

Entrelíneas de la Política Económica

Sumario

*Página 1***Editorial: La oposición, las Políticas de Estado y sus chances para el 2015**

*Página 3***Pampero frontal
Por Guillermo Bellingi**

*Página 15***El comportamiento reciente del empleo****Por Julián Barberis**

*Página 25***Entre los dichos y los hechos en la relación Nación-Provincias****Por Alfredo Iñiguez
Ramiro Manzanal**

Staff

DIRECTOR
Lic. Gerardo De Santis**COORDINADOR**
Lic. Germán Saller**CONSEJO EDITORIAL**
Lic. Alfredo Iñiguez
Dr. Pablo Lavarello
Lic. Miguel Zanabria**EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**
Lic. Rafael Aristides Selva
Lic. Julián Barberis
Lic. Fernando Álvarez
Lic. Matías Mancini
Lic. Guillermo Bellingi
Lic. Manuel Rodríguez
Lic. Roberto Collivignarelli
Cr. Diego Turkenich**ÁREA DE PRENSA**
Lic. Edgardo Corroccoli
Lic. Federico Serra
María Verónica Torras

Editorial: La oposición, las Políticas de Estado y sus chances para el 2015

La profundización de la democracia requiere indudablemente que se discutan "Políticas de Estado". Ello es mucho más que un slogan vacío. Se necesita que la dirigencia tome conciencia que es algo importante, serio, profundo. Sin embargo, la experiencia actual muestra que para la oposición la "Políticas de Estado" es la simple enunciación de ideas vagas y generales respecto a ciertos temas: educación (sí, primero educación porque queda bien), salud (sí, claro, también queda bien), redistribución del ingreso (ídem), seguridad (dependiendo el caso) y pacto fiscal.

¿Por qué estos enunciados vagos e imprecisos no se traducen en "Políticas de Estado"? En primer lugar, porque las "Políticas de Estado" requieren espacios de discusión en el seno de los partidos políticos. Situación rara en nuestro país en donde la totalidad de las fuerzas opositoras no cuenta con estructuras partidarias sino con encargados de prensa y un lugar en la agenda de los programas televisivos. En segundo lugar, porque la falta de debate interno y relación con sus bases, llevó a los partidos políticos a limitar su estrategia a ponerse detrás de la ofensiva de la alianza agro mediática en el 2008. El intento destituyente montado a partir de la rebelión fiscal de las patronales agropecuarias hizo creer a la oposición que se le abría una oportunidad de posicionarse como administradora de un proyecto sectorial que no hace al todo. Esto les impidió discutir ideas hacia el futuro. Hoy es un buen momento para revisar el error de esa estrategia, ya que se inicia la campaña electoral de cara a octubre, y si bien no tienen mayores chances de recuperar el tiempo perdido en las elecciones del 2011, sí pueden tener una posibilidad en el 2015.

Es importante que cada candidato, cuando enuncia que está preocupado por la distribución del ingreso, explique claramente a quién le va a cobrar más impuestos y qué destino tendrán esos recursos. En su defecto, seguirá siendo todo declamativo.

Como se ha sostenido desde esta revista, la Argentina tiene una estructura productiva desequilibrada. Existen unos pocos sectores con productividades mayores que otros, lo cual genera fuertes brechas regionales, sectoriales y sociales. Esto hace imprescindible profundizar las políticas que permitan reducir las brechas entre los sectores con ventajas comparativas, hoy beneficiados por los buenos precios internacionales. ¿O acaso en los países desarrollados los sectores industriales no financian a los sectores con desventajas comparativas?

El crecimiento se traduce en desarrollo en la medida en que exista, por un lado, un ritmo sostenido de aumento del mercado interno y, por el otro, un cambio de la estructura productiva que reduzca dichas brechas. Partiendo de una estructura productiva diezmada por la apertura y la financiación, el gobierno dio importantes pasos para reducir las brechas sociales, a través del impulso a actividades generadoras de empleo. Sin embargo, estas brechas existen en la medida que no sean reducidas las brechas productivas entre empleos de baja y alta calidad, entre grandes empresas competitivas y pequeñas empresas con técnicas rezagadas.

Esto abre una importante agenda de "Políticas de Estado" que la oposición debería estar

discutiendo más allá de las declamaciones. ¿Cómo consolidar lo avanzado? ¿Cómo insertar aquellas buenas políticas aplicadas en una estrategia de desarrollo? ¿Cómo salir de la trampa de especializarse en las ventajas comparativas en unos pocos sectores? ¿Con qué tipos de políticas industriales? ¿Apoyando a grandes grupos nacionales haciéndolos cumplir los planes de inversión local para que dejen de financiar su multinacionalización? ¿Apoyándolos pero a cambio de empleo, inversión y tecnología nacional? Pensar en "Políticas de Estado" requiere, en primer lugar, una oposición que deje de defender los intereses de dos corporaciones como si fueran los intereses de todos los argentinos. En segundo lugar, que rompa el esquema del colonialismo cultural del "no se puede", de que Argentina quizás le de para mucho más que ser granero de China o la góndola de las grandes cadenas de supermercado europeas. La Argentina tiene con qué dar batalla en esta nueva etapa y este gobierno ha tenido la capacidad de entenderlo. Así lo demuestra la protección a sectores productivos con las licencias no automáticas, el aumento al presupuesto de Ciencia y Tecnología, el apoyo a experiencias de empresas estatales exitosas como INVAP, el financiamiento a la innovación de las Pymes nacionales de maquinaria agrícola, los desarrollos locales en biotecnología de empresas nacionales, entre otras experiencias que requieren ser replicadas. Quizás reconocer estos avances no le permita a nuestros dirigentes opositores estar en la tapa de un gran diario argentino ni a una foto junto al divulgador latinoamericano del liberalismo más extremo del Mont Pelerin, pero sí profundizar el debate democrático y recuperar la alternancia democrática en el 2015.

En este número de Entrelíneas de la Política Económica presentamos tres trabajos. En el primero se explora el comportamiento desagregado del comercio exterior, tanto por ramas industriales como por precios y cantidades según uso económico y grandes rubros. A partir de allí se podrán encontrar resultados inéditos para nuestra economía.

En el segundo se analiza el comportamiento reciente del empleo en el mediano plazo y, en particular, el modo en que se afectó el mercado de trabajo a partir del año 2009.

En el tercero, se plantea el eterno debate de la relación fiscal entre nación y provincias, repasando su historia y configuración hasta nuestros días.

Pampero frontal

Por Guillermo Bellingi

Con fuerte crecimiento de las exportaciones y las importaciones, manteniéndose elevado el superávit comercial, se explora el comportamiento desagregado, tanto por ramas industriales como por precios y cantidades según uso económico y grandes rubros. La mirada desagregada deja algunas sorpresas y muestra algunos importantes cambios de tendencia, no sólo respecto de la década de 1990, sino de la historia económica argentina.

Introducción

En este estudio nos hemos propuesto analizar el comportamiento del comercio exterior argentino en los últimos años, con particular énfasis en las exportaciones y su composición.

Lo primero que debemos dejar en claro es el alcance que tiene este trabajo en materia de metodología utilizada. Existen algunos factores que complican el análisis, pero que se deben aclarar para poder interpretar mejor los resultados.

Una primera cuestión ineludible es que el año 2009 es un "mal año" estadísticamente hablando, dado que la crisis internacional a los fines del producto y el comercio mundial hace que, si lo tomamos como final del período de comparación, todos los resultados parecerán peores de lo que son, se complicará la interpretación del desempeño del comercio exterior (tanto expo como importaciones) y se incurriría en malos juicios.

En 2010 la situación mejora, aunque seguramente será 2011 un año menos influenciado por la crisis de manera que las comparaciones no nos induzcan a análisis erróneos. Esta problemática ha tratado de ser disimulada de la siguiente manera: cuando comparamos períodos históricos contra el final de la serie tomamos hasta el año 2010 en valores agregados (expo totales, impo totales). Cuando el dato de 2010 aún no está disponible (pasa a nivel desagregado por rama de la industria) tomamos como final de la serie el promedio 2008-2009. Esto no elimina el problema, pero dado que el comportamiento de 2009 es bajo todo punto de vista excepcional, al promediarlo obtenemos un resultado más suavizado y acorde con lo que ya se observa para 2010.

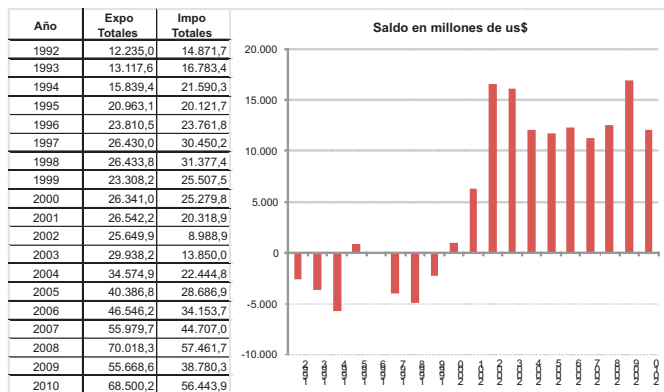
Por otro lado, también parece ser necesario aclarar que las cifras del comercio exterior que se consideran acá corresponden en su totalidad a organismos oficiales nacionales como el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Industria y el Indec, cuya metodología para el comercio exterior no ha sido objeto de dudas. En algunos casos se trabaja con estadísticas provistas por la Organización Mundial de Comercio.

Exportaciones, Importaciones y Saldo

El comercio exterior de bienes provee divisas a partir del modelo económico vigente

desde 2003 en gran cantidad y de manera ininterrumpida. Lo que en otros períodos de nuestra historia eran crisis motivadas en el cuello de botella externo, por falta de divisas o porque se agotaba el ingreso de préstamos, en los últimos años ha sido resuelto por el superávit comercial.

En lo que se refiere al saldo comercial, es decir al aporte de divisas del comercio exterior de bienes, se observa que se comporta como un flujo positivo permanente, aportando un piso de entre 11.000 y 12.000 millones de dólares, que en años muy particulares alcanzó los 16.000 millones de dólares (por ejemplo en 2009).

