduce que una baja en los precios internacionales de los bienes exportables reduce la oferta de bienes exportables que produce un déficit en la balanza de pagos que repercute en la oferta de importables; se requiere un aumento del tipo de cambio real para eliminarlo.

El aumento del tipo de cambio real que permitiría equilibrar la balanza de pagos implica una disminución del salario real que lo ubicaría por debajo del nivel al que aspiran los trabajadores. Por lo tanto, el tipo de cambio real (salario real) que permitiría obtener el equilibrio económico, es mayor (menor) que el tipo cambio (salario real) que permitiría obtener el equilibrio social. Esta diferencia produce una brecha inflacionaria igual a la diferencia entre el equilibrio social y el equilibrio económico.

Si los sindicatos tienen éxito en igualar el salario real efectivo al de equilibrio social, se producirá un desequilibrio económico con déficit en la balanza de pagos y desempleo (por la caída de demanda de empleo de los importables).

Las condiciones estructurales de la economía que motivan el conflicto distributivo pueden atenuarse con endeudamiento externo, altos precios internacionales de bienes exportables y con política proteccionista.

En el caso presentado, la política económica enfrentó severas restricciones de tres órdenes: contexto económico internacional, deterioro de los instrumentos de política económica y persistencia de problemas estructurales económico-sociales.

El primer factor se refiere al periodo de pos-crisis económica mundial 2008, que provocó recesión y disminución de la demanda de productos exportables de Argentina. El segundo se refiere a los efectos de la persistencia del régimen de alta inflación: bajo nivel de demanda monetaria y deficiente esquema de ahorro - inversión. El bajo nivel de demanda monetaria resta eficacia a la utilización de la emisión monetaria como política de dinamización de la economía, así como la escasa sensibilidad del ahorro y la inversión al nivel de la tasa de interés.

El tercer orden se refiere a una estructura económica donde el sector exportador no es demandante de empleo y el sector demandante de empleo también lo es de importaciones; mientras que la estructura social se caracteriza por la existencia de un núcleo duro de pobreza asociado a la economía no registrada.

El estructuralismo argumenta que es necesario considerar diferentes sectores de la economía y atender a los incentivos que requieren para su desenvolvimiento. El tratamiento global al agente racional o al agregado demanda efectiva conduce a inconsistencias en los precios relativos de los sectores de bienes transables y no transables que conducen a ajustes en las cantidades. En esta línea de pensamiento, la política económica se concibe como un mecanismo de compensación que permita contar con precios relativos que permitan alcanzar equilibrio económico sin deteriorar los ingresos de las personas.

EPÍLOGO

Algunas de las doctrinas político–económicas prescinden del Estado en las utopías proyectadas. El reino de la libertad marxista es una sociedad sin escasez ni instituciones. El anarquismo socialista pone en un pie de igualdad el gobierno con las empresas capitalistas como males de la sociedad; el anarco-capitalismo propone una sociedad de individuos.

Otras perspectivas doctrinarias consideran necesaria la existencia de una economía mixta en que convivan los sectores público y privado. Al abordar el estudio del estado dentro de esta perspectiva, es posible plantear el dilema de la relación entre individuo y sociedad.

Bertrand Russell (1949) introduce la discusión, a través de la siguiente pregunta: “¿Cómo podemos combinar el grado de iniciativa individual necesario para el progreso con el grado de cohesión social para sobrevivir?” (1949:9). El filósofo reflexiona que deben convivir la ética individual y la ética ciudadana; sin la última las sociedades sucumben, pero sin la primera la vida carecería de valor. El afán de perfeccionamiento personal forma parte de la condición humana, tanto como los deberes hacia los demás. Es por ello que postula un equilibrio entre fines y medios para lograr un término medio razonable. En este sentido, la política, la economía y la organización social, pertenecen al dominio de los medios.

A lo largo de la historia, numerosos pensadores dedicaron su actividad académica a resolver la tensión existente entre las aspiraciones de las personas y las restricciones que la pertenencia a una comunidad impone. Dichas restricciones, en principio, están expresadas en la organización de las instituciones reguladoras de la cooperación entre personas.

La literatura menciona varias formas de cooperación: las relaciones parentales, de reciprocidad, enfrentamiento a un enemigo común, lealtad a la o el líder y la coerción, la imitación de rutinas exitosas. La constitución del estado reconoce la participación de estos elementos combinados en diferentes medidas.

La teoría política, por su parte, ofrece una variedad de doctrinas que explican el origen del Estado (Bobbio, 2005). El autor menciona la tradición iusnaturalista para explicar la relación entre la sociedad civil y el Estado. En sentido positivo, la versión aristotélica la explica como una consecuencia de la naturaleza social de las personas; mientras la versión contractualista lo entiende como un acuerdo de individuos que deciden salir de su condición natural. Por su parte, las doctrinas sociológicas interpretan al estado como producto de la acción de determinados grupos sociales que logran apropiarse del monopolio de la fuerza en determinado territorio.

La Economía ofrece instrumentos analíticos que aportan al abordaje de esta temática. En particular, la economía del sector público estudia la actividad del estado con especial énfasis en el análisis de las consecuencias de las decisiones gubernamentales sobre el sistema económico. Desde este punto de vista, el gobierno es una unidad económica que toma decisiones de ingresos y gastos para cumplir con determinados fines.

Para estudiar este tópico, se pueden identificar perspectivas teóricas de carácter normativo y positivo. La primera identifica las funciones que debería ejercer el estado y como financiarlas en el marco de una economía mixta. La perspectiva positiva se propone racionalizar la conducta efectiva de los decisores políticos.

La complejidad de estudio de la temática propuesta radica, entre otras razones, en que las decisiones de gastos y de obtención de recursos están mediadas por procesos políticos permeados por situaciones de conflicto, debates éticos e intereses de grupos sociales.

Modelos de Estado

A lo largo de la historia del pensamiento económico, numerosos autores hicieron esfuerzos por abordar estas problemáticas a partir de diferentes aparatos conceptuales y doctrinarios. Entre los temas relevantes de discusión pueden mencionarse: decisiones de gasto y obtención de recursos, mecanismos de decisión social, sistemas de protección social, organización vertical del estado, regulación de monopolios naturales, entre otras.

En esta sección, se propone una clasificación atendiendo a las diferencias en el abordaje de los tópicos señalados. Se consideran tres modelos de estado: Estado Subsidiario (ES); Estado Bienestar (EB) y Estado Planificador Colectivista (EPC). Esta clasificación tiene como referencia Musgrave (1996). El autor toma cuatro modelos de estado: proveedor de servicios, estado bienestar, estado comunal y fracaso del estado.

La clasificación que se presenta aquí considera que el estado proveedor de servicios y el fracaso pueden incluirse en un solo tipo que es el ES pues ambos postulan el tipo similares funciones para el mismo. Por su parte, el estado comunal y el bienestar se funden en uno solo asimilable al EB, pues si bien presenta diferentes fuentes doctrinarias y matices en cuanto al rol de las instituciones fiscales, en general suponen una consideración similar en cuanto a la relación entre el Estado y la sociedad civil. Por último, la clasificación presentada aquí incluye el EC que es una construcción histórica relevante que influyó más allá de los casos puros.

Estos modelos se toman como extremos de la experiencia histórica. En cada caso se explicitan las bases doctrinarias y de teoría económica, así como su relación con el sistema económico a través de la herramienta teoría de las funciones fiscales debida a Musgrave y Musgrave (1984).

Dichos autores presentan un modelo de estado con tres secciones que cumplen diferentes funciones: asignativa, distributiva y de estabilización. La primera se refiere a la provisión de bienes y servicios, la segunda a la intervención del estado en la distribución de la renta y la tercera a la intervención del estado en el comportamiento macroeconómico de la sociedad.

Estado subsidiario¹⁸

El modelo de estado subsidiario (ES) reconoce como fuente de pensamiento la filosofía liberal – utilitarista. El análisis procede del individualismo metodológico. Es decir, un agente económico racional define los bienes y servicios que produce el sector privado y los que produce el sector público. En términos generales, el resultado es un estado que interviene por defecto en el mercado. Por su parte la política fiscal se caracteriza por las siguientes directrices: gasto público mínimo, neutralidad tributaria y equilibrio presupuestario.

Función de Asignación

La función asignativa del ES se define por el concepto de eficiencia. El Estado solo produce aquellos bienes que demanda el agente económico racional y que no pueden ser provistos por el mercado o lo hace de manera ineficiente. Estas situaciones se presentan en el caso que existan indivisibilidades significativas en el consumo y la producción. En términos generales, se trata de la producción de los denominados bienes públicos cuyo rasgo esencial es que solo se pueden consumir en conjunto y no individualmente.

Por otro lado, se tiende a que el estado intervenga en el financiamiento de la provisión de bienes públicos, mientras que la producción se delega a operadores privados a través de diversos arreglos institucionales (contratos, franquicias, subsidio a la demanda, entre otras).

¹⁸ Criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma.
<https://dpej.rae.es/lema/subsidiariedad>

Aquellos bienes públicos que no pueden asignar cargos al usuario se financian con impuestos neutros; en el sentido que no afecten la asignación de recursos determinada en el ámbito de mercados competitivos.

Con respecto a la estructura vertical de la función asignación, este modelo de estado se corresponde con el principio de federalismo competitivo y del federalismo vertical. Las jurisdicciones proveen bienes públicos de acuerdo con el ámbito espacial alcanzado por los bienes públicos y son financiados con tributos-precios cobrados a los residentes en dicho ámbito, dentro del criterio de la regla del beneficio. De esta manera, el contribuyente-consumidor elige la jurisdicción que mejor satisface sus necesidades.

Función Distributiva

El criterio imperante en las economías de mercado, es que la distribución más justa es aquella que se logra de acuerdo con el criterio de dotación. Cada persona es remunerada en el mercado de factores en función de la calidad y cantidad de factores disponibles, así como del talento natural y esfuerzo laboral.

Una versión extrema, basada en la filosofía libertaria es la ausencia del estado en consideraciones de distribución del ingreso, reservando exclusivamente al mercado dicha tarea. En cambio, una versión más moderada proviene del concepto de justicia de Rawls, a partir del cual es posible racionalizar la política social de carácter focalizada en los estratos más bajos de ingreso de la sociedad. En este sentido, la relación predominante en el Sistema de Protección Social es aquella establecida entre el sector doméstico con el sector empresario, en que el primero “compra” seguridad social al segundo (*workfare*).

Un ejemplo de las ideas expuestas, es el modelo de Estado paternalista propuesto por Vito Tanzi (2009). El autor enfatiza la necesidad que la seguridad social (principal rubro de gasto de los estados modernos) sea prestada por empresas privadas; por su parte, el Estado se encarga de regular a las empresas prestadoras y controlar que los ciudadanos cuenten con la cobertura obligatoria de seguro.

El principio de equidad que guía la política tributaria es el de la regla del beneficio y el cumplimiento del objetivo de neutralidad. A cada quien se cobra impuestos de acuerdo con sus preferencias. Esto es, se aplica el cargo al usuario en la medida que exista la posibilidad de establecer un mecanismo de exclusión. Bajo este régimen el proceso ingreso – gasto del estado imita al mercado en el sentido que la asignación de recursos para proveer bienes públicos y su financiación a cargo del usuario son simultáneas.

Función Estabilización

La principal idea que guía la política macroeconómica es que la misma es inefectiva para alterar el nivel de las variables reales (ingreso real, ocupación, producción) que determina el libre juego de la oferta y demanda en el mercado.

Por lo tanto, el ejercicio de la función estabilización se circunscribe a la determinación de una mercancía-patrón que sirva como referencia para los precios de los bienes y servicios de la economía. Esto es, fijar una cantidad de dinero constante o una paridad fija de la moneda local con una extranjera. En términos más generales, la autoridad económica fija reglas fiscales y/o monetarias para coordinar la conducta de los agentes.

Estado Bienestar

El EB constituye una respuesta a los graves desequilibrios sociales que se observaban en el desarrollo de las economías de mercado. La base doctrinaria del EB proviene, principalmente de dos tradiciones: el historicismo alemán y el socialismo democrático. En el primer caso para fortalecer al estado nacional y la organización social basada en corporaciones. En el segundo caso para expresar en la política fiscal los intereses de la clase trabajadora.

Los lineamientos generales del EB pueden describirse como una relación de complementariedad con el mercado, dando lugar a la denominación de economía mixta: el estado y el sector privado armonizan para cumplir los objetivos de la sociedad. El estado formula sus decisiones de política fiscal atendiendo a dichos objetivos, mientras que en criterio que guía el financiamiento de los gastos es el de equidad de acuerdo con la regla de la capacidad contributiva (cada cual paga tributos de acuerdo con sus posibilidades).

Función de Asignación

El criterio rector que guía la provisión de bienes por parte del estado en el EB es la equidad o las preferencias supra-individuales expresadas en el estado. En consecuencia, el concepto de bien público incluye dichos atributos. En el primer caso se denominan bienes de provisión pública y en el segundo meritorios.

Una de las consecuencias de este principio es una tendencia mayor a la centralización de las decisiones estatales con el propósito de que los bienes lleguen en iguales condiciones de acceso a los miembros de la sociedad en su conjunto.

La estructura vertical de la función asignación se corresponde con el régimen de federalismo cooperativo. Instituciones de tipo coparticipación de impuestos o de cuotas suplementarias son compatibles con el régimen señalado. Estas cualidades se cumplen en la medida que exista horizontalidad en la determinación de competencias y potestades entre el gobierno central y las jurisdicciones sub-centrales.

Función de Distribución

El criterio prevaleciente para la distribución del ingreso en el EB es la igualdad. En la versión socialista del EB se ajusta al principio “a cada quien de acuerdo con sus necesidades”. Este criterio se materializa en la redistribución de los ingresos a través de la tributación progresiva y de la política social universalista. En este sentido prima la relación Estado – Sector doméstico en que el primero brinda protección social al segundo, a través de financiamiento contributivo o de rentas generales.

De esta manera, el proceso presupuestario se concibe de una forma secuencial en que se determinan las necesidades sociales y/o del Estado a satisfacer y luego el monto de impuestos necesarios para su financiamiento, en que las personas contribuyen de acuerdo con su capacidad económica. En este sentido, El criterio de equidad tributaria compatible con este enfoque es el de la capacidad contributiva.

Función de Estabilización

El EB diseñó instituciones destinadas a implementar la intervención pública en el sector productivo del sistema económico. Un primer eje fue la política monetaria, a través de la creación de Bancos Centrales estatales emisores de dinero fiduciario sin respaldo en metales preciosos. El propósito es evitar fluctuaciones en la oferta de dinero y de crédito propias de los regímenes monetarios de convertibilidad. En este sentido, se privilegia la discrecionalidad como guía de conducta de las autoridades económicas.

El segundo eje se refiere a la política presupuestaria; la aplicación de gastos y la obtención de recursos no solo cumplen fines fiscales sino de estabilidad económica. El estado fortalece la demanda incurriendo en déficits en las fases recesivas del ciclo y con superávit en las fases de equilibrar la demanda en épocas de auge.

El tercer eje incluye la “socialización de la inversión”; es decir la participación del estado en las decisiones de inversión que aseguren una tasa de crecimiento económico sostenida. La idea subyacente es que la inversión del sector privado muestra una trayectoria errática debido a las percepciones inconsistentes de los agentes económicos. La herramienta usual es la planificación estatal que disminuye la incertidumbre y el riesgo que limitan las decisiones económicas intertemporales.

El cuarto es que las instituciones públicas de la seguridad social constituyen dispositivos de estabilización de los ciclos económicos.

Estado Planificador Colectivista

La fuente doctrinaria del EPC es la filosofía marxista; los cambios en la base económica y relaciones de producción deben corresponderse con otra superestructura y en particular con otro Estado. Uno de los elementos clave de esta concepción de la sociedad capitalista es la propiedad privada de los medios de producción. Es la fuente de la explotación que somete a los trabajadores; la propiedad les brinda a quienes la detentan, el poder para determinar los términos de los contratos laborales y las condiciones de vida de los asalariados.

De manera que la abolición de la propiedad privada es el rasgo saliente que marca el traspaso de la sociedad capitalista a la socialista. La propiedad de los medios de producción pasa a manos del EPC como paso intermedio hasta llegar a la sociedad comunista o reino de la libertad en la que no existe la escasez. A la par, se reemplaza la institución del mercado como mecanismo de asignación de bienes y servicios por el plan. En la sociedad socialista sigue habiendo plusvalía; pero su monto es decidido por los trabajadores y destinado a la ampliación del sistema económico.

Función de Asignación

En lo que hace a esta función, la principal misión del estado es asignar recursos para la producción de bienes y servicios destinados a la satisfacción de necesidades. En la experiencia Soviética, la sociedad contaba con una institución (*Gosplan*) que planificaba la producción de bienes y servicios que serían distribuidos entre la población. Existían dos instancias de planificación: largo y corto plazo. En el primero se fijaban las metas de producción de la sociedad y en el segundo, de carácter operativo, se producían los ajustes necesarios que demandaba la realidad inmediata (ver anexo II del capítulo donde se incluye el caso de Cuba).

La elaboración de los planes es el fruto de las preferencias de la población y del partido comunista. En consecuencia, la definición operativa de bien público es la de cualquier bien que satisface necesidades humanas y por lo tanto debe ser provisto mediante una acción colectiva. De esta manera el EPC se consolida como una herramienta para la construcción de la nueva sociedad comunista.

Función de distribución

Esta función se constituye bajo el criterio igualitario “de cada quien de acuerdo con sus posibilidades y a cada cual de acuerdo con sus necesidades”. En este caso no se utiliza la política tributaria para redistribuir ingresos, sino que la abolición de la propiedad privada de los medios de producción y la distribución pública de bienes y servicios, produce un efecto igualador tanto en la percepción de ingresos como en la de carácter patrimonial.

Función estabilización

En una economía centralmente planificada no habría ciclos económicos y las decisiones son coordinadas por un plan racionalmente expresado. Se determinan los objetivos a cumplir; los bienes y servicios que se requieren, así como los insumos y bienes de inversión. Por lo tanto, no habría inconsistencias entre planes de oferta y demanda que corregir.

A modo de resumen de los contenidos de la sección, se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro N°1: Tipos de estado por función fiscal

| Estado | Asignación | Distribución | Estabilización |
|---------------------|----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Proveedor servicios | Bienes Públicos puros | Dotación | Regla monetaria |
| Bienestar | Complementariedad con el mercado | Igualitario | Administración Demanda efectiva |
| Colectivista | Sustitución del mercado | Colectivización de la propiedad | Plan reemplaza al mercado |

Fuente: elaboración propia

El ES provee bienes públicos puros simulando la asignación del mercado; otorga al mercado la distribución del ingreso e interviene en la estabilización de la economía proveyendo un numerario que facilite la asignación de recursos en el tiempo y la coordinación de agentes económicos.

El EB asigna bienes de provisión pública o meritorios de libre acceso a la población de acuerdo con criterio universalista. Cuentan con una modalidad de redistribución del ingreso bajo el criterio igualitario en que cada persona es tratada de acuerdo con sus necesidades. Las instituciones públicas son: impuestos progresivos, seguro social universalista y provisión de bienes públicos de acceso universal bajo la modalidad de financiamiento y gestión pública. En adición, promueve la participación discrecional del estado en la estabilización de los ciclos económicos.

Finalmente, el EPC supone el reemplazo del mercado como asignador de recursos por el plan. En este sentido, los bienes de consumo individual se proveen través de empresas estatales coordinadas por el plan. Asimismo, este mecanismo de asignación no provoca fluctuaciones pues las decisiones relacionadas con el futuro tales como el ahorro y la inversión se asignan centralmente. Por otra parte, la colectivización de la propiedad privada tiene el propósito de lograr la igualdad patrimonial y de ingresos.

Conformación y evolución del Estado en Argentina Notas

Preliminares

Antecedentes

En el actual territorio sudamericano, moraron numerosos pueblos nativos. La civilización que alcanzó mayor envergadura es fruto de la cultura del pueblo inca. Éste era originario del sur del actual territorio del Perú y luego se afincó en Cusco en el siglo XII.

Sobre la base de un sistemático despliegue militar y diplomático fundaron en 1438 un gran imperio denominado Tahuantinsuyo. Sus rasgos fueron: religión basada en la adoración de Inti (Sol), la lengua quechua y el concepto de la dualidad para organizar la vida y la cultura. Estaba localizado en la cordillera de los Andes, desde la actual Colombia hasta el norte de Chile y el noroeste de Argentina, abarcando una superficie de 4 millones de km² y una población estimada en 10 a 30 millones de habitantes.

La organización territorial del imperio consistía en cuatro regiones o *suyos* (dos *Hanan* y dos *Hurin*). Cada *suyo* se dividía en *wanamis* o provincias y estas a su vez en *sayas* y estos en *ayllus*. Estas últimas, eran las unidades territoriales que albergaban conjuntos de familias que vivían en forma comunitaria.