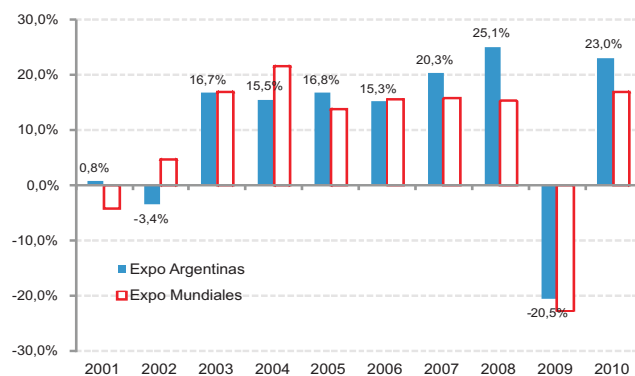


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Esta misma mirada de la serie en un plazo largo nos muestra que desde 2003 el crecimiento de las exportaciones ha sido tal que en 2010 quintuplica el valor de 1992, en tanto que las importaciones se cuadruplicaron. Dado que los años 1991 y 1992 son susceptibles de ser considerados particulares, podemos comparar con 1996 ó 1997, que fueron más estables estadísticamente. Respecto de ellos se observa que las exportaciones se triplicaron y las importaciones se duplicaron.

El crecimiento de las exportaciones argentinas a partir de 2003 se asemeja al comportamiento de las mundiales, aunque en los años 2007, 2008 y 2010 Argentina aumenta sus exportaciones porcentualmente unos 5 o 6 puntos más que el crecimiento de las expo mundiales. Incluso en 2009 la caída mundial de las exportaciones es superior a la argentina. Con esta dinámica, Argentina volvió a aparecer entre los primeros 30 exportadores mundiales en el año 2009 sin incluir al comercio intra-UE (27).

Variación porcentual de las exportaciones en valores corrientes



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y WTO.

De la pubertad a la adolescencia: el fin del acné en la composición de las expo

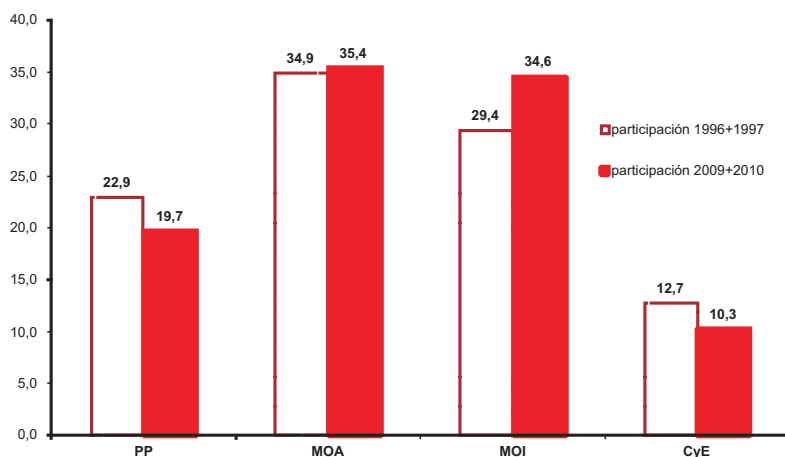
Una característica histórica de las exportaciones argentinas fue la elevada participación de los productos primarios, principalmente granos en el total exportado. El análisis de los últimos años sugiere conclusiones importantes en la dirección contraria: el principal componente de las exportaciones son las Manufacturas de Origen Industrial. Efectivamente, tomando una primera apertura que desagregue el total exportado en los cuatro Grandes Rubros, se observa que el crecimiento tendencial de cada uno de ellos es tal que las MOI han ganado participación al punto de transformarse, en 2010, en el principal componente de las exportaciones.

El análisis de la composición por Grandes Rubros muestra una caída en la participación de los Productos Primarios (PP) y de Combustible y Energía (CyE), en tanto que las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) permanecen estables o con una pequeña baja al ver los últimos veinte años.

Si bien la participación de cada uno de los grandes rubros en el total exportado se muestra oscilante en cada año de los últimos veinte, se observan algunas tendencias nítidas a partir de 2003, como el crecimiento en la relevancia que tienen las MOI en el total, así como la caída de la participación de los Combustibles y Energía.

Un poco más adelante trataremos de mostrar cuál es la evolución de cada uno de estos rubros cuando descomponemos el valor exportado en las dos variables que lo explican: precio y cantidad.

Participación de cada rubro en el total exportado para bienes seleccionados



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

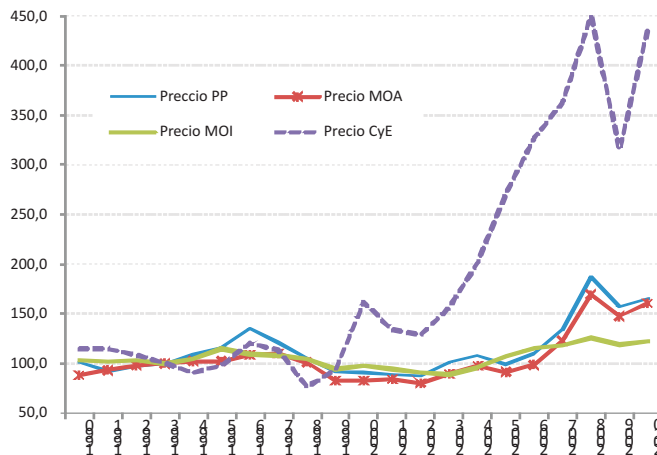
Valor Precio y Cantidades: ni brisa de cola

Un análisis muy útil de la conducta de las exportaciones es la observación de la descomposición en las dos variables que constituyen el valor: el precio y la cantidad. Tradicionalmente se ha relacionado la bonanza de los precios externos con el viento de cola, en el sentido de beneficiarse de situaciones ajenas a las políticas propias.

Cuando se analiza el comportamiento de los precios de los grandes rubros en los últimos veinte años se observa que los precios no han sido el motor que permitió quintuplicar las

exportaciones. Efectivamente, el índice que muestra el nivel general de precios de las exportaciones subió 57% desde 1990, en tanto que el índice de valor exportado subió 454% en el período 1990-2010.

Índice de precio de las exportaciones por grandes rubros base 1993=100



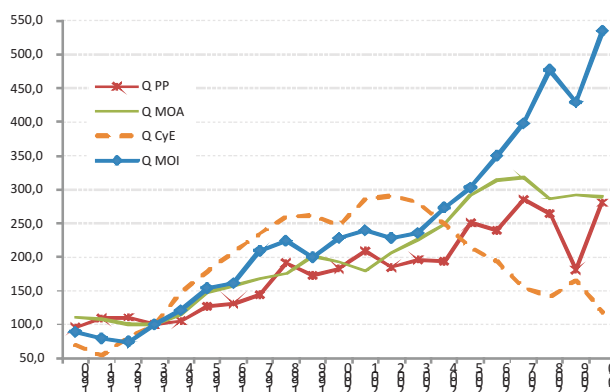
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Más curioso resulta que, desagregado por grandes rubros, el precio que más se elevó es el de los Combustibles y Energía, justamente el que mayor participación perdió en el total exportado por Argentina. Y para mayor contraste resulta que el precio que menos creció es el de las MOI, que es el rubro que ganó mayor participación en el total exportado. Desde 1990 hasta 2010 el índice de precios de las MOI subió 18%.

Como ya se puede ir intuyendo a esta altura de los elementos expuestos, el comportamiento del índice de cantidades exportadas de los grandes rubros deberá mostrar un fuerte crecimiento de las MOI.

A modo de síntesis vale la pena comentar que el crecimiento del índice de cantidades exportadas de las MOI en el período 1990-2010 es de 500%.

Índice de cantidad de las exportaciones por grandes rubros base 1993=100



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

No es época de poda, las ramas crecen

Otra forma de desagregar el análisis de las exportaciones totales que, como vimos, se incrementaron fuertemente desde 2003, es el estudio por ramas industriales, identificadas a dos dígitos del clasificador. Esta forma no es una subdivisión de los grandes rubros, sino una forma diferente, por lo cual incluye tanto manufacturas industriales como agropecuarias y derivados de combustibles.

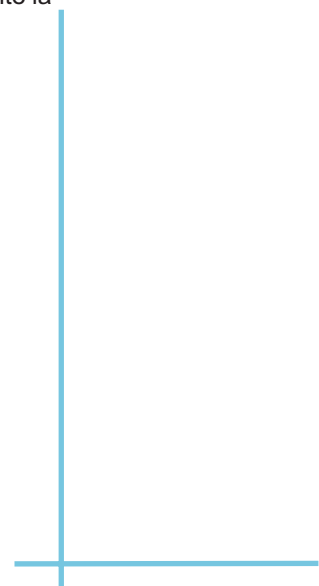
Es importante aclarar este punto, dado que al nivel de agregación que se descompone el comercio exportador por Grandes Rubros no permite cruces con las ramas industriales. Adicionalmente se debe aclarar dado que se presta a confusión que hablemos de ramas industriales y que se incluya tanto a las manufacturas de origen industrial como las de origen agropecuario. Finalmente, entre estas aclaraciones merece decirse que si al comercio por ramas le restáramos las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario el saldo sería sensiblemente menor.

La principal rama industrial en cuanto a exportaciones en el año 2009 (y también en los veinte años previos) es la de Alimentos y Bebidas, cuya evolución es drásticamente positiva desde el año 2003 hasta 2008, cayendo en 2009 como consecuencia de la crisis mundial.

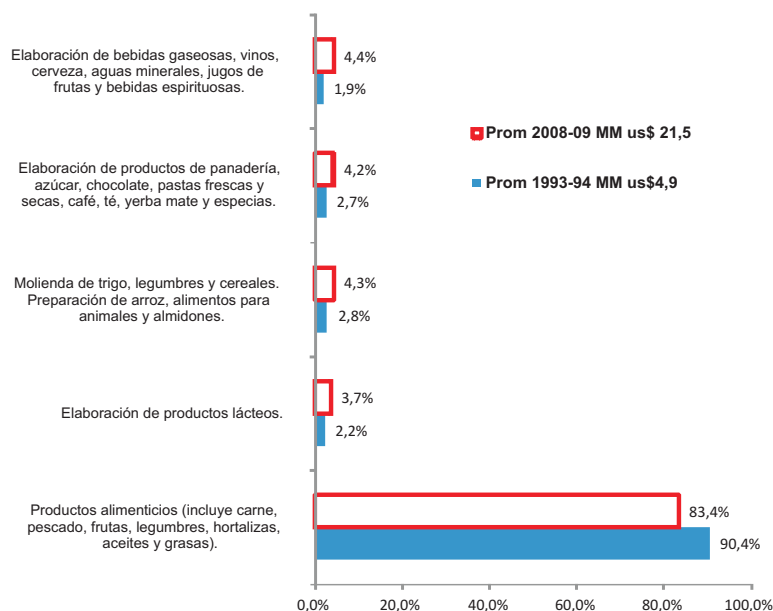
La rama alimentos y bebidas está constituida en su interior por las manufacturas de las siguientes aperturas a tres dígitos:

- § Productos alimenticios (incluye carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas).
- § Elaboración de productos lácteos.
- § Molienda de trigo, legumbres y cereales. Preparación de arroz, alimentos para animales y almidones.
- § Elaboración de productos de panadería, azúcar, chocolate, pastas frescas y secas, café, té, yerba mate y especias.
- § Elaboración de bebidas gaseosas, vinos, cerveza, aguas minerales, jugos de frutas y bebidas espirituosas

Dentro de la rama puede observarse una tendencia leve a la desconcentración en detrimento de los Productos alimenticios, creciendo todos los demás, especialmente la rama de Bebidas.