La conformación social y política tuvo caracteres distintivos. La nobleza estaba conformada por gobernantes territoriales y magistrados, cuya cabeza era el Inca; gobernante supremo con atributos de divinidad; el clero, guardián de la religión y el pueblo. No conocieron la escritura, pero sí un sistema numérico decimal expresado en cordones anudados o quipu que funcionaba como un sistema de medición, constituyendo un elemento central en la administración de los recursos de la sociedad.

La actividad económica se basó en una organización social comunitaria y en la reciprocidad mediada por lazos familiares, sin mercados ni moneda. La producción se realizaba entre todos los miembros del ayllu y el producido se destinaba a los tres estratos de la población: nobleza, clero y pueblo. Si bien no contaban con arados, poseían herramientas aptas para las tareas culturales y la producción se realizaba sobre una importante infraestructura ingenieril constituida por canales de riego y terrazas aprovechando los desniveles de la zona cordillerana donde se encontraba la tierra de cultivo. La actividad económica también incluía la ganadería autóctona cuyo pelo se destinaba a la confección de prendas y la manufactura de metales como la plata y el oro.

Los bienes públicos eran palacios, templos, fortificaciones o pucará, calzadas, caminos, puentes y la mencionada infraestructura para la actividad económica. El tributo o mita consistía en trabajo que debían realizar las personas. De esta manera, la provisión del bien público era simultánea con el tributo aportado.

El imperio fue abolido abruptamente por el adelantado del imperio español, Francisco Pizarro quien, aprovechando una guerra civil por la sucesión, tomó prisionero y luego ejecutó al Inca Atahualpa en 1533. Las posteriores rebeliones finalizaron en 1781 con la ejecución del líder del último levantamiento Inca contra los españoles, Túpac Amaru.

El imperio español se consolidó en el dominio del continente americano a través de una extensa red institucional destinada a sustituir la cultura nativa por la europea. La lógica económica imperante en el imperio español era la de extraer minerales de plata y oro para fondear la actividad económica del centro; dentro del marco doctrinario e institucional modelado por las ideas mercantilistas. El poder coactivo del estado se direccionó para estimular la actividad minera a través del sometimiento de los pueblos nativos para emplearlos como mano de obra, el subsidio de insumos y la prohibición de la existencia de actividades económicas que compitan por los recursos.

Un caso alternativo dentro de la lógica de conquista de los imperios de España y Portugal fueron las misiones jesuíticas – guaraníes. Estas se constituyeron bajo la moral cristiana a través de una evangelización pacífica. Los historiadores afirman que la aceptación de los nativos fue fruto de su temor a los esclavistas de las *fazendas* brasileñas que los cazaban para incorporarlos a sus explotaciones.

Las misiones reprodujeron las instituciones políticas de la corona española, pero con el concurso de los líderes de los pueblos nativos participando del gobierno de la comunidad. La organización económica era de carácter mixto: cada familia tenía su propiedad para el autoabastecimiento y luego la propiedad comunal destinada a cultivos extensivos.

La jornada de trabajo duraba seis horas y el resto del día se dedicaba a la religión y a tareas comunitarias. En lo que se refiere a la forma tributaria de distribución de la tierra, ésta se dividía en tierra de Dios, comunal del pueblo y las parcelas individuales de los indígenas. La tierra de Dios la conformaban las mejores tierras, tanto agrícolas como ganaderas, y era trabajada por turnos por integrantes de la comunidad. Los beneficios se dedicaban a la construcción y al mantenimiento del templo, el hospital y la escuela. Asimismo, permitían pagar el tributo a la Real Hacienda; los excedentes restantes servían para fomentar la propia economía.

Las parcelas individuales proporcionaban el sustento de cada familia, y si conseguían excedentes, éstos pasaban al silo común para ser consumidos en momentos de necesidad o vendidos en situaciones de bonanza. Cabe destacar que dentro de las reducciones no existía la moneda, sino que se practicaba el trueque.

Se recogían hasta cuatro cosechas de maíz; también cultivaban algodón, caña de azúcar, yerba mate (que en el XVIII cultivaban los jesuitas, y se llegó a convertir desde principios de este siglo en el primer producto exportable hacia el resto de las áreas coloniales). También desarrollaron la ganadería, y la realización de trabajos artesanales

Todos estos factores favorables impulsaron el comercio de las reducciones a través de las grandes vías fluviales. En el comercio exterior sí se utilizaba moneda, que se atesoraba para comprar los bienes que no se producían en la misión. Sin embargo, la organización económica y social de los jesuitas no perduró. A partir de 1767 fueron expulsados del Reino de España por orden de Carlos III.

El estado argentino. Trayectoria de las instituciones fiscales

Durante la vigencia del dominio español en América, la región centro-norte del actual territorio argentino se hallaba en una posición relativa mejor debido a su comunicación con las zonas mineras del virreinato del Perú; el litoral en cambio, subsistía con el intercambio ilegal. Esta situación cambia en 1776 con el reglamento de libre cambio y la creación del Virreinato del Río de la Plata. Este se compone de la unión de los territorios del corregimiento de Mendoza, de la audiencia de Charcas, desprendida del Virreinato del Perú; los mismos corresponden a los actuales países de Bolivia, Argentina, Paraguay, Uruguay y parte de Brasil. Estos cambios benefician al litoral por doble partida: Buenos Aires crece a partir de su nombramiento como sede virreinal y la asignación de los recursos metalíferos para financiar los gastos del estado.

La revolución independista refuerza el papel de Buenos Aires como centro político, pero pierde la provisión de metal pues el Alto Perú se constituye la República de Bolivia en 1824. La falta de recursos se reemplaza con la imposición de gravámenes al comercio exterior que había comenzado a desarrollarse a partir de 1830. Las exportaciones de cuero, sebo y tasajo permitían el ingreso de metales preciosos que se empleaban para comprar bienes en el exterior (Hora, 2010)

El proceso de formación del estado se caracteriza como complejo, lento e intenso en conflictos (Oszlak, 1982). El mismo fue influido por diversos factores: heterogeneidad lingüística, cultural y étnica del pueblo, incomunicación entre provincias y ciudades. Si bien el régimen político-administrativo del virreinato constituyó un basamento institucional relevante, acentuó los poderes locales, renuentes a ceder poder al gobierno nacional.

El autor mencionado evalúa que las autonomías locales no tenían suficiente riqueza material como para establecer estados autónomos viables independientes del circuito económico generado en el puerto de Buenos Aires. Esta dependencia actuó como un factor de integración de las provincias al proyecto de constitución del estado argentino.

En el contexto del empate social entre las elites de Buenos Aires y las del interior, el litoral intentó liderar la organización del país conformando la Confederación Argentina en 1853. El proyecto, inviable desde el punto de vista financiero, sucumbe en el campo militar con la derrota de Pavón en 1861. A partir de dicho año, se inaugura el periodo institucional bajo el liderazgo de la provincia de Buenos Aires. El mismo se sustenta en la base material provista por la demanda internacional de bienes exportables e implicó la satisfacción de dos

requerimientos: replantear arreglos institucionales del ámbito local-privado al nacional-público e impulsar el desarrollo nacional.

Sin embargo, este proyecto no estuvo exento de conflictos dirimidos en los campos de batalla. Debíó aguardarse hasta 1881 para dar por finalizada la organización política y territorial de la república, tal como se la conoce en la actualidad. Posteriormente, con la resolución de la crisis financiera de 1890 se consolida la unidad monetaria del país. De esta manera, queda completado el proceso de formación de las instituciones reguladoras del sistema económico de Argentina.

Se propone caracterizar la historia económica en cuatro periodos de acuerdo con la organización de las instituciones y cuentas fiscales.

a) Primer Período. (1880-1930)

La Constitución Histórica de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 plasmó un plan de gobierno para el estado. Adoptó la forma representativa, republicana y federal de gobierno para su organización política (art. 1), la economía libre de mercado como organización económica y la libertad individual como bien supremo para el ejercicio de actividades religiosas, políticas y comerciales (art.14)

En lo referente a las funciones del estado, la constitución de 1853 incluyó dentro de las facultades del Congreso la denominada cláusula del bienestar (art.64 inc.12). El concepto de bienestar se asocia con el lema “progreso de la ilustración” y los medios enunciados para aumentarla: educación, promoción de la industria, inmigración europea, construcción de infraestructura de transporte (canales y vías navegables), colonización de tierras fiscales y radicación de capitales extranjeros.

En lo referente a los tributos, instituyó los principios de legalidad, equidad, proporcionalidad, no confiscatoriedad y razonabilidad (art.4). Además, estableció que el Congreso federal puede imponer gravámenes indirectos externos y directos en caso de crisis y por tiempo determinado (art. 64; inc. 1 y 2).

La Constitución histórica otorgó autonomía a las provincias, asignó las funciones de proveer los servicios de educación primaria, justicia, asegurar el régimen municipal (art.5) y todo el poder no delegado en forma explícita al gobierno federal. (art.101). Éste último artículo permite colegir que las provincias tenían potestad tributaria en materia de impuestos directos (en forma permanente) e indirectos internos.

El reflejo de estos principios constitucionales en las cuentas públicas se plasma en las cuentas del Movimiento de Tesorería recopiladas y sistematizadas por Roberto Cortés Conde (1989) para el periodo 1865-1889. Estos años corresponden al periodo de nacimiento y consolidación de la república unificada luego de la incorporación de la provincia de Buenos Aires. A partir del hecho mencionado se registra un significativo incremento del gasto y de los recursos.

La estructura de los gastos entre 1865 y 1889 exhibe la importancia del gasto militar debido a la guerra civil y a la guerra declarada a la República del Paraguay, asimismo los gastos de la deuda son relevantes debido que el Estado utilizó deuda para financiar una parte relevante de los gastos que demandaron las acciones militares. Hacia el final del periodo, los enfrentamientos bélicos tendieron a aplacarse (excepto 1889 cuando se vislumbra un conflicto limítrofe con Chile). En consecuencia, los gastos de la cartera de Guerra disminuyen y alcanzaron mayor relevancia los gastos en infraestructura económica y social asignados a la cartera de Interior.

Los gastos fueron financiados, en su mayor parte, con ingresos tributarios, especialmente derechos de importación. Esta situación otorgaba vulnerabilidad al fisco nacional debido a que cualquier crisis externa podría desfinanciar al estado.

El resultado fiscal del periodo fue predominantemente deficitario y fue financiado con bonos emitidos a favor de proveedores del estado, deuda contraída con los Bancos Nacional y de la Provincia de Buenos Aires y con empréstitos del exterior.

A partir de 1900, las instituciones fiscales se encuentran consolidadas pues se logró la unificación monetaria, cesaron los enfrentamientos bélicos y se consolidó la estructura productiva agroexportadora.