Exportaciones de la Rama Alimentos y Bebidas con apertura a 3 dígitos. Participación en el bienio



Fuente: Ministerio de Industria.

Si se quita la rama Alimentos y Bebidas se destacan en el año 2009 otras ramas por el valor de sus exportaciones, siendo las más relevantes Vehículos, Productos químicos y Metales.

En el siguiente gráfico vemos la evolución sólo para algunos años seleccionados y para sectores más relevantes en términos de monto exportado, excluida la rama Alimentos y Bebidas.

El análisis aún a nivel agregado del comportamiento exportador de las ramas industriales permite extraer algunas conclusiones de interés. En primer lugar las exportaciones de manufacturas han crecido a un ritmo elevado cualquiera que sea el punto de comparación (expo del mundo, año que se tome como punto de partida, mismo agregado en otros períodos, etc.).

La rama de Alimentos y bebidas se destaca ampliamente en valor y crecimiento en los últimos 20 años, aunque al interior de la rama hay leves cambios en la composición.

Vehículos y Químicos son ramas que si bien en los últimos 20 años estuvieron entre las de mayor participación en las exportaciones industriales, tuvieron un crecimiento muy superior a la media y a la propia rama Alimentos y bebidas.

Finalmente, entre las ramas cuyo comportamiento en el período merece atención por su variación porcentual y absoluta en valores, se destaca la fabricación y producción de cauchos y plásticos y la maquinaria y equipo cuya clasificación no ingresa en las otras ramas.

Principales ramas exportadoras 1993/94 y 2008/09. Millones de us\$

Principales Ramas 2008/09			var% 1993/94- 2008/09	Principales Ramas 1993/94		
1	15 Alimentos y Bebidas	21.516,8	341,4%	1	15 Alimentos y Bebidas	4.874,4
2	34 Vehículos Automotores	6.187,1	578,3%	2	34 Vehículos Automotores	912,1
3	24 Sust y Prod Químicos	5.440,3	505,3%	3	24 Sust y Prod Químicos	898,8
4	27 Metales Comunes	3.594,6	480,0%	4	19 Curtido Term Cueros	820,9
5	23 Fab. Coque y ref Petróleo	3.335,7	441,9%	5	27 Metales Comunes	619,8
6	29 Maquinaria y Equipo NCP	1.429,7	339,2%	6	23 Fab. Coque y ref Petróleo	615,6
7	19 Curtido Term Cueros	842,5	2,6%	7	29 Maquinaria y Equipo NCP	325,5
8	25 Productos de Caucho y Plástico	814,1	559,4%	8	17 Productos Textiles	208,6
Total General		46.764,7	343,9%	Total General		10.535,5

Fuente: Ministerio de Industria.

¿Qué me importa?

Las importaciones totales argentinas han crecido a un ritmo muy alto, de manera discontinua los últimos 20 años. Se incrementaron 280% en el período 1992-2010, creciendo 307% desde 2003. Esta evolución en el período de ocho años marca la relevancia del PBI como factor explicativo del crecimiento de las importaciones, como han mostrado muchos estudios, por encima del tipo de cambio.

**Comportamiento del comercio exterior de mercancías. Países seleccionados.
Miles de millones de dólares y porcen taje. Fuente: WTO**

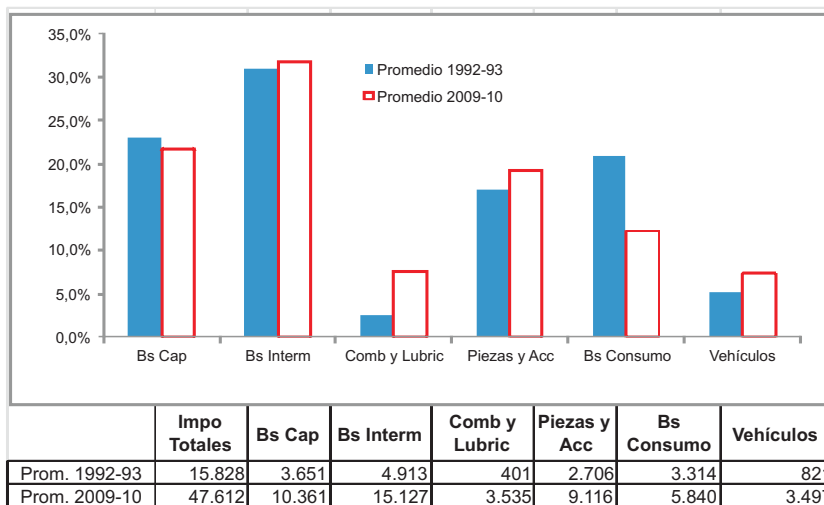
	Exportaciones					Importaciones				
	Valor	Variación porcentual anual				Valor	Variación porcentual anual			
	2009	2005-09	2007	2008	2009	2009	2005-09	2007	2008	2009
Todo el mundo	12.147	4	16	15	-23	12.385	4	15	16	-24
Estados Unidos	1.057	4	12	12	-18	1.604	-2	5	7	-26
Canadá	316	-3	8	9	-31	330	1	9	7	-21
México	230	2	9	7	-21	242	1	10	10	-24
Brasil	153	7	17	23	-23	134	15	32	44	-27
Argentina	56	38	20	25	-20	37	36	30	28	-32
Unión Europea	4.567	3	16	11	-23	4.714	3	16	12	-25
Alemania	1.121	4	19	9	-22	931	5	16	12	-21
Francia	475	1	11	9	-21	551	2	14	14	-22
Países Bajos	499	5	19	16	-22	446	5	18	18	-23
Reino Unido	351	-2	-2	5	-24	480	-2	4	2	-24
Italia	405	2	20	8	-25	410	2	16	8	-26

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y WTO.

La particularidad de este aumento de las importaciones respecto del observado en otras etapas de la economía argentina es que se da con superávit comercial, con un aumento aún mayor de las exportaciones y sin crisis de disponibilidad de divisas.

El análisis de las importaciones por Uso Económico muestra cierta selectividad en el tipo de bienes que se importa. Como quedó dicho, las importaciones tuvieron también un importante crecimiento en el período 2003-2010, cuadruplicándose. También fueron víctimas de la crisis mundial y el menor crecimiento de Argentina en 2009, año en que bajaron 32%.

Valor y participación de las importaciones totales y por Uso Económico. Años seleccionados. Millones de us\$ y porcentaje



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En el desagregado por Uso Económico de las importaciones se nota el incremento en la participación de Vehículos, Combustibles y Piezas y accesorios de bienes de capital en detrimento de las importaciones de consumo.

Incluso en 2010, cuando las importaciones totales se recuperaron 45% respecto de las de 2009, las correspondientes a Bienes de Consumo sólo aumentaron 30%, marcando la selectividad de la recuperación.

Precios y Cantidades: Importancia Capital de distinguir

La apertura de la evolución de los valores importados en precios y cantidades, y a su vez de estas variables en precio y cantidad, depara conclusiones interesantes.

Para empezar, aún cuando al observar la variación en la participación en el total no se distinguía con tanta nitidez, las importaciones de bienes de capital son, medidas en cantidades, las que más crecen desde 2003, acompañadas en su ritmo por las correspondientes a sus piezas y accesorios.

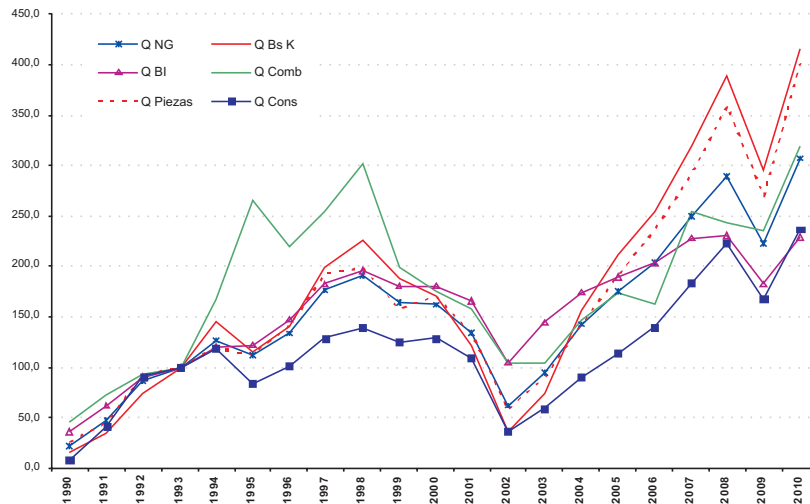
Otra curiosidad en medio de especulaciones por la conducta de las importaciones de combustibles, es que medidas por los índices de cantidades están en niveles similares a los del período 1994-1998, aunque al incorporar los precios en el análisis se puede dibujar una conclusión diferente.

Luego que todos los tipos de importación según uso económico alcanzaran niveles muy bajos en 2002, las que más lentamente se recuperaron son las de bienes de consumo, conclusión que uno puede pasar por alto si sólo mira valores.

El desempeño de los valores importados por uso económico oculta el muy dispar comportamiento de precios y cantidades. Así, por ejemplo, al observar la evolución en dólares de los bienes de capital importados y su participación en el total, se ve que tal gravitación es de las más bajas de los últimos veinte años, pero cuando el análisis se divide en precios y cantidades, las cantidades muestran un crecimiento de 462% (el mayor de todo tipo de uso) mientras los precios caen 14%. Así, la aparente pérdida de

participación en valores oculta su mayor crecimiento en cantidades respecto de todo otro tipo de importaciones en el período 2003-2010.

Índice de Cantidades de las importaciones por uso económico base 1993=100



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Cosa similar puede concluirse de las importaciones de piezas y accesorios de bienes de capital, que crecen casi 350% con precios que suben menos de 10%. Todo lo contrario ocurre con los bienes de consumo cuyas cantidades crecen casi 300% con precios también en alza, 24%.

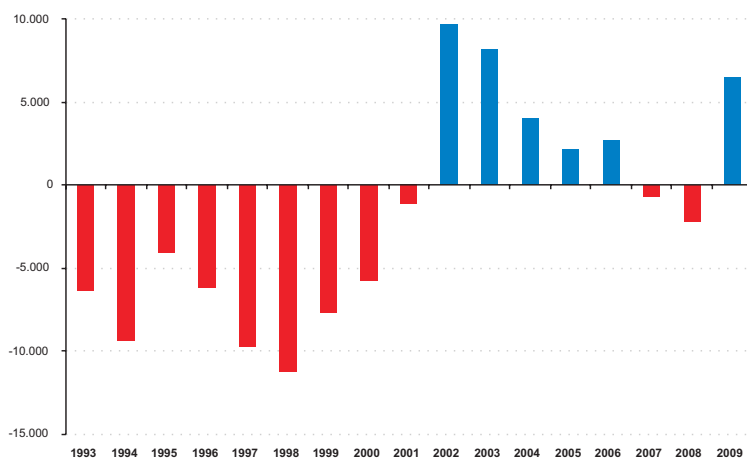
La primera conclusión fuerte en este caso es que no sirve reflexionar sobre la evolución de los valores importados en dólares, ya que precios y cantidades se comportan de modo que las conclusiones cambian drásticamente.

¿Qué importa la industria?

Al observar la evolución del comercio exterior de la industria, se nota en primer lugar una tendencia a eliminar el déficit en dólares corrientes, tradicional del comercio industrial argentino. Claro, dado que las exportaciones se sesgaron desde productos primarios hacia manufacturas, ello ha contribuido a revertir el histórico saldo negativo de su comercio exterior. Otro elemento que colabora a explicar ese comportamiento es la diferencial de evolución del índice de precios del comercio exterior. Efectivamente, los índices de precios de MOA y de MOI crecieron en el período bajo análisis más que los índices de precios de bienes de capital y sus piezas y accesorios, lo que arrojaría un saldo comercial de la industria, a valores constantes, seguramente negativo aunque esto debiera ser objeto de mayor nivel de análisis para ser afirmado. La contracara es la mejora de los términos de intercambio de la industria.

La apertura de ramas industriales para estudiar las exportaciones se extiende aquí a las importaciones. Una primera observación del comportamiento por rama industrial es que todas han elevado fuerte sus importaciones. Otro aspecto a destacar es que la gran mayoría conserva el mismo signo de saldo que en los principios de la década de 1990.

Saldo comercial del sector industria en millones de us\$



Fuente: Ministerio de Industria.

En cuanto al análisis por rama se observa que la mayor importancia corresponde a la rama Sustancias y productos químicos que, como se vio, también elevó significativamente sus exportaciones. Vehículos y Maquinaria y equipo no clasificado en otra parte también cumplen esa condición de ser importantes y a su vez gravitar en las exportaciones.

Por otra parte, al comparar el promedio 2008-09 contra el promedio 1993-94 se observa una menor participación de las importaciones de las ramas Alimentos y bebidas, Maquinaria y equipo (aún siendo alta se reduce su participación en el total), Equipos y aparatos de radio, tv y comunicaciones. Contrastan las subas de las ramas Refinados de petróleo, Productos químicos y Vehículos, que también revisten importancia como ramas de exportación.

Si bien el nivel de agregación no permite ser concluyente y se requieren estudios más profundos, se vislumbran indicios de comercio intraindustrial en el perfil adquirido desde 2003. Sabido es que el crecimiento de las importaciones asociado a comercio de tipo intraindustrial genera menores costos de ajuste de los recursos (capital y mano de obra principalmente, y sus propietarios) que cuando esa mayor importación se da de manera interindustrial (en el extremo incluso con industrias que desaparecen por completo).

Importaciones por rama industrial períodos seleccionados

Rama de actividad	Millones de dólares				Var% 1993/94 - 2008/09	Partic en 1993/94	Partic en 2008/09
	1993	1994	2008	2009			
15 Alimentos y Bebidas	696,2	853,8	917,8	789,1	10,1%	4,2%	1,9%
16 Productos de Tabaco	1,4	1,3	32,3	29,9	2182,3%	0,0%	0,1%
17 Productos Textiles	476,0	515,3	1.047,8	773,0	83,7%	2,7%	2,0%
18 Confeccion de Prendas de Vestir	258,0	252,0	332,2	256,6	15,0%	1,4%	0,7%
19 Curtido y Terminación de Cueros	166,5	189,3	531,4	422,5	168,1%	1,0%	1,1%
20 Produc. de Madera y Corcho	106,4	136,3	208,1	146,2	46,0%	0,7%	0,4%
21 Papel y Productos de Papel	498,0	579,2	1.047,8	815,8	73,0%	2,9%	2,1%
22 Edición e Impresión	142,7	189,2	177,2	143,1	-3,5%	0,9%	0,4%
23 Fab. de Coque, Refinación del Petróleo	233,3	387,6	3.000,4	1.524,0	628,7%	1,7%	5,1%
24 Sustancias y Productos Químicos	2.459,8	3.119,2	10.632,0	7.301,4	221,4%	15,1%	20,1%
25 Productos de Caucho y Plástico	544,4	643,2	1.730,8	1.255,4	151,5%	3,2%	3,3%
26 Productos Minerales No Metálicos	194,0	251,2	577,8	412,0	122,3%	1,2%	1,1%
27 Metales Comunes	589,7	763,7	3.124,4	1.744,3	259,8%	3,7%	5,5%
28 Metal, Excepto Maquinaria y Equipo	401,5	564,3	1.511,9	1.181,8	178,9%	2,6%	3,0%
29 Maquinaria y Equipo NCP	2.592,2	3.365,8	6.918,3	4.362,4	89,3%	16,2%	12,6%
30 Maq. de Oficina, Contabilidad e Informática	666,4	927,4	1.547,6	1.284,0	77,7%	4,3%	3,2%
31 Maquinaria y Aparatos Eléctricos NCP	834,4	1.073,8	2.490,7	1.890,3	129,6%	5,2%	4,9%
32 Eq. y Aparatos de radio, TV y Comunic	1.456,2	1.799,8	3.407,4	2.619,3	85,2%	8,9%	6,7%
33 Instrumentos Médicos y de Precisión	473,8	545,0	1.192,1	1.017,6	97,5%	3,0%	2,5%
34 Vehículos Automotores, Remolque y Semi	2.326,4	3.421,7	9.730,7	6.145,5	176,2%	15,6%	17,8%
35 Equipo de Transporte NCP	590,7	631,4	1.920,5	1.512,8	180,9%	3,3%	3,8%
36 Muebles y Colchones, Ind. Manuf. NCP	394,3	463,4	853,4	683,1	79,2%	2,3%	1,7%
Total General	16.104,0	20.771,8	52.931,3	36.308,8	142,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Ministerio de Industria.

Finalmente, al analizar el saldo por rama se observa que son pocas las que han cambiado de signo entre las puntas del período observado. El caso de la rama Metales comunes es muy llamativo, importando y exportando mucho más su saldo pasa de equilibrado o negativo a fuertemente positivo. Otra rama digna de comentar es la de Productos químicos que pasando a ser muy importante en cuanto a exportaciones aún conserva un significativo saldo negativo en el balance exterior.

Saldo comercial en millones de dólares para años seleccionados

	1993	1994	1998	2003	2007	2008	2009
15 Alimentos y Bebidas	3.827,3	4.371,4	7.091,4	8.920,7	17.120,4	21.699,1	19.627,6
16 Productos de Tabaco	-0,8	11,0	18,7	-2,2	-7,8	-12,2	-10,6
17 Productos Textiles	-291,9	-282,3	-538,8	-146,5	-520,2	-641,9	-466,7
18 Confeccion de Prendas de Vestir	-167,5	-136,5	-113,8	28,7	-77,0	-188,1	-154,6
19 Curtido y Terminación de Cueros	578,6	707,4	596,3	635,1	690,3	449,9	281,2
20 Produc. de Madera y Corcho	-87,5	-111,9	-127,9	106,4	87,1	51,5	43,3
21 Papel y Productos de Papel	-411,3	-451,5	-722,4	-98,3	-362,9	-492,6	-296,8
22 Edición e Impresión	-46,7	-97,9	-134,7	4,7	-56,0	-81,1	-69,3
23 Fab. de Coque, Refinación del Petróleo	475,1	135,1	398,3	2.234,5	2.356,6	1.346,0	800,9
24 Sustancias y Productos Químicos	-1.675,5	-2.105,9	-3.174,7	-1.556,4	-4.244,0	-4.811,2	-2.241,6
25 Productos de Caucho y Plástico	-439,9	-500,8	-750,0	-292,7	-709,9	-848,6	-509,5
26 Productos Minerales No Metálicos	-107,6	-172,2	-273,1	-41,2	-263,3	-339,6	-201,5
27 Metales Comunes	-20,8	-93,0	-117,4	931,3	724,8	665,1	1.655,4
28 Metal, Excepto Maquinaria y Equipo	-261,8	-457,2	-864,5	-193,0	-703,9	-1.061,4	-843,0
29 Maquinaria y Equipo NCP	-2.249,4	-3.058,2	-3.855,2	-1.246,2	-4.646,5	-5.394,7	-3.026,7
30 Maq. de Oficina, Contabilidad e Informática	-584,8	-844,4	-1.214,8	-475,0	-1.329,3	-1.519,8	-1.250,1
31 Maquinaria y Aparatos Eléctricos NCP	-710,8	-796,6	-1.648,3	-355,2	-1.663,0	-2.068,5	-1.526,2
32 Eq. y Aparatos de radio, TV y Comunic	-1.439,4	-1.747,2	-1.972,7	-435,7	-3.132,9	-3.288,0	-2.546,0
33 Instrumentos Médicos y de Precisión	-426,4	-577,0	-714,0	-260,4	-798,2	-947,4	-819,1
34 Vehículos Automotores, Remolque y Semi	-1.506,5	-2.417,4	-2.066,8	-41,1	-1.699,7	-2.929,6	-572,4
35 Equipo de Transporte NCP	-529,7	-574,0	-592,0	350,1	-941,1	-1.049,8	-863,4
36 Muebles y Colchones, Ind. Manuf. NCP	-315,6	-212,6	-417,7	43,1	-509,1	-682,3	-575,4
Total General	-6.392,9	-9.411,7	-11.193,9	8.110,7	-685,7	-2.145,0	6.435,6

Fuente: Ministerio de Industria.