De acuerdo con los datos aportados en Gerchunoff y otros (2016), los gastos se multiplicaron 3,3 veces entre 1900 y 1928, mientras los ingresos tributarios lo hicieron en 2,3 y los recursos totales 2,6. A pesar del notable aumento de los gastos y recursos fiscales estos no significaron mayor incidencia del sector público en el PIB, debido al sustancial crecimiento económico (3,7 veces).

La relación Gasto - PIB no supera el 20% en el período, lo cual implicó una baja participación de la actividad del estado en la economía. Ricardo Ortiz (1974), a partir de datos de Renta Nacional aportados por Alejandro Bunge, estima en 18% dicho indicador para 1910 y de 16% para 1929.

La estructura de gastos de 1900 indicó que Funcionamiento (provisión de bienes públicos puros) aportó el 38%; inversiones y transferencias 16% y servicios de la deuda 46%. Al final del periodo, creció la participación de inversiones y declinó servicios de la deuda.

Por su parte; los recursos tributarios están constituidos por derechos de importación en una 70% aproximadamente y por impuestos internos 20%. En el periodo 1900-1930, se observa resultados fiscales negativos en la mayor parte de los años, sin embargo, al relacionarlos con el PIB, se comprueba magnitudes bajas excepto en años críticos como 1914 y 1930. Por su parte, el stock de deuda sobre PIB muestra valores superiores al 80% durante los primeros años del periodo, pero luego se reduce a magnitudes que rondan el 30% al final del mismo. (Gerchunoff y otros, 2016).

La rama distributiva del estado tenía un desarrollo incipiente; la modalidad casi excluyente era la educación gratuita en todos los niveles. Con el inicio del siglo XX se dictan leyes para implementar dispositivos de seguro social para jubilaciones de carácter sectorial.

En 1904 se crea la caja de jubilaciones para empleados del estado, en 1915 para empleados ferroviarios, en 1921 para empleados en otras ramas del transporte público, teléfonos y correo. En 1923 para empleados bancarios y en 1939 para empleados de la marina mercante.

La política macroeconómica correspondiente a la rama de estabilización tenía como elemento axial la convertibilidad del peso a oro, a través de la Caja de Conversión. Este mecanismo no funcionó de manera ortodoxa; los autores que estudian el período la denominan convertibilidad asimétrica: la Caja compraba oro a la paridad establecida pero no siempre vendía a ese valor. El mecanismo de expansión monetaria implementado era la disminución de los encajes bancarios.

El estado intervino en forma incipiente en el desarrollo mediante algunas empresas públicas como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), el Banco Hipotecario Nacional y empresas ferroviarias estatales que participaban con el 20% de la red.

Las relaciones fiscales intergubernamentales respondían a las formas de federalismo vertical y competitivo. Las competencias de gasto y tributarias de cada jurisdicción fueron establecidas por la constitución nacional. El gasto público estaba concentrado en gran parte en el estado nacional, así como los recursos fiscales. Las provincias prestaban servicios de administración del estado (justicia, seguridad, funcionamiento) y educación primaria. Estos gastos se financiaban con recursos propios y transferencias giradas por el gobierno nacional.

Porto y otros (1995) estiman que, en 1916, el gobierno nacional participaba del 63% del gasto, provincias y Ciudad de Buenos Aires (CBA) el 25% y los municipios el 11%. Por su parte, los recursos nacionales tenían baja participación dentro de la estructura de los recursos de las provincias: 6,5% en 1900 y del 11,5% en 1910.

En cuanto a la comparación del gasto público entre provincias, se observa que las avanzadas (Buenos Aires, CBA, Santa Fe, Mendoza y Córdoba) muestran un promedio de gasto por habitante mayor al promedio en 11%; las intermedias (San Juan, San Luis, Entre Ríos, Tucumán y Salta) un 17% menor y las rezagadas un 51% menor. Esta dispersión de gastos per cápita es congruente con los resultados esperados en un régimen de federalismo competitivo.

Para disponer de un panorama de las finanzas provinciales, en Porto (2020) se exhiben las cuentas fiscales de la Provincia de Buenos Aires. En 1900 las principales finalidades del gasto eran Educación, Seguridad y Administración General con el 20% cada una aproximadamente; y los servicios de la deuda insumían el 23% del gasto. Por su parte, la estructura de impuestos muestra en 1929 la importancia del impuesto inmobiliario (36%) y actos jurídicos (40%)

El comportamiento del estado nacional durante el periodo puede asociarse al ES. Este cumplía funciones de proveer infraestructura social básica y económica. La percepción de impuestos estaba en su mayor parte destinada a gravar el consumo (de bienes extranjeros y nacionales) y si bien la administración de los recursos no fue cuidadosa, la notable expansión económica posibilitó el financiamiento de los gastos, con niveles aceptables de endeudamiento.

El régimen federal se aproxima a un federalismo vertical en la denominación de Spahn y competitivo en la de Porto. Las jurisdicciones tenían asignadas competencias de gasto y potestades tributarias por normas constitucionales y las transferencias del estado nacional no modificaban el resultado esperado en un régimen federal como el diseñado: las provincias con mayor capacidad tributaria mostraban mayor nivel de gasto público por habitante.

b) Segundo Periodo: 1930-1975

La crisis mundial de 1930 impuso un cambio de estrategia en el modelo de desarrollo económico de la Argentina y en consecuencia cambiaron las funciones del Estado, así como la política tributaria.

La participación del gasto público en el valor de la economía, aumentó significativamente; el porcentaje sobre el PIB que era del 15% en 1930, se duplicó en 1950. El porcentaje mostraba oscilaciones a lo largo del resto del período, pero ronda el 30%, aproximadamente.

El aumento señalado fue el fruto de la participación creciente del sector público en la actividad económica a través de empresas públicas, la universalización del sistema de seguridad social, la extensión de la educación secundaria y universitaria. Estas tendencias se intensificaron durante 1943-1955 correspondiente a la presidencia de Juan D. Perón. En general, estos rasgos se mantuvieron durante los restantes años del período.

En Porto (2020) se compara la estructura de gastos del gobierno nacional durante el periodo 1935-1939 contra el periodo 1945-1949. Estas reflejan la disminución de la participación de los gastos de la deuda, permitiendo un aumento de la participación de las restantes partidas: funcionamiento, inversión pública (incluye empresas públicas) y transferencias. La evolución del gasto del gobierno nacional por finalidad para el periodo 1941-60 destaca la participación de los gastos en desarrollo de la economía (entre un tercio y 50% del gasto), le sigue en importancia Defensa (entre 23% y 15% del gasto), Educación (10%) y luego sanidad; el resto de los gastos se destinaban a la administración general y los servicios de la deuda.

La estructura tributaria va cambiando a medida que se busca disminuir la dependencia de los recursos públicos del comercio exterior. Se crea el impuesto a los réditos (sobre las ganancias) e impuestos sobre las ventas y se unifican los impuestos internos provinciales. Por su parte, la

implementación de institutos públicos de la seguridad social aumenta la recaudación de contribuciones y aportes.

Los cambios en la política fiscal producen resultados financieros negativos de acuerdo con los datos aportados por Gerchunoff y Llach (1998). Durante las décadas del 40 y 50 se ubican en torno a niveles del 4% del PIB; luego muestran niveles por debajo de ese valor a fines de los 60, pero vuelve a aumentar en los 70. La fuente de financiamiento más importante es la emisión monetaria.

En 1929 el 60% de los ingresos tributarios se originaba en impuestos al comercio exterior, el 20% en actividades internas (impuestos indirectos) y 20% en aportes a la seguridad social (Porto, 2020). Por su parte en 1950, los impuestos al comercio exterior participaron con 4%, los directos con el 20%, los indirectos internos 38% y los aportes y contribuciones 38%.

La rama de distribución del estado se fortaleció con la universalización de la seguridad social y el aumento sustantivo de la imposición de gravámenes directos. Dado que el sistema estaba en sus primeros años de funcionamiento, los aportantes superaban a los beneficiarios por lo que el sistema de previsión se constituyó en una importante fuente de financiamiento de las actividades del estado.

La función estabilización se constituyó en este periodo con la creación de instituciones como el Banco Central de la República Argentina que independizó la creación de dinero del sector externo. Asimismo, emergió el rol del estado como líder del desarrollo económico a través de la creación de fondos de desarrollo de infraestructura económica, creación de empresas públicas aumentaron la frontera productiva del país y tendieron a asegurar el pleno empleo y la participación igualitaria de las remuneraciones salariales en el ingreso nacional.

Las relaciones intergubernamentales también se modificaron significativamente: cobraron mayor importancia los sistemas de coparticipación de impuestos y las provincias toman mayores competencias de gastos.

De acuerdo con Porto (2020), el porcentaje de participación de las provincias en el gasto del sector público argentino aumentó de 24% en 1930 a 26% en 1960 y 36% en 1975. El aumento del gasto se debe a la descentralización de la provisión de servicios y a la ejecución de fondos nacionales de infraestructura.

A partir de 1935 existían regímenes de coparticipación para cada impuesto hasta que, en 1973, se implementó un sistema único de coparticipación a través de la sanción de la ley 20.221. La misma estableció la masa coparticipable integrada por la totalidad de los impuestos excepto los de comercio exterior y de asignación específica. En segundo lugar, la distribución primaria estableció la distribución de tributos en partes iguales (48,5%) más un fondo de desarrollo regional del 3%. La distribución secundaria se estableció sobre la base de tres criterios: el 65% de los recursos se distribuían en función de la población de cada jurisdicción (criterio devolutivo), 25% de acuerdo con la inversa del desarrollo relativo de cada región (criterio distributivo) y el resto según la dispersión de la población (criterio de necesidad fiscal). Además, la ley-convenio de coparticipación contempló la institución de regímenes de coparticipación provinciales con sus respectivos municipios.

La implementación de regímenes de coparticipación fue incrementando la incidencia de las transferencias en la estructura de ingresos de las provincias; en la década del 30 rondaron el 20%, el 50% en la década del '50 y continuó creciendo en los años restantes del periodo. En la década del 70 equivalían a más del 70% de los recursos propios de las provincias. Asimismo, el gasto público per cápita de las provincias muestra una marcada tendencia a la igualación.

En 1960, el gasto por habitante promedio de las provincias avanzadas fue 8% menor al promedio total; el de las intermedias, 5% mayor y el de las rezagadas 4% mayor; las de baja

densidad muestran un gasto per cápita 56% mayor al promedio. Estas últimas son provincias patagónicas con escasa población. Similares tendencias se observan en 1970.