Comentarios Finales

Analizar el comercio exterior de los últimos veinte años nos pone como primer inconveniente que al nivel desagregado de ramas industriales el año 2009 fue muy particular por la crisis mundial y es, justamente, el último para el cual el dato está disponible con ese nivel de desagregación. Las comparaciones entre puntas con años con esas particularidades puede arrojar resultados que no muestren exactamente las tendencias, por lo que cuando no ha estado disponible como último dato el 2010 hemos recurrido a promedios de los últimos dos disponibles, o bien hemos mostrado series largas para que se pueda ver la película entera y no una foto borrosa.

Las principales conclusiones a las que hemos arribado se pueden sintetizar en estos puntos:

Tanto las exportaciones como las importaciones en valores crecieron fuerte desde el año 2003, cuya relevancia como año de comparación es interesante por ser el inicio de una política económica diferente a la de períodos anteriores y vigente.

Dentro de ese marco de crecimiento de ambos componentes, el saldo comercial se ha mostrado positivo y muy elevado, siempre por encima de los us\$11.000 millones.

Frente a la evolución de las exportaciones mundiales, Argentina se muestra más dinámica que el mundo, creciendo a tasas superiores los últimos años y cayendo menos en 2009. Por el lado de las importaciones se muestra también un mayor crecimiento en los últimos períodos, e incluso una mayor caída en 2009.

Cuando desagregamos las exportaciones por grandes rubros notamos el crecimiento

superior de las manufacturas de origen industrial, por encima del resto de los rubros, pasando a ser el más importante en el último año, reduciéndose constantemente la evolución de la participación de los productos primarios.

Cuando extendemos la apertura a la descomposición de precios y cantidades vemos que la evolución de tales cantidades en el caso de las MOI es muy superior al resto de los componentes.

En el desagregado de las ramas industriales se nota un comportamiento destacado de las exportaciones de Alimentos y bebidas, Vehículos, Productos químicos, Productos de caucho y plástico, Metales comunes, Maquinaria y equipo y Refinados de petróleo.

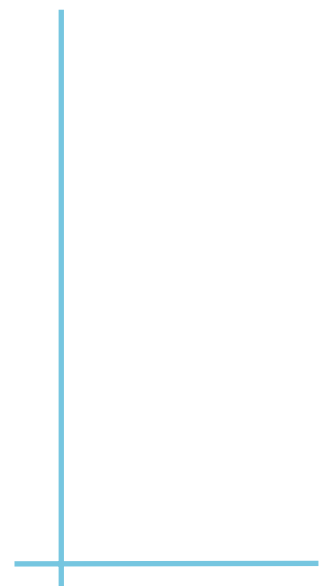
El estudio de las importaciones marca también un fuerte crecimiento en el nivel agregado, al ritmo del crecimiento del PBI desde 2003. Al desagregar tales importaciones por Uso Económico se ve que la gravitación de los Bienes de capital cae levemente y sus piezas y accesorios crecen levemente respecto de las correspondientes a Bienes de Consumo.

Sin embargo, ese movimiento encierra una distorsión dada por la diferente evolución de los precios y las cantidades. Efectivamente, las importaciones de bienes de capital y sus piezas, medidas por el indicador de cantidades, son las que más crecen mientras que sus precios caen. Por el contrario, las importaciones de bienes de consumo son las que muestran el mayor crecimiento de los precios mientras que el índice de cantidades lo hace más suavemente que el de bienes de capital.

Las importaciones de combustibles que parecían crecer fuertemente, muestran que esa conducta es asociada a los mayores precios, ya que el indicador de cantidades se muestra similar al del período medio de la década de 1990.

Al trasladar el análisis a las ramas industriales se observa, en principio y requiriendo mayor desagregación, un predominio del comercio exterior intraindustrial, cuyos costos de ajuste son menores que los correspondientes al comercio interindustrial.

El saldo comercial de las ramas industriales no muestra grandes variaciones en cuanto a signos por sector, aunque en el agregado de la industria se observa una tendencia desde 2003 al superávit comercial industrial en dólares corrientes, hecho que se contrapone con la historia económica previa de Argentina y que encuentra la mayor causal de explicación en la mejora en los términos de intercambio industriales.



El comportamiento reciente del empleo

Por Julián Barberis*

Desde la perspectiva del mediano plazo es incuestionable que la creación de empleo es el principal tesoro del proceso actual, aun teniendo en cuenta la desaceleración del último año. Incluso, la creación de empleo es superior a la que reflejan las estadísticas, aunque ninguna consultora se disputa el dato como con la inflación. Aquí repasamos los principales resultados de los últimos años en materia de empleo, el rol de las políticas públicas en el año de la crisis internacional y los cambios en la estructura sectorial del empleo.

Introducción

En Entrelíneas n°14¹ se mostró el cambio que tuvo el paradigma del empleo antes y después del régimen de convertibilidad y ahora, entendiendo que la implementación de políticas públicas modificó la dinámica laboral en nuestro país, en esta nota se hace un análisis descriptivo de la evolución cualitativa y cuantitativa del empleo utilizando las diferentes fuentes de información que, a nuestro entender, muestran la dinámica del mismo en todas sus dimensiones. A su vez, se busca explicar los cambios producidos por las políticas públicas implementadas a raíz de la última crisis y como está conformada actualmente la estructura del empleo.

Fuentes de información

A los efectos de describir la situación del empleo en la Argentina utilizaremos tres fuentes de información: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que elabora el INDEC, la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) que elabora el Ministerio de Trabajo y el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

La EPH es una encuesta trimestral realizada sobre los hogares y las personas que viven en ellos. El propósito central es conocer y caracterizar la situación de la población en la estructura social a través de la posición que tienen los individuos y los hogares.

A partir de 2003 el INDEC realizó una reformulación integral de la metodología de la EPH con el objeto de mejorar la medición y a efectos de captar más sensiblemente los cambios producidos en el mercado de trabajo.

La tradicional encuesta puntual, difundida dos veces al año (mayo y octubre), se cambió por una encuesta continua (trimestral). El relevamiento primero se efectuaba sobre 28 aglomerados urbanos principales del país pero luego, a mediados de 2006, se incorporaron 3 aglomerados más y se llegó a cubrir 31 aglomerados urbanos.

La encuesta se hace trimestral en los aglomerados con población de 500 mil habitantes o superior y, semestral en la que se agregan los aglomerados con menos de 500 mil habitantes.

* Se agradecen los comentarios, correcciones y aportes realizados por Germán Saller.
1) Entrelíneas de la Política Económica N° 14 - "Luz amarilla en el mercado de trabajo y la creación de empleo".

Por su parte la EIL, se centra en las características del empleo formal privado (nivel y estructura) y releva, entre otros, los indicadores:

- a. Empleo: mediante la variable "contratos de trabajo"
- b. Categoría ocupacional y calificación de la tarea: que comprende al empleo por rama de actividad, con excepción de las actividades primarias (se utiliza el CIU); y tamaño de empresa.

Incorpora el aglomerado Gran Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y partidos del conurbano) con una muestra de 800 empresas y Gran Córdoba (Ciudad de Córdoba y departamentos colindantes), Gran Rosario (Ciudad de Rosario y departamentos colindantes) y Gran Mendoza (Ciudad de Mendoza y municipios colindantes), con una muestra de 200 empresas cada uno.

En la EIL se relevan empresas privadas con 10 o más trabajadores registrados en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), y la encuesta comprende a todo el personal que trabaja en la empresa bajo cualquier modalidad de contratación; personas empleadas a tiempo completo y a tiempo parcial. Excluye a los propietarios que trabajan y a los trabajadores familiares no remunerados.

Por último, el SIPA basa su información, al igual que la EIL, en el empleo formal únicamente pero no se trata de una encuesta sino que trabaja sobre la base de la registración del empleo formal de las empresas contribuyentes del sistema de seguridad social a través de las declaraciones juradas para el pago de contribuciones.

La visión de mediano plazo: cambios cuantitativos y cualitativos

Desde la perspectiva del mediano plazo es indiscutible la mejora en la situación del empleo. Las tres fuentes de información nos muestran una evolución favorable en la cantidad de puestos de trabajo generados en la economía. Sin embargo, hay que destacar dos claras etapas; una desde 2003 hasta 2007 con una fuerte creación de empleo y una segunda en los últimos tres años (2007-2010) donde la creación de puestos de trabajo resulta más moderada.

Desde el punto de vista de la EPH², que abarca tanto al empleo formal como informal y cuyo universo es la población de los 31 aglomerados urbanos, la creación de puestos de trabajo entre 2003 y 2007 fue de 1,2 millones. Está claro que esta cifra es mucho mayor si consideramos como punto de referencia al año 2002 y si extrapolamos estos resultados a la población urbana total o a la población total directamente y no sólo a la población de los 31 aglomerados urbanos relevados por la EPH, donde surgiría que la creación de puestos de trabajo habría aumentado entre 2002 y 2007 a casi 3,5 millones.

Pero sigamos comparando respecto de 2003 y no del año 2002 para no ensuciar la comparación con un año tan irregular como el año 2002. Decíamos que hay dos etapas bien marcadas: 2003-2007 y 2007-2010. En la primera, la creación es de 1,2 millones mientras que en la segunda, la creación fue de apenas 330 mil puestos de trabajo. En otras palabras mientras en la primera etapa la creación anual era en promedio de 300 mil puestos de trabajo, en la segunda, anualmente se crearon 110 mil, solo la tercera parte.

Más allá de esta desaceleración evidente en la creación de empleo, el primer dato llamativo es que en ningún año se evidencia destrucción de puestos de trabajo, si se toma el promedio anual de los cuatro relevamientos de EPH de cada año.