Para disponer de un panorama de las finanzas provinciales, en Porto (2020) se exhiben las cuentas fiscales de la Provincia de Buenos Aires. En 1956 las principales finalidades del gasto eran Educación y Desarrollo de la Economía y administración general con el 20% cada uno aproximadamente; seguridad aporta el 15% y sanidad 10%. Por su parte, la estructura de impuestos muestra en 1929 la importancia del impuesto inmobiliario (42%) y actos jurídicos (20%)

Las instituciones fiscales y las actividades públicas creadas en el periodo permiten encuadrar al sector público del periodo como EB (estado bienestar). La creciente importancia de la función distributiva y el aumento de la intervención del estado en la economía fundamentan lo dicho. Por otra parte, la aparición de impuestos directos completa la caracterización del Estado. En cuanto al federalismo fiscal, éste migró de competitivo a cooperativo. La implementación de regímenes de coparticipación equilibró las diferencias de capacidad fiscal de las diversas provincias, permitiendo el cumplimiento del objetivo de equidad horizontal.

c) Tercer Periodo: 1984 en adelante.

En junio de 1975, el gobierno constitucional produce un abrupto aumento de las variables nominales (tipo de cambio y tarifas) que origina un régimen de alta inflación. Esta crisis sería un punto de inflexión no solo en el régimen económico-social del país sino en sus instituciones fiscales.

En marzo de 1976, un golpe de estado desaloja del poder al gobierno democrático e instaura un régimen dictatorial. En su dimensión económica, el programa de gobierno contemplaba el cambio del régimen económico basado en el estado-bienestar a uno liderado por el mercado. Las reformas implicaron en lo referente a las finanzas públicas, la privatización periférica de empresas públicas, minimización del régimen de coparticipación, disminución de carga impositiva a las empresas.

Estas reformas no aseguraron la solvencia del estado y la deuda pública externa acumulada se tornó explosiva a partir del abrupto aumento de las tasas de interés internacionales. La deuda externa constituyó la restricción más importante para el desenvolvimiento económico de las siguientes décadas.

En este contexto, se inaugura una nueva era institucional con la vigencia del orden constitucional y la restauración de la democracia como forma de gobierno. El período no fue uniforme desde el punto de vista de las instituciones fiscales. El primer gobierno constitucional (1984-1989) se propuso recrear las instituciones del estado bienestar y recuperar el sistema de coparticipación federal como elemento rector del federalismo fiscal. Sin embargo, el gobierno no logró superar las limitaciones existentes para lograr sus propósitos y el sistema económico se desarrolló bajo un régimen de alta inflación que desembocó en hiperinflación de 1989.

La mega crisis hiperinflacionaria constituyó la transición a un nuevo gobierno (1989-1999) que produjo una profunda transformación de las instituciones fiscales: se eliminaron las funciones del estado en materia de regulación y ejercicio de actividades económicas, el sistema de protección social viró de universalista a uno basado en el mercado y se implementó una política impositiva destinada a disminuir los costos de las empresas. La función de estabilización cambió de la discrecionalidad a uno basado en regla fija que funcionaba a través de régimen bimonetario mediado por la convertibilidad del peso a dólar.

La severa crisis bancaria y financiera desatada por los costos de salida de la convertibilidad del peso, derivó en un nuevo cambio de régimen económico y fiscal. Las administraciones correspondientes al periodo 2002-2015, se orientaron a recuperar las instituciones del estado bienestar a través de la vuelta al sistema de protección universalista al que se agregan las

transferencias a familias que sufrieron efectos de las crisis mencionadas; el subsidio al consumo de servicios públicos y la reinserción del estado en la actividad económica.

Las políticas referidas produjeron un aumento sustantivo del gasto público como proporción del PIB. Para financiarlo se reinstauraron algunas fuentes de financiamiento como los impuestos al comercio exterior, los aportes patronales al sistema de seguridad social y los impuestos que gravan los costos de las empresas. Sin embargo, a partir de 2010 las cuentas del estado volvieron a mostrar resultado financiero negativo financiado con emisión monetaria.

La participación del gasto público consolidado del sector público en sus tres niveles se ubicó en el 30% del PIB entre 1980 y 2005, para alcanzar el 45% en 2015. La principal función del estado, medida por su participación en el gasto total, es el gasto social que participó con la mitad del gasto en promedio; en un segundo orden de importancia los gastos de administración y de servicios económicos; y finalmente los servicios de la deuda.

La evolución de la estructura de gastos aumentó la participación de servicios sociales: 50% en 1980 a 65% en 2015; compensado con una disminución de los servicios económicos de 24% al 14%; los servicios de la deuda y los gastos administrativos disminuyeron su participación en 3 y 2 puntos porcentuales entre los años citados. El aumento del gasto social refleja la extensión de la cobertura del sistema de protección social incluyendo familias cuya condición laboral se desenvolvía en la economía no registrada. La disminución de los servicios económicos refleja las privatizaciones, el retiro del estado de la provisión de servicios públicos y de la producción; no compensado por el aumento de la función regulatoria a través de subsidios.

La presión tributaria, incluyendo tributos nacionales y provinciales, aumentó de 25 a 31% entre 2005 a 2015. La estructura tributaria de la serie nominal de recaudación muestra que las fuentes más importantes provinieron de los impuestos indirectos internos, aportes a la seguridad social e los impuestos directos. En el año 2015, los tributos indirectos internos representaron el 50%, los directos representaron el 22% al igual que las contribuciones a la seguridad social y el resto corresponde a impuestos indirectos externos.

La rama de distribución adquirió mayor relieve en el periodo especialmente en las décadas correspondientes al presente siglo. El sistema de protección social posee rasgos que lo acercan a la modalidad universalista en el que priman las relaciones familia – estado; dentro del gasto social prevalecen las formas de seguro social en primer lugar, la provisión de bienes públicos meritorios (educación, salud pública) y por último las transferencias a las familias. El sistema tributario no muestra un perfil progresivo debido a que los impuestos indirectos constituyen la porción más importante de los ingresos tributarios, a pesar del sostenido crecimiento de los impuestos directos durante los últimos años.

En cuanto a la función estabilización se observa alternancia entre políticas macroeconómicas basadas en reglas y las basadas en la discrecionalidad de la autoridad. La estabilidad macroeconómica se encuentra permanentemente amenazada debido a condiciones estructurales desfavorables que restan eficacia al uso de la política fiscal y monetaria como instrumentos para dar tratamiento a los ciclos económicos. Se pueden mencionar el bajo coeficiente de monetización, la debilidad del proceso ahorro-inversión y la estructura industrial con alta elasticidad ingreso de la demanda de divisas.

En lo que hace a la organización fiscal de la estructura vertical del estado, el periodo exhibe algunas tendencias marcadas: descentralización de funciones y competencias de gastos, centralización de la recaudación de tributos y la coparticipación de impuestos como principal instituto de coordinación de las finanzas federales.

En lo que hace a la coparticipación federal de impuestos, se sancionó la ley 23.548 en el año 1988. Estableció como masa coparticipable a la totalidad de los impuestos creados o a crearse excepto los que gravan el comercio exterior y los destinados a asignaciones específicas. La

distribución primaria repartió la masa coparticipable: el 56% para las provincias, el 43% para el gobierno nacional y el 1% para fondos del tesoro nacional.

La distribución secundaria se estableció sobre la base de una grilla de tasas porcentuales asignadas a cada provincia; es decir, se eliminaron los criterios objetivos de reparto. El sistema creado resultó muy inestable pues las diferentes jurisdicciones fueron negociando aumentos en los fondos asignados a través de mecanismos diseñados *ad-hoc*. Éstos tomaron las formas de fondos especiales, pactos fiscales que introdujeron un alto grado de complejidad al sistema, al punto que se lo suele denominar el “laberinto de coparticipación”.

La constitución reformada de 1994 otorgó rango constitucional al sistema de coparticipación, establece criterios para su diseño y ordenó sancionar una nueva ley, hecho que aún no ha ocurrido.

En cuanto a las finanzas de las provincias, se observa que las principales finalidades del gasto son: seguridad y justicia; educación elemental y salud pública. Por su parte, la estructura de ingresos tributarios marca la importancia fundamental del impuesto a los ingresos brutos que aporta el 76% de los mismos, el impuesto inmobiliario lo hace con el 20%.

Con el reinicio de la democracia en 1984, se alternaron en el poder gobiernos con diferente base económica y social que se alternaron en el ejercicio de la administración del estado. Cada cambio de orientación en el régimen económico social estuvo precedido por agudas crisis económicas. Esto ciclos tuvieron impacto en las instituciones fiscales que se tornaron inestables: el sistema de protección social, el régimen de federalismo fiscal, la política tributaria y de gasto.

La inestabilidad tornó complicada la gestión del estado que requería de fuentes de financiamiento no genuinas para sostener el nivel de gasto demandado por los diferentes sectores sociales. Esta demanda de gasto se puede sostener bajo condiciones de holgura en el sector externo que permite el crecimiento del PIB y los recursos. Cuando retorna la restricción del sector externo, se estancan los recursos y emergen los problemas de financiamiento del Estado.

Notas Finales

La teoría de la economía del sector público expuesta en el texto brinda elementos de análisis para evaluar el impacto de las decisiones del gobierno sobre el sistema económico – social. De los contenidos de la misma puede concluirse que no existen soluciones únicas y universales para cada una de las cuestiones planteadas.

El análisis presenta una evaluación de las probables consecuencias que resultan de la aplicación de diversos criterios para la resolución de problemas y dilemas que plantea el proceso de ingreso – gasto del Estado. Éste permite identificar beneficios y costos de las decisiones públicas; asimismo, pueden encontrarse las restricciones y condicionamientos para que las acciones del sector público puedan cumplir con los objetivos que se propone. En definitiva, los usos teóricos de la economía del sector público han permitido disponer de un extendido acervo de conocimientos, conceptos, términos teóricos, relaciones entre variables aplicables a situaciones de la realidad. Los usos prácticos de la teoría están gobernados por las preferencias políticas prevalecientes en la sociedad y operan a través de las instituciones creadas.

De lo referido en los párrafos anteriores, puede colegirse la importancia de las instituciones, entendidas éstas como dispositivos de la sociedad para la cooperación, la acción colectiva y el procesamiento de los conflictos emergentes en la misma. Proveen el ámbito para la expresión de las necesidades de la población y la identificación de las acciones más adecuadas del sector público para satisfacerlas.