Sin embargo, dicha desaceleración implicó una notoria caída de la tasa de empleo (que mide la relación de ocupados respecto de la población total). En efecto, dado que la

2) A la fecha de confección de la presente nota, la información disponible utilizada para la EPH es el tercer trimestre de cada año, salvo que se indique lo contrario.

población crece a la tasa vegetativa (denominador del indicador), la creación de empleo (numerador) creció a una tasa menor. Por ello la tasa de empleo que había alcanzado su pico de 42,6 en el cuarto trimestre de 2008, se redujo a 41,8 en el segundo trimestre de 2009 y todavía a fines de 2010, no superaba 42,5.

La EPH miente? 1era Parte

El otro punto a tener en cuenta es el rol que jugaron los planes Jefas y Jefes de Hogar en lo que respecta a la creación de empleo, plan puesto en marcha a mediados de 2002 y difundidos masivamente a partir de 2003. La EPH comenzó a considerar dichos planes, en la medida que implicaban una contraprestación laboral, como personas ocupadas; de modo tal que la tasa de empleo se encontraba distorsionada con personas que en realidad están más cerca del conjunto de desocupados (o sub ocupados) que el de aquellos con trabajo pleno.

Si bien no es objeto de esta nota abordar la discusión sobre si está bien o no considerar a las personas que reciben estos planes como ocupados, esta adopción metodológica afectó fuertemente los datos de creación de empleo de los últimos años, ya que en realidad la cantidad de empleos que se generaron no solo fue más alta de lo que divulgan las estadísticas, sino que además implicó un cambio circunstancial en la calidad del trabajo.

Veamos un ejemplo para clarificar lo que estamos diciendo. Si en un año hay 100 ocupados de los cuales se incluye a 10 con planes sociales y al año siguiente, merced al crecimiento de la economía se logran 120 ocupados y el Estado en lugar de 10 planes distribuye 5 merced a la mejora económica, según la estadística, la creación de empleo fue de 20 personas. Ahora bien si no consideramos a los planes de empleo como empleos genuinos, la estadística "real", sería la siguiente: el primer año hay 90 ocupados (los 100 menos los 10 planes) y al año siguiente 115 ocupados (los 120 menos los 5 planes), es decir, la creación de empleo fue de 25, que equivalen 5 puntos más de lo que marca la estadística.

Siguiendo este criterio, durante el período 2003 y 2010 los planes Jefas y Jefes de Hogar (PJJH) se redujeron drásticamente a punto tal que las estadísticas que difunde la EPH, que publica trimestralmente la divergencia entre tasa de empleo con y sin planes, muestran que ambas casi coinciden.

De acuerdo a los datos que releva la EPH en los 31 aglomerados urbanos, si no tuviéramos en cuenta a los PJJH como ocupados, la creación de empleos fue de 2 millones y no de 1,5 millones. En la proyección a la totalidad de la población urbana arroja que la creación es de 2,8 millones en lugar de 2,1 y la proyección para la población total 3,1 millones versus 2,3 millones. En todos los casos, estamos diciendo que las estadísticas estarían subestimando en un 32% el verdadero comportamiento del crecimiento del empleo.

Según estadísticas del Ministerio de Trabajo entre 2003 y 2010, el Plan Jefas y Jefes de Hogar se redujo en 1,6 millones pasando de casi 2 millones a menos de 350.000. La reducción de planes es mucho mayor a la que surge implícitamente del cálculo de los ocupados con y sin planes (de 840.000 que surge de la diferencia entre 3,16 millones y 2,32 millones) pero esto se debe a dos factores; por un lado a que muchos de los planes que se dieron de baja correspondían a personas que no eran considerados como ocupados y, por el otro, a que algunas bajas pasaron a formar parte de la población inactiva o desocupada.³

3) No se descarta una subcaptación de los PJJH por parte de la EPH

Creación de Empleo 2010-2003*

	Considerando PJJH como ocupados	Sin considerar PJJH como ocupados
EPH 31 aglomerados Urbanos	1.537.109	2.043.327
Proyección Población Urbana	2.094.464	2.847.347
Proyección Población Total	2.327.182	3.163.719

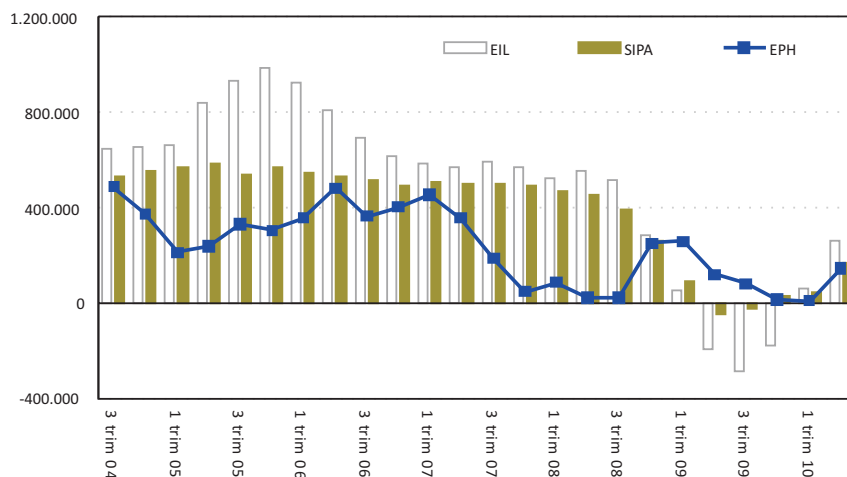
Fuente: CIEPYC sobre la base de datos de la EPH y estimaciones propias

*Tercer onda de cada año. Para el tercer trimestre de 2007, debido a los problemas de medición en varios aglomerados urbanos se tomó en cuenta el promedio de ocupados del segundo y del cuarto trimestre

Empleo formal e informal. La EPH miente? 2da parte

Las otras dos fuentes de información, el EIL y el SIPA del gráfico 1, muestran también las mismas características de comportamiento del empleo que muestra la EPH, pero a diferencia de este último, los dos primeros siguen al empleo formal únicamente.

Creación de empleo por trimestre. Según EPH, SIPA y EIL.



Fuete: Ciepyc sobre la base de EPH, SIPA y EIL

Ambas series tienen el mismo recorrido que realiza la EPH en el sentido de presentar un fuerte crecimiento en los primeros años. Sin embargo, a diferencia de la EPH, que muestra desaceleración desde 2008 y hasta 2010, las series de empleo formal no se desaceleran sino que caen en 2009 para recuperarse en 2010.

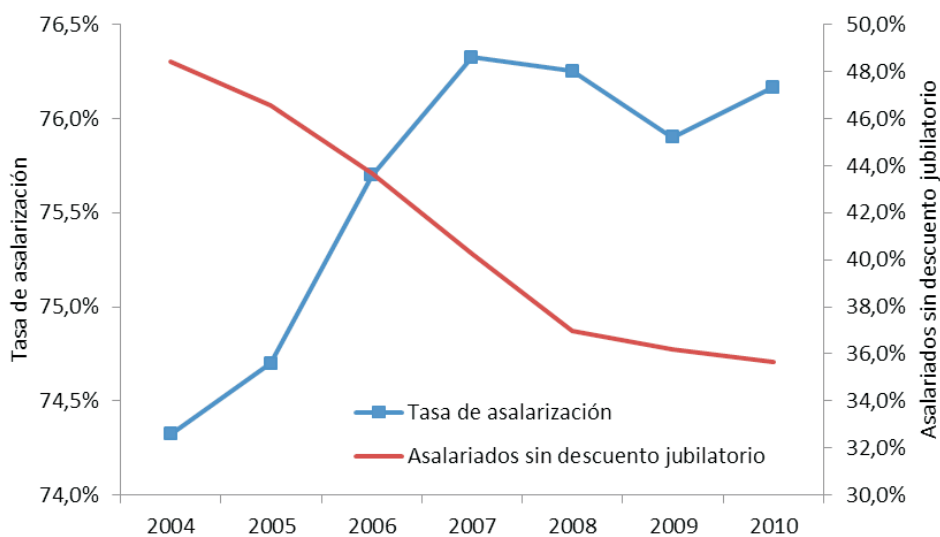
Según el SIPA, entre 2003 y 2008, la cantidad de puestos de trabajo declarados por las empresas contribuyentes del sistema de seguridad social pasó de 4,5 millones a 6,9 millones, es decir, el crecimiento es de casi 2,5 millones de personas. Durante el año 2009, la cantidad de puestos de trabajo declarados disminuyó levemente en 35 mil, para luego en 2010 crecer en 240 mil puestos. Puede notarse que la velocidad de crecimiento en 2010 es mucho más baja que la del período 2003-2008: mientras en la primera etapa los empleos registrados crecían en promedio a razón de 500 mil por año, en 2010 es la mitad.

No obstante esto, si uno contrasta esta situación con la información que surge de la EPH encontrará contradictorio el cruce de información de las diferentes fuentes. En efecto, si bien por un lado el 2009 implicó una caída del empleo formal, por el otro, el

porcentaje de informalidad también siguió disminuyendo durante el mismo año (paso del 37% al 36,2%). Siendo que la informalidad mide la cantidad de ocupados sin descuento jubilatorio en porcentaje del total de asalariados, se supone que menor cantidad de ocupados formales (que tienen descuento jubilatorio) harían incrementar la informalidad si es que la cantidad de empleo total no cae, pero esto no se dio así.

La explicación es simple y tiene que ver con que la tasa de informalidad no se calcula sobre el total de ocupados de la economía sino solo de aquellos que se encuentran en relación de dependencia. En tal sentido, cabe mencionar que la tasa de asalarización cayó más en 2009 de lo que cayó el empleo formal, lo que quiere decir que el empleo en relación de dependencia informal cayó en mayor proporción que el formal. Este comportamiento fue contrario a lo que indica como "normal" la teoría convencional, la cual supone que en los períodos de crisis si hay perdidas de puestos de trabajo estas se generarán mayormente en los empleos formales y, si llegasen a generarse algunos puestos de trabajo en alguna actividad protegida de la crisis, los mismos serán precarios (es decir informales).

Tasa de asalarización y empleo sin descuento jubilatorio.