Con tal fin, es importante evaluar el grado de cohesión de la sociedad para cooperar sobre la base de la reciprocidad, minimizando el uso de la coacción para imponer decisiones. Sin perjuicio de lo mencionado, cabe reflexionar acerca de las cualidades virtuosas de las formas clásicas de gobierno. La democracia facilita la expresión de las aspiraciones de la mayoría de la población, introduciendo la necesidad del debate de ideas y la discusión de los medios más idóneos para dar satisfacción a las demandas de la población. De esta manera, la elección social se torna más efectiva como mecanismo de decisión colectiva.

Por su parte, la república, con sus tres principios: división de poderes, periodicidad de funciones y responsabilidad por los actos públicos, constituye una herramienta significativa para perfeccionar el sistema democrático. El primero de los rasgos mencionados alude a la necesidad de auditar la gestión del estado para evitar que ésta se oriente a satisfacer objetivos de grupos de interés que presionan por los fondos públicos o para atenuar el impacto negativo de probables conductas de maximización del interés personal del decisor público.

El cumplimiento de la segunda condición permite la circulación del poder y de la autoridad, minimizando el uso de estrategias de manejo discrecional de la política pública para la perpetuación en el poder. Por su parte, el tercer rasgo es importante para que las actividades del gobierno se mantengan en línea con las decisiones de la mayoría; la información pública permite el escrutinio del principal (pueblo) sobre el ejercicio de la autoridad por parte del agente (gobierno).

En general, la participación proporcional de las diversas corrientes ideológicas en las decisiones públicas atenúa la crítica de la teoría de la elección pública respecto de la disminución del bienestar resultante de la votación por mayoría (los ganadores de la elección mejoran su bienestar y los perdedores lo disminuyen); así como el riesgo del efecto “tiranía” de mayoría.

Los debates en las disciplinas afines a sociedad y estado no tendrán fin ni resolución de aceptación unánime. La propuesta de este escrito es plantear temas de discusión, así como diferentes perspectivas para abordarlos. Tal como afirma Julio Olivera: “las leyes de la Economía no son leyes morales, pero el funcionamiento de un sistema económico centralizado o descentralizado, individualista o socialista, depende en última instancia de las fuerzas morales de la sociedad” (2010: 198).

ANEXO I

A continuación, se incluye la copia textual de la metodología de planificación implementada por la República de Cuba¹⁹ y difundida por CEPAL (Comisión Económica para América Latina)

Formulación

La planificación centralizada es la categoría definitoria del sistema de dirección, a través de la cual el Estado tiene la posibilidad, en representación de los intereses de toda la sociedad, de conducir conscientemente el proceso de desarrollo económico y social del país e inducir las acciones de todos los actores económicos en función de los objetivos definidos.

La conducción de la elaboración de los planes anualmente se sustenta en las “Las Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan de la Economía Nacional”. Dichas Indicaciones son objeto de revisión anualmente, en atención a las transformaciones que se suceden en el sistema de dirección en correspondencia con la actualización del modelo economía social y los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados en el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba.

En las Indicaciones Metodológicas en cuestión se inscribe la participación en la elaboración del Plan de la Economía Nacional de los organismos de la Administración Central del Estado, las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial, los Consejos de la Administración Provincial, el Consejo de la Administración Municipal Isla de la Juventud y otras entidades económicas, puntualizando la información y base cálculo a brindar por cada uno de ellos, entre otras cuestiones, el flujo de tareas y coordinaciones que se generan, así como el cronograma de trabajo para su cumplimiento.

El sistema de planificación se estructura en tres niveles económicos: Macro, meso y micro, que interactúan entre sí, con funciones específicas y diferentes grados de agregación; contemplando al sector estatal, al mixto, así como al resto de los actores económicos con independencia de las formas de propiedad y de gestión.

Implementación

El proceso de planificación de la economía nacional se caracteriza por iteraciones sucesivas entre los diferentes eslabones que lo integran, utilizando como herramienta fundamental el Modelo Global, en el que se agrupan las identidades macroeconómicas contables y las relaciones funcionales de mayor relevancia desde la perspectiva de la planificación, así como en el balance de una gama de productos seleccionados a partir de su relevancia en la economía. De tal forma, el proceso de planificación transita por diferentes momentos que a grandes rasgos se identifican con las etapas siguientes:

I Etapa: Confección por el MEP, con la participación de los organismos globales y rectores ramales, de las propuestas de Directivas Generales y Específicas, para la elaboración del plan, las que una vez aprobadas por el Gobierno, resultan el hilo conductor de este proceso. Referente importante lo constituyen los ejes y sectores económicos estratégicos definidos en las Bases en que se sustentará el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social al 2030 en proceso de estructuración metodológica y de procedimiento.

II Etapa: Las Entidades económicas elaboran su propuesta de Plan, teniendo presente sus relaciones horizontales, precisando las demandas potenciales por parte de la economía y las fuentes conocidas de recursos para ello; se presenta al MEP.

¹⁹ <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planificacion-de-cuba>

III Etapa: Se elabora por el MEP la propuesta de Plan a presentar a los niveles superiores de Gobierno para su aprobación, en la que intervienen los organismos de la Administración Central del Estado.

Las iteraciones sucesivas se expresan en indicadores *macroeconómicos y en una selección de balances, posibilitando focalizar la correspondencia entre los objetivos propuestos y su aseguramiento material y financiero.*

Una vez aprobado en primera instancia la propuesta de Plan, ésta se somete a la consideración de la Asamblea Nacional del Poder Popular en la sesión ordinaria a efectuarse en el mes de diciembre. Concluido este proceso, se emiten por el MEP a las entidades económicas el Plan correspondiente, conformado por Indicadores Directivos por los que han guiarse, y estos a su vez proceden a su desagregación hasta el nivel empresarial, unidades presupuestadas y demás entidades subordinadas.

Seguimiento y Evaluación

El monitoreo de la ejecución del Plan corresponde a los organismos globales y rectores de actividades, basándose en la información estadística que brinda periódicamente la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) y demás fuentes nominalizadas para aspectos puntuales, en lo que se inscribe el Banco Nacional de Cuba (BNC) entre otros.

A través de la información que brinda periódicamente la ONEI y demás fuentes nominalizadas, así como por las valoraciones efectuadas por los organismos globales y rectores, el MEP realiza análisis integrales que le permiten arribar a consideraciones sobre la marcha de la economía, situándolo en condiciones de hacer propuestas colegiadas con el resto de los factores involucrados a las instancias del Gobierno Central, para corregir posibles desviaciones con respecto al Plan.

Al menos en dos momentos, al cierre del primer semestre y a finales de año, se informa a la Asamblea Nacional del Poder Popular los resultados alcanzados en la economía.

Igualmente, las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular les corresponde examinar periódicamente la marcha de la economía en los respectivos territorios, coadyuvando a ello los órganos auxiliares a esa instancia.

Vinculación con la planificación sectorial

El proceso de elaboración del Plan y su seguimiento, involucra a los organismos de la Administración Central del Estado y al sistema empresarial, expresándose según su posicionamiento. Otras formas de gestión y propiedad, lo hacen de diferentes formas, inclusive indirectamente.

Vinculación con la planificación territorial

Corresponde a los Consejos de la Administración provinciales y municipales, subordinados a las Asambleas del Poder Popular a ese nivel, dar seguimiento al proceso de elaboración del Plan y posteriormente a su ejecución.

Anexo II

Cuadros estadísticos.

Cuadro N°1. Movimientos de fondos Nacionales. Tesorería. En miles de pesos fuertes y miles de \$ moneda nacional. Periodo 1884-1889. Años seleccionados. Argentina.

| Cód. | Cuentas | 1865 | 1875 | 1885 | 1889 |
|-------|------------------------------------|--------|--------|--------|---------|
| 1 | Ingresos Totales | 8.346 | 21.428 | 39.464 | 114.821 |
| 1.1 | Ingreso Tributarios | 8.018 | 16.107 | 29.348 | 55.537 |
| 1.1.1 | Derechos de Importación | 5.322 | 12.893 | 23.205 | 46.610 |
| 1.1.2 | Derechos de Exportación | 2.381 | 2.617 | 2.377 | 0 |
| 1.1.3 | Otros ingresos tributarios | 315 | 597 | 3.766 | 8.927 |
| 1.2 | Otros ingresos | 328 | 5.321 | 10.116 | 59.284 |
| 2 | Egresos | 10.769 | 31.045 | 57.204 | 148.531 |
| 2.1 | Interior | 879 | 6.178 | 15.177 | 43.025 |
| 2.2 | Hacienda | 3.412 | 7.980 | 13.844 | 24.222 |
| 2.3. | Guerra y Marina | 2.196 | 5.760 | 8.873 | 15.418 |
| 2.4 | Instrucción y Justicia | 316 | 1.325 | 3.758 | 7.666 |
| 2.5 | RREE | 72 | 170 | 446 | 2.950 |
| 2.6 | Egresos no Presupuestarios y otros | 3.893 | 3.075 | 1515 | 44.525 |
| 2.7 | De ejercicios anteriores | 0 | 6.552 | 13.590 | 10.734 |
| 3 | Uso del crédito | 2.423 | 9.613 | 17.740 | 33.709 |

Fuente: Cortes Conde (1989)

Cuadro N°2. Ingresos y Gastos del Estado Nacional. En miles de pesos de 2013. Argentina

| Cuentas | 1900 | 1910 | 1920 | 1928 | 1930 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Ingresos Totales | 199.139 | 321.746 | 271.034 | 526.994 | 597.592 |
| Ingresos Tributarios | 152.824 | 226.510 | 194.921 | 358.597 | 326.046 |
| Derechos de Importación | 101.854 | 176.308 | 89.920 | 251.795 | 230.859 |
| Derechos de Exportación | 5.624 | - | 53.892 | 21.553 | 7.677 |
| Impuestos Internos | 45.346 | 50.202 | 51.109 | 85.249 | 87.510 |
| Otros Ingresos | 46.315 | 95.236 | 76.113 | 168.397 | 271.546 |
| Gasto Total | 201.925 | 419.026 | 271.546 | 674.694 | 744.193 |

Fuente: Gerchunoff y otros (2016)

Cuadro N°3. Estructura Tributaria del sector público. Gobierno nacional y provincias. En %

| Tributos | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ingreso, utilidades y ganancias de capital | 7% | 5% | 5% | 12% | 19% | 20% | 16% | 21% |
| Sobre la propiedad | 3% | 3% | 3% | 1% | 2% | 1% | 1% | 1% |
| Sobre bienes y servicios | 38% | 39% | 39% | 42% | 43% | 40% | 35% | 34% |
| Comercio y las transacciones internacionales | 9% | 15% | 10% | 4% | 3% | 11% | 12% | 6% |
| Otros Impuestos | 0% | 3% | 2% | 2% | 1% | 1% | 0% | 0% |
| Aportes y contribuciones a la Seguridad Social | 26% | 22% | 25% | 23% | 16% | 12% | 21% | 22% |
| RECAUDACION NETA IMPUESTOS NACIONALES | 82% | 85% | 84% | 82% | 82% | 85% | 86% | 83% |
| IMPUESTOS PROVINCIALES | 18% | 15% | 16% | 18% | 18% | 15% | 14% | 17% |
| RECAUDACIÓN NETA TOTAL | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ministerio de Economía de Argentina

Cuadro N°4. Gasto del Sector Público. Gobierno Nacional, provincias y Municipios. En % del PIB. Argentina

| FINALIDAD | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| GASTO PÚBLICO TOTAL | 29,04 | 29,95 | 30,37 | 29,94 | 31,22 | 29,06 | 38,27 | 46,30 |
| GASTO PÚBLICO SIN SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA (IV) | 26,73 | 26,28 | 28,80 | 27,87 | 27,28 | 26,85 | 36,68 | 44,19 |
| I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO | 5,37 | 4,31 | 4,92 | 5,77 | 5,61 | 5,18 | 6,21 | 7,37 |
| II. GASTO PÚBLICO SOCIAL | 14,51 | 14,95 | 18,57 | 19,56 | 20,07 | 18,40 | 24,76 | 30,25 |
| III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS | 6,86 | 7,02 | 5,31 | 2,54 | 1,60 | 3,27 | 5,71 | 6,57 |
| IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA | 2,31 | 3,68 | 1,57 | 2,07 | 3,94 | 2,21 | 1,59 | 2,11 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Dirección de Análisis Fiscal. Ministerio de Hacienda

Cuadro N°5. Presión Tributaria. Clasificación Internacional. Nación y Provincias. En % del PIB

| CONCEPTO | 2005 | 2010 | 2015 |
|---|-------|-------|-------|
| Sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital | 5,01 | 4,72 | 6,46 |
| Ganancias | 4,81 | 4,61 | 6,41 |
| Activos / Ganancia Mínima Presunta (2) | 0,19 | 0,10 | 0,04 |
| Premios Juegos de Azar y Concursos Deportivos | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Sobre la propiedad | 0,32 | 0,32 | 0,31 |
| Bienes Personales | 0,31 | 0,31 | 0,31 |
| Otros | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Internos sobre bienes y servicios | 9,81 | 10,32 | 10,56 |
| Al valor agregado | 6,33 | 7,00 | 7,27 |
| Internos Unificados | 0,63 | 0,57 | 0,52 |
| Combustibles líquidos | 1,03 | 0,92 | 0,95 |
| Consumo de Energía Eléctrica | 0,05 | 0,04 | 0,01 |
| Créditos y Débitos en Cuenta Corriente | 1,62 | 1,62 | 1,64 |
| Otros | 0,16 | 0,17 | 0,17 |
| Sobre el comercio y las transacciones internacionales | 2,80 | 3,45 | 1,90 |
| Derechos de Importación | 0,65 | 0,67 | 0,58 |
| Estadística de Importación | 0,02 | 0,01 | 0,01 |
| Derechos de Exportación | 2,12 | 2,74 | 1,28 |
| Otros | 0,02 | 0,02 | 0,03 |
| Otros Impuestos | 0,15 | 0,14 | 0,12 |
| Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos | 0,02 | 0,02 | 0,02 |
| Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes | 0,13 | 0,13 | 0,09 |
| Aportes y contribuciones a la Seguridad Social | 2,99 | 6,17 | 6,98 |
| Empleados | 0,63 | 2,29 | 2,75 |
| Empleadores | 2,16 | 3,29 | 3,95 |
| Autónomos | 0,20 | 0,59 | 0,27 |
| RECAUDACION NETA IMPUESTOS NACIONALES | 20,77 | 24,93 | 26,17 |
| RECAUDACION IMPUESTOS PROVINCIALES | 3,76 | 4,14 | 5,29 |
| RECAUDACION NETA TOTAL | 24,53 | 29,07 | 31,45 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Dirección de Análisis Fiscal. Ministerio de Hacienda

Cuadro N°6. Ejecución presupuestaria del sector público argentino. Base devengado. En % del PIB.
Año 2018

| CONCEPTO | ADMINISTRACION NACIONAL | | | | PROV. Y GCBA | EMPRESAS PUBLICAS | FONDOS FIDUCIARIOS | OTROS | TOTAL |
|--|-------------------------|--------------------|------------------|-------|--------------|-------------------|--------------------|-------|-------|
| | ADM.. CENTRAL | ORGANISMOS DESCENT | INST.SEG. SOCIAL | TOTAL | | | | | |
| - INGRESOS CORRIENTES | 7,24 | 0,38 | 9,16 | 16,78 | 14,08 | 0,21 | 0,67 | 1,28 | 33,02 |
| - INGRESOS TRIBUTARIOS | 6,34 | 0,11 | 2,65 | 9,11 | 12,63 | 0,00 | 0,26 | 0,33 | 22,33 |
| - CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL | 0,07 | 0,05 | 5,23 | 5,35 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,79 | 6,15 |
| - INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 0,18 | 0,17 | 0,01 | 0,37 | 0,93 | 0,00 | 0,06 | 0,13 | 1,49 |
| - VENTAS DE BS.Y SERV.DE LA ADM.PUB. | 0,02 | 0,02 | 0,00 | 0,05 | 0,10 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,14 |
| - RENTAS DE LA PROPIEDAD | 0,61 | 0,02 | 1,26 | 1,89 | 0,26 | 0,02 | 0,27 | 0,01 | 2,44 |
| - TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,16 | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,18 |
| - OTROS INGRESOS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,20 | 0,08 | 0,01 | 0,29 |
| - SUPERAVIT OPER. EMPRESAS PUBLICAS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| GASTOS CORRIENTES | 8,38 | 1,28 | 9,62 | 19,29 | 13,21 | 0,82 | 0,72 | 1,59 | 35,62 |
| - GASTOS DE CONSUMO | 2,31 | 0,51 | 0,15 | 2,97 | 9,02 | 0,00 | 0,00 | 0,62 | 12,62 |
| - INTERESES Y OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD | 3,71 | 0,00 | 0,00 | 3,71 | 0,69 | 0,01 | 0,09 | 0,00 | 4,50 |
| . Intereses | 3,71 | 0,00 | 0,00 | 3,71 | 0,69 | 0,01 | 0,09 | 0,00 | 4,50 |
| . Otras Rentas | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| - PRESTACIONES DE LA SEG. SOCIAL | 0,13 | 0,59 | 8,14 | 8,86 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 8,86 |
| - OTROS GASTOS CORRIENTES | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,14 | 0,13 | 0,00 | 0,27 |
| - TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 2,23 | 0,17 | 1,34 | 3,74 | 3,50 | 0,00 | 0,49 | 0,97 | 8,70 |
| . Al sector privado | 1,42 | 0,17 | 1,34 | 2,93 | 1,10 | 0,00 | 0,49 | 0,91 | 5,43 |
| . Al sector público | 0,79 | 0,00 | 0,00 | 0,79 | 2,40 | 0,00 | 0,00 | 0,06 | 3,25 |
| . Al sector externo | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,02 |
| - DEFICIT OPER. EMPRESAS PUBLICAS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,67 | 0,00 | 0,00 | 0,67 |
| RESULT.ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II) | -1,14 | -0,90 | -0,47 | -2,51 | 0,87 | -0,60 | -0,04 | -0,32 | -2,60 |
| RECURSOS DE CAPITAL | 0,06 | 0,00 | 0,00 | 0,06 | 0,15 | 0,08 | 0,03 | 0,00 | 0,33 |
| GASTOS DE CAPITAL | 0,47 | 0,31 | 0,01 | 0,78 | 2,19 | 0,32 | 0,21 | 0,00 | 3,50 |
| - INVERSION REAL DIRECTA | 0,15 | 0,30 | 0,01 | 0,45 | 1,51 | 0,32 | 0,00 | 0,00 | 2,28 |
| - TRANSFERENCIAS DE CAPITAL | 0,21 | 0,01 | 0,00 | 0,22 | 0,46 | 0,00 | 0,21 | 0,00 | 0,88 |
| - INVERSION FINANCIERA | 0,11 | 0,00 | 0,00 | 0,11 | 0,23 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,34 |
| INGRESOS ANTES DE FIGURAT. (I+IV) | 7,31 | 0,38 | 9,16 | 16,84 | 14,23 | 0,30 | 0,70 | 1,28 | 33,35 |
| GASTOS ANTES DE FIGURAT. (II+V) | 8,85 | 1,59 | 9,63 | 20,07 | 15,40 | 1,14 | 0,93 | 1,59 | 39,12 |
| SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (XI-XII) | -2,99 | 0,13 | 1,00 | -1,86 | 0,49 | -0,06 | 0,16 | 0,01 | -1,27 |
| RESULTADO FINANCIERO (XI-XIV) | -6,69 | 0,13 | 1,00 | -5,57 | -0,20 | -0,07 | 0,06 | 0,01 | -5,77 |
| FUENTES FINANCIERAS | 2,48 | 0,29 | 0,62 | 3,38 | 1,38 | 0,42 | 0,47 | 0,00 | 5,67 |
| APLICACIONES FINANCIERAS | 6,92 | 0,43 | 1,62 | 8,97 | 1,48 | 0,69 | 0,40 | 0,06 | 11,60 |
| ENDEUDAMIENTO NETO | 11,14 | 0,02 | 0,00 | 11,16 | 0,30 | 0,35 | -0,14 | 0,04 | 11,70 |

Fuente: Ministerio de Economía

Referencias

- Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía. Actualizado y aumentado por Giovanni Fornero*. 4ta. Edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2004. Impreso.
- Adler-Karlsson, G. *El socialismo funcional en Suecia: la teoría sueca para una socialización democrática*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1975. Impreso.
- Acocella N. y Giovanni Di Bartolomeo. "Towards a new theory of MPRA". Junio 2007. Disponible en: <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/4419>.
- Argumedo, Alcira. *Los silencios y las voces de en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. Buenos Aires: Colihue, 2009. Impreso
- Arrow Kenneth. *Elección social y valores individuales*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1994. Impreso
- Axelrod, R. *La complejidad de la cooperación. Modelos de Cooperación y colaboración basados en los agentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003. Impreso.
- Bailey, Martin. *Renta Nacional y Nivel de Precios*. Tercera edición. Madrid: Alianza Editorial, 1978
- Barros de Castro y Carlos Francisco Lessa. *Introducción a la Economía. Un enfoque estructuralista*. 39° Edición. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 1982.
- Becattini, Giacomo. "Del distrito industrial marshalliano a la «teoría del distrito» contemporánea. Una breve reconstrucción crítica". *Investigaciones Regionales*, núm. 1, otoño, 2002, Madrid, España. pp. 9-32.
- Berlín, I. *Las raíces del romanticismo*. Buenos Aires: Editorial Taurus, 2015. Impreso.
- Bird, Richard. "Fiscal federalism". *University of Toronto*. Disponible en: <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/71081/1000529-Fiscal-Federalism.PDF>
- Bird, Richard. "Subnational Taxation in developing countries. A review of literature". *World Bank*. Washington, 2010. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/>
- Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005. Impreso.
- Boyer, Robert. *Los mundos de la desigualdad. Un análisis a partir de la teoría de la regulación y una respuesta a Thomas Piketty*. Buenos Aires: Ediciones Octubre, 2014. Impreso.
- Braun, Miguel y Lucas Llach. *Macroeconomía Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2018.
- Caballero Miguez Gonzalo. "Nuevo Institucionalismo en ciencia política", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. ISSN 1577-239 X Vol 6 número, 2, 2007, 9-27.
- Cardozo, Henrique y Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo XXI. Buenos Aires, 2003. Impreso.
- CEPAL. *Sistema de Planificación de Cuba*. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planificacion-de-cuba>
- Cooper, R. y John, A. "Coordinating coordination failures in Keynesian models". *Quarterly Journal of Economics*. Oxford University Press. Oxford, United Kingdom. Agosto, 1988.
- Cullis, John y Philip Jones. *Public Finance and Public Choice*. New York: Oxford University Press, 1998. Impreso.