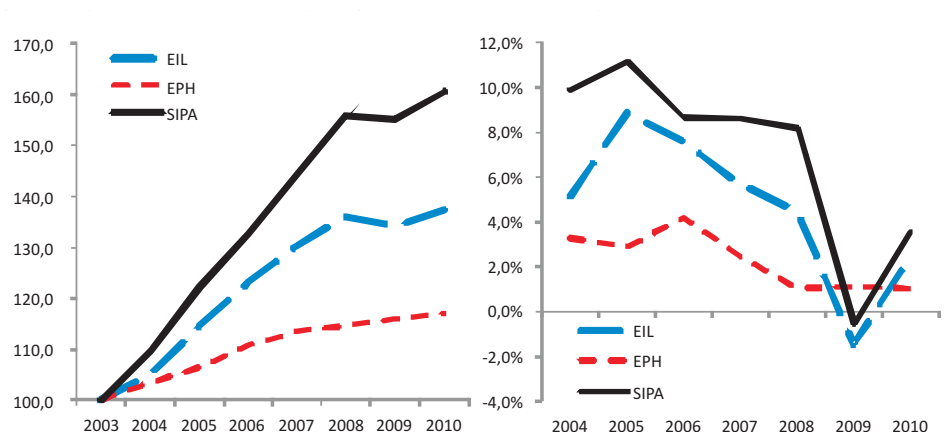


Fuente: CIPYC sobre la base de datos de EPH-INDEC

Ahora bien, si aceptamos el hecho que cayó el empleo formal y también cayó el empleo informal en mayor proporción ¿cómo es posible que la EPH esté mostrando que durante el año 2009 el empleo no cayó?. La explicación debe buscarse por el incremento del empleo no asalariado, es decir aquel asociado al cuentapropismo y otras formas de empleo refugio que, si bien puede entenderse como una típica acción de una etapa de crisis, no hay que restarle importancia porque no deja de ser una forma más de desprotección y precariedad laboral.

Evolución de la cantidad de ocupados 2003-2010. Tres fuentes de información

Evolución base 2003=100 Tasa de crecimiento anual



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del INDEC y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Entonces, con esto se muestra que si bien a nivel global los efectos sobre el empleo total fueron neutrales (en otras etapas de crisis el resultado final es la destrucción de puestos de trabajo) la crisis internacional de 2009 cambió la composición y la tendencia que mantuvo el empleo entre 2003 y 2008.

En efecto, entre el primer y último trimestre de 2009, mientras el empleo asalariados formal e informal cayó en 30 mil puestos de trabajo cada uno, el empleo no asalariado se incrementó en casi 100.000 puestos de trabajo. Por el contrario, hasta el cuarto trimestre de 2008 el empleo asalariado formal había crecido desde 2003 en más de 1,5 millones de puestos de trabajo mientras que el empleo informal caía en 250.000 y el empleo no asalariado crecía apenas en 55.000.

Empleo sectorial y rol contracíclico del estado

De acuerdo al registro de puestos de trabajo formales que surgen del sistema de seguridad social (SIPA) entre 2003 y 2008, la creación de empleo fue de 2 millones y medio de puestos de trabajo. Durante el año 2009 se produce una caída del empleo formal de 35.000 puestos de trabajo y en 2010 la recuperación no sólo compensó la caída del 2009 sino que permitió alcanzar el nivel máximo de la serie. Sin embargo cabe mencionar que, si bien hay que esperar el comportamiento de los próximos años, la crisis internacional en 2009 marcó un antes y un después en la creación de empleo formal en lo que respecta a la velocidad de creación: entre 2003 y 2008 se registraban a razón de 500.000 puestos de trabajo al año mientras que luego de la caída de 2009, en 2010 la creación formal bajó a la mitad (250.000).

Desde el punto de vista de la estructura sectorial de la ocupación, prácticamente la dinámica desde 2003 permitió sostener la misma estructura de aquel año. En efecto, mientras en 2003 los puestos de trabajo en el sector bienes representaban el 28,7% del total y el sector servicios el resto, en 2010 la foto es casi idéntica: 28% y 72% respectivamente.

Evolución de los puestos de trabajo en el sector formal 2003-2010

	III trim 03	III trim 04	III trim 05	III trim 06	III trim 07	III trim 08	III trim 09	III trim 10
A - Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	241.367	261.400	281.964	294.398	303.825	330.029	320.474	321.116
B - Pesca y servicios conexos	15.079	16.165	16.764	18.810	18.273	17.576	15.906	15.759
C - Explotación de minas y canteras	32.026	37.598	45.790	50.459	57.397	63.139	63.949	66.339
D - Industria manufacturera	796.755	892.366	978.511	1.056.622	1.133.018	1.205.615	1.169.306	1.200.251
E - Electricidad, gas y agua	55.310	56.693	58.809	60.198	62.500	64.616	65.934	66.847
F - Construcción	156.699	210.603	289.730	355.984	423.138	424.604	393.966	396.416
G - Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	601.406	678.386	760.047	824.493	903.362	1.003.953	1.005.868	1.048.693
H - Servicio de hotelería y restaurantes	109.257	123.788	145.812	166.696	185.410	207.546	212.029	223.925
I - Servicios de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	327.799	358.284	396.059	431.820	466.455	514.068	514.099	531.366
J - Intermediación financiera y otros servicios financieros	139.915	145.372	154.933	165.994	183.526	196.169	180.005	178.950
K - Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	408.678	473.658	554.802	630.281	720.933	784.066	755.032	792.598
L - Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	590.978	588.614	639.834	679.694	736.610	830.240	989.214	1.028.884
M - Enseñanza	375.840	395.008	422.951	444.856	468.104	503.086	514.638	534.285
N - Servicios sociales y de salud	164.229	175.397	197.038	206.887	214.772	236.586	249.175	270.234
O - Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p	315.435	344.140	369.514	395.549	414.550	435.244	431.180	448.819
Otras actividades no especificadas	114.375	127.746	118.600	120.343	120.652	119.444	20.072	17.366
Total	4.445.148	4.885.218	5.431.158	5.903.084	6.412.525	6.935.981	6.900.847	7.141.848

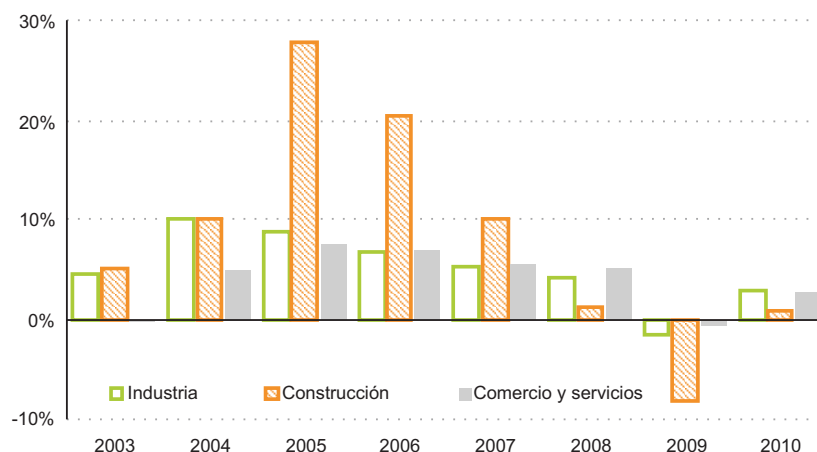
Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos de SIPA

Profundizando en la distribución de los puestos de trabajo en la estructura productiva, podemos decir que casi 1 de cada 3 puestos creados se dio en la industria manufacturera y en la construcción. A su vez, siendo un poco más amplios, el 60% de los puestos generados en el sector formal se dio, además de los sectores antes mencionados, en el comercio y en los servicios inmobiliarios y de alquiler.

En general la estructura de los puestos de trabajo no presentó grandes modificaciones respecto del año 2003. El sector construcción aumentó en dos puntos porcentuales pasando de 3,5% del total de empleo en 2003 al 5,6% en 2010. El sector comercio y el de administración pública aumentó un punto su participación mientras que la industria manufacturera perdió un punto su participación porcentual.

Si analizamos la evolución de la estructura del mercado laboral mediante la encuesta del EIL, vemos que el comportamiento es muy similar al que muestra el SIPA.

Variación porcentual. Evolución del empleo en el sector formal según rama



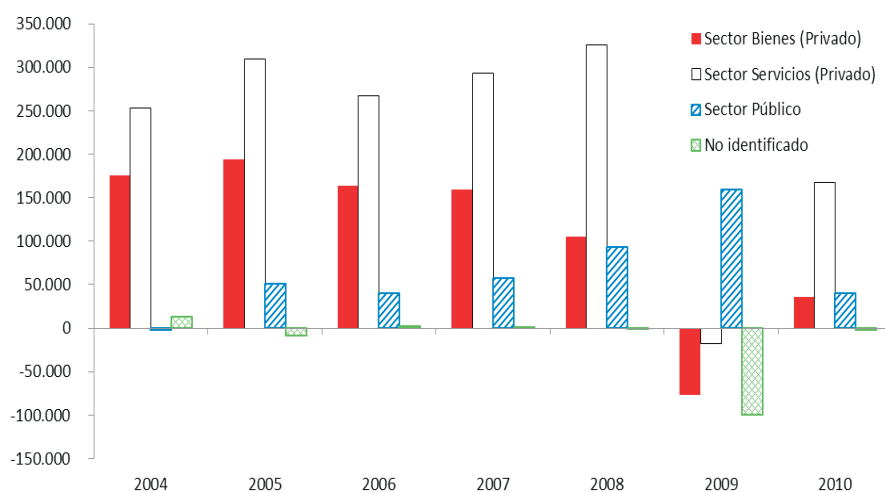
Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos de EIL

Al igual que lo muestra los datos del SIPA, entre el 2003 y 2007 la mayor cantidad de puestos de trabajo se creaban en el sector industrial o en la construcción. Luego, hay una desaceleración en 2008 y una posterior caída en 2009, donde la mayor repercusión cae sobre la construcción, que fue un sector muy afectado por la crisis. En el sector industrial la caída no se hace muy atenuada gracias a las políticas anticíclicas del estado. Finalmente, en 2010, se nota una recuperación liderada por la mayor cantidad de empleos en la industria y en el sector servicios. Cabe aclarar que la diferencia que surge con los datos del SIPA en cuanto a la recuperación más acelerada del sector servicios respecto al sector industrial en 2010 está vinculada a que la encuesta del EIL sólo incluye a empresas, y no toma en cuenta, por ejemplo, el empleo de servicio doméstico, el cual aumentó considerablemente entre 2009 y 2010.