- De Pablo, Juan C. *Macroeconomía*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu, 1973.
- Dornbusch, Rudiger; Stanley Fischer y Richard Staretz. *Macroeconomía*. 10° Edición. México: Mc Graw Hill _Interamericana, 2008. Décima Edición. Impreso.
- Dos Santos, Theotonio. *La teoría de la dependencia*. Buenos Aires: Plaza & Janés editores, 2003. Impreso.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. FALLOS 151:359. 20/06/1928
- Filgueira, F. y Rubén M. Lo Vuolo. "La reducción del espacio público en América Latina. Elementos para la construcción de una contra-hegemonía en la producción de bienes y servicios sociales". Mayo de 2020. Documentos de Trabajo CIEPP Documento N° 105. Disponible en: https://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/Documento_105.pdf
- Friedman, M. "Nobel Lecture: Inflation and Unemployment Journal of Political Economy". Vol. 85, No. 3 (Jun., 1977), pp. 451-472. *The University of Chicago Press* Illinois, USA. <https://www.jstor.org/stable/1830192>
- Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentina*. Buenos Aires: Espasa Calpe /Ariel, 1998. Impreso.
- Gerchunoff, Pablo. *El eslabón perdido. La economía política de los gobiernos radicales (1916-1930)*. Buenos Aires: Edhasa, 2016. Impreso.
- Gerchunoff, Pablo; Fernando Rocchi y Gastón Rossi. *Las crisis económicas argentinas. 1870-1905*. Buenos Aires: Edhasa, 2008. Impreso.
- Gómez Sabaini y González Cano. *Manual de Finanzas Públicas y Política Tributaria*. Santo Domingo, República Dominicana: Centro De Capacitación En Política Y Gestión Fiscal, 1983.
- Helm, Dieter, y Stephen Smith. "The assessment: decentralisation and the economics of local government." *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 3, no. 2, 1987, pp. i-xxi. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/23606128. Accessed 15 Jan. 2021.
- Heyman, Daniel (editor). *Progresos en Macroeconomía*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2007. Impreso.
- Hicks, J. R. "Mr. Keynes and the "Classics"; A Suggested Interpretation". *Econometrica*, Vol. 5, No. 2 (Apr., 1937), pp. 147-159. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1907242>- Acceso: 03/05/2011
- Holcombe, R. *Una teoría sobre la teoría de los bienes públicos*. Bienes públicos y producción pública. *Libertas* Vol. año 15, n. 29 (octubre 1998), pp. 3-31
- Holmes, A. Wheaton College. 14 de agosto 2015. "A History of Philosophy". [Video]. Obtenido https://www.youtube.com/watch?v=ARarjQYOhA4&list=PL9GwT4_YRzdBf9nIUHs0zjrnUVI-KBNSM&index=57
- Iturriz, Eulogio. *Curso de Finanzas Públicas*. Segunda edición actualizada. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1981
- Hora, Roy. *Historia económica de la Argentina en el siglo XIX*. Villa Ballester: Siglo Veintiuno editores, 2010
- Johnson, H. *Inflación y revolución y contrarrevolución keynesiana y monetarista*. Barcelona: Oikos – Tau, 1978. Impreso.
- Kalecki, M. *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1977. Impreso.

- Keynes, John M. *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1992. Impreso.
- Kraus, Hans. “Del Cameralismo a la economía nacional. La tradición alemana de las ciencias políticas hasta el comienzo del siglo XX”. *Historia* 396. N°1. [103-125]. 2011. Disponible en: /Dialnet-DelCameralismoALaEconomiaNacionalLaTradicionAleman-3700375.pdf
- Krugman Paul. *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona: Antoni Bosch editores, 1997. Impreso.
- Krugman, P. *El retorno a la economía de la depresión*. Barcelona: Editorial Crítica, 2000. Impreso.
- Kydland, F. y Prescott, E. “Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans”. *Journal of Political Economy*. Febrero, 1977
- Leijonhufvud, A. *Organización e Inestabilidad Económica*. Buenos Aires: Temas, 2006. Impreso.
- Lo Vuolo, Rubén. *Distribución y Crecimiento. Una controversia persistente*. Buenos Aires: Miño Dávila Editores. Buenos Aires, 2009. Impreso.
- López Accotto, Alejandro y otros. *Finanzas Públicas y Política fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*. Los Polvorines: Ediciones UNGS, 2016. impreso
- Macón, Jorge. *Economía del Sector Público*. Bogotá: Editorial McGraw-Hill, 2002. Impreso.
- Mankiw, G. “Real Business Cycles: a New Keynesian Perspective”. *Journal of Economic Perspectives*. 1989. Nro.3
- Manzanal, Mabel. *Territorio, Poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio*. En Mabel Manzanal; Mariana Arzeno; Beatriz Nussbaumer (compiladoras). *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*. 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad, 2007. Impreso.
- Marx, Carlos. *El Capital. Crítica de la economía política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. Impreso.
- Mill, John Stuart. *Sobre la libertad / Utilitarismo*. Buenos Aires: Editorial Claridad, 2014.
- Mill, John Stuart. *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*. Disponible en: <https://www.econlib.org/library/Mill/mIP.html>
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional Sexta Edición Actualizada 2016. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/clasificador16.pdf>
- Musgrave, R y Peggy Musgrave. *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. Madrid: Mc Graw Hill, 1992. Impreso.
- Musgrave, Richard. “The role of state in Fiscal Theory”. *International Tax and Public Finance*, 3 [247-258]. Kluwer Academic Publishers. 1996
- Oates, W.E. “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”. *International Tax Public Finance* **12**, 349–373 (2005). <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>. August 2005
- Oates, Wallace. *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración local. Madrid, 1977.
- Oates, Wallace. *Federalismo Fiscal: una mirada*. En Remy Prud'home. Public finance with several levels of government: proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels, 1990
- Olivera, Julio. *Economía y Hermenéutica*. Caseros: Editorial de la Universidad Nacional de Caseros, 2010. Impreso.

- Olivera, Julio. *Inflación y Bienes Públicos*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Comunicación presentada en la reunión del 11 de diciembre de 2013.
- Oszlak, Oscar. *Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina*. Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. XXI, 1982, enero-marzo. Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar. *Estado y sociedad: las nuevas reglas de juego* Revista del CLAD Reforma y Democracia Número 009, Octubre 1997
- Piketty, Thomas. *Capital e Ideología*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 2019. Impreso.
- Plosser, C. "Understanding real bussines cycles". *Journal of Economic Perspectives*. N°3, 1989
- Porto, Alberto. *Federalismo Fiscal: el caso argentino*. Buenos Aires: Editorial Tesis, 1990. Impreso.
- Porto, Alberto. *Evolución del Sector Público Argentino en el largo plazo. Versión Preliminar*. Serie Documentos de Trabajo del CEFIP. Universidad de La Plata. Disponible en: www.mfp.econo.unlp.edu.ar. Consultado el 20/3/2021.
- Remy Prud'home. "The dangers of decentralization". *The World Bank Research Observer*, Volume 10, Issue 2, August 1995, Pages 201–220, <https://doi.org/10.1093>
- Ricardo, David. *Principios de economía política y tributación*. México: Fondo de Cultura Económica, 1973. Impreso.
- Roll, E. *Historia de las Doctrinas Económicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982
- Romero, José Luis. *Latinoamérica: Situación e ideologías*. Buenos Aires: Ediciones del Candil, 1967. Impreso.
- Samuelson, Paul. "The Pure Theory of Public Expenditure". *The Review of Economics and statistics*. Vol. 36, No. 4 (Nov., 1954), pp. 387-389. The MIT Press
- Savas, A, La teoría de la privatización. Mimeo.
- Schumpeter, Joseph. *Historia del análisis económico*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1971. Impreso.
- Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2000. Impreso.
- Sen, Amartya. *La idea de la justicia*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2014. Impreso.
- Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979. Impreso.
- Solimano, Andrés (compilador). *Desigualdad social. Valores, crecimiento y estado*. México: El trimestre Económico, 2000. Impreso.
- Spahn, Paul. "Towards decentralized fiscal constitutions". *Económica*. La Plata. Volumen XLIV. N°3. 1998
- Stiglitz, Joseph. *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch, 1982. Impreso.
- Tanzi, Vito. *The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis*. Paper presented at the plenary session of the 65th Congress of the International Institute of Public finance, Cape Town (South Africa), August 13, 2009.
- Tiebout, Charles. "A pure theory of local expenditures". *Journal de Political Economy*, 1956
- Tinbergen, J, *On the theory of economic policy*. Ámsterdam: North Holland, 1952. Impreso.
- Tobin, J. *La teoría general de Keynes, cincuenta años después*. Buenos Aires: Editorial Tesis, 1988. Impreso.

Van Parijs, Philippe. ¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, 1992.

Vandenberg, Paul. "North's institutionalism and the prospect of combining theoretical approaches" (2002) 26 (2): 217-235 doi:10.1093/cje/26.2.217

Varian, H. *Microeconomía Intermedia*. 4ta Edición. Barcelona: Antoni Bosch, 1996. Impreso.