Por último, desde el punto de vista del empleo público/privado, cabe mencionar que al analizar la estructura vemos que los cambios no han sido significativos. En 2003 el 13,3% del empleo formal total provenía del sector público mientras que en 2010 dicha participación alcanzó el 14,7%. En realidad fue muy determinante en este comportamiento lo sucedido en 2009. En dicho año, como habíamos mencionado, el empleo formal se redujo en 35.000 puestos respecto del año 2008. Sin embargo, la caída podría haber sido mucho mayor si no fuera por la creación de empleo del sector público. En efecto, si uno descompone entre el sector privado y público, notará que el sector privado redujo su plantel formal en casi 200.000 puestos de trabajo y que gracias a la creación de casi 160.000 puestos en el sector público, el resultado fue amortiguado.

En 2010, en cambio, nuevamente se produce la misma lógica de crecimiento de los años anteriores (crecen mayoritariamente los puestos en sectores de servicios y en menor medida en sector bienes y público) pero a un menor ritmo que en el período 2003-2008.

Creación de puestos de trabajo en el sector formal según sector



Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos de SIPA

Por ello, algunos análisis del comportamiento del mercado laboral entre 2008 y 2010, llegaron a la conclusión que en dos años los puestos de trabajo crecieron sólo en el sector público y que el sector privado no generó ningún puesto de trabajo. En realidad, si bien matemáticamente esto es correcto, el error es sumar el comportamiento

absolutamente excepcional del año 2009 con un 2010 más parecido a los años 2003-2008 pero con más moderación.

Es lógico también que la creación de puestos en 2010 se haya desacelerado, debido principalmente a que la creación de puestos de trabajo en el sector público no fue la única política anticíclica del estado sino que también operó el programa REPRO que permitió a fin de cuenta, impedir una “probable” mayor destrucción de puestos de trabajo en el sector privado durante 2009. Esto quiere decir que los sectores beneficiarios del programa REPRO que pudieron funcionar durante 2009 con trabajo ocioso (debido al menor nivel de actividad), no necesitaron, una vez pasada la crisis de 2009, contratar nuevos puestos de trabajo, sino que utilizaron dicha capacidad ociosa como primer medida. Por ello, para realizar un correcto diagnóstico sobre si el 2010 representó un cambio de “velocidad” en la elasticidad ingreso del empleo, habrá que esperar cómo sigue evolucionando el mercado formal sin que esté contaminado por los efectos que dejó la crisis de 2009.

Conclusiones

Utilizando tres fuentes de información: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que elabora el INDEC, la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) que elabora el Ministerio de Trabajo y el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), la primer conclusión que surge es que desde una perspectiva del mediano plazo hay una mejora en la evolución de los puestos de trabajo generados en la economía. Sin embargo, hay que destacar dos claras etapas, una desde 2003 hasta 2007 con una fuerte creación de empleo y una segunda en los últimos tres años (2010-2007) donde la creación de puestos de trabajo resulta más moderada, evidenciando una caída de la tasa de empleo que había alcanzado su pico de 42,6 en el cuarto trimestre de 2008 y se redujo a 41,8 en el segundo trimestre de 2009 y todavía a fines de 2010, no superaba 42,5.

Otro punto en el que se llegó a una conclusión tiene que ver con el efecto que tuvo sobre la creación de empleo el plan Jefe y Jefas de Hogar, ya que sin considerar a las personas que recibían el plan como empleados, vimos que la creación de empleo fue aun mayor a la que registran las estadísticas, y de empleo de mejor calidad.

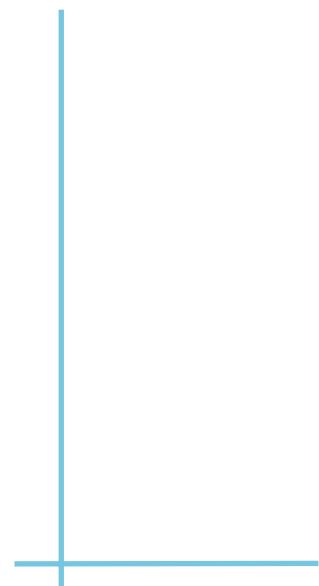
Por otro lado, en cuanto a la dinámica del empleo entre estos dos períodos antes mencionados y haciendo principal hincapié en el tamo que incluye la última crisis internacional (2010-2007), vimos que las tres fuentes de información, EPH, el EIL y el SIPA muestran las mismas características de comportamiento del empleo, pero a diferencia de la EPH, las otras dos (que siguen al empleo formal únicamente) muestran que en el 2009 hay destrucción de puestos de trabajo. Pero ¿cómo es posible que la EPH esté mostrando que durante el año 2009 el empleo no cayó? La explicación debe buscarse por el incremento del empleo no asalariado, es decir aquel asociado al cuentapropismo y otras formas de empleo refugio que, si bien puede entenderse como una típica acción de una etapa de crisis, no hay que restarle importancia porque no deja de ser una forma más de desprotección y precariedad laboral.

Finalmente, otra conclusión está referida a la forma maliciosa de realizar un análisis del comportamiento del mercado laboral entre 2008 y 2010 (sin considerar el efecto de 2009) y llegar a la conclusión que en dos años los puestos de trabajo crecieron sólo en el sector público y que el sector privado no generó ningún puesto de trabajo. Si bien matemáticamente esto puede ser correcto, hay que aclarar que la caída podría haber sido mucho mayor si no fuera por la creación y políticas de mantenimiento del empleo por

4) El Programa de Recuperación Productiva (REPRO) le daba a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa de hasta \$600 por el plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral. Para acceder a este beneficio las empresas debían, entre otras cosas, comprometerse a mantener su dotación de personal.

parte del sector público. En efecto, vimos que consecuencia de la crisis en el sector privado se redujeron casi 200.000 puestos de trabajo mientras que, en el mismo período, el sector público registró una creación de casi 160.000 puestos.

Entonces, si bien hay que esperar el comportamiento de los próximos años, la dinámica desde 2003 permitió sostener la misma estructura de aquel año luego de la crisis que afectara la economía Argentina. En efecto, si bien hay que actuar sobre la elevada tasa de informalidad laboral, el balance de mediano plazo termina siendo positivo.



Entre los dichos y los hechos en la relación Nación-Provincias

Por Alfredo Iñiguez* v Ramiro Manzanal**

Durante los últimos años se observa un significativo incremento de las transferencias de recursos nacionales a las provincias. Sin embargo, la forma bajo la cual se remesan estos recursos aún genera críticas basadas en su supuesta incompatibilidad con un nivel deseable de descentralización tributaria. La presente nota cuestiona fuertemente esas críticas. Para ello, luego de recorrer el camino histórico de la siempre conflictiva relación entre la nación y las provincias, aborda minuciosamente los números necesarios para poder comprender acabadamente la naturaleza actual de esta relación, para culminar con un repaso conceptual sobre las ventajas y desventajas de la centralización en la administración de los impuestos.

La conflictiva relación Nación Provincias a lo largo de la Historia

La relación entre la Nación y las Provincias estuvo y está vinculada a las grandes crisis de la economía. Nos encontramos lejos de aquellos primeros tiempos en los que la Nación atendía sus necesidades fiscales con lo que generaban los derechos de importación y exportación, la explotación y venta de tierras públicas y algunos empréstitos, mientras que las provincias lo hacían con la aplicación de impuestos internos. Ya a finales del siglo XIX, y como consecuencia de la crisis económica y política de 1890, el Estado Nacional empezó a gravar con Impuestos Internos a determinados bienes y se iniciaron allí los problemas de superposición de la base impositiva que dio origen al conflicto entre la Nación y las Provincias en la materia.

A mediados de la década del 30, con el rebote de la gran depresión del capitalismo a escala global, se promovió la modernización del sistema tributario nacional, a partir de dos hechos significativos. Por un lado, se crearon los impuestos a los Réditos y a las Ventas (que se transformarían en los principales tributos del sistema y que posteriormente serían reemplazados por Ganancias e IVA, respectivamente) y se unificaron Impuestos Internos. Por otra parte, se sancionó el régimen de coparticipación de los impuestos a las ventas y a los réditos, mediante el cual se distribuía su recaudación en un 82,5% para la nación y un 17,5% para las provincias. La redistribución por ese entonces era aún tenue, el único ponderador en ese sentido tenía que ver con la población.

En 1959 se avanzó en la redistribución con la Ley N° 14.788. Allí se establecía una distribución primaria del 28% para las provincias en forma creciente hasta llegar al 36% en 1963. La distribución secundaria se repartía un 25% en partes iguales, y el 75% restante en tercios, utilizando los siguientes criterios para cada uno de ellos: población, recursos percibidos por cada provincia y gastos realizados.

En marzo de 1973, a través de la Ley N° 20.221 se modificaron las proporciones. La distribución primaria asignó un 46,5% a la nación, 1,8% a la Ciudad de Buenos Aires, 0,2% para el territorio nacional de Tierra del Fuego y un 48,5% para distribuir de manera secundaria entre la provincias; el 3% restante se asignó al Fondo de Desarrollo

* Economista del CIEPyC y
miembro de AEDA
** Economista de AEDA.

Regional. La distribución secundaria se efectuaba en base a prorrateados de capacidad y necesidad fiscal, elaborados en función de la población, grado de desarrollo y dispersión de la población. Es posible caer en la tentación de poner como ejemplo esta ley para sostener que una reforma de este estilo se puede lograr menos dificultosamente de lo que hoy se presume; entonces se hace necesario señalar que en marzo de 1973 gobernaba al país la dictadura del general Lanusse, por lo que es sencillo concluir cuales fueron los grados de libertad con los que contaron las provincias para oponerse o para siquiera negociar los criterios de distribución de los fondos.

Finalmente, la Ley 23.548, promulgada en enero de 1988, contempló la transferencia a las provincias de la mayoría de las escuelas primarias que funcionaban en la órbita nacional que se había realizado en la dictadura y determinó una nueva distribución primaria: 42,34% para el Estado Nacional (incluidas CABA y Tierra del Fuego), 56,66% para las provincias y 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional para ser distribuido entre las provincias de manera discrecional.

Esta Ley fue concebida como un régimen transitorio con vigencia por sólo dos años, hasta diciembre de 1989, y desde esa fecha se viene prorrogando automáticamente ante la inexistencia de una Ley que la sustituya. Lo cierto es que la distribución de la recaudación de impuestos nacionales entre la Nación y las Provincias requiere una revisión integral, reconocida en la reforma de la Constitución Nacional al exigir, en su disposición transitoria sexta, una nueva coparticipación antes de fines de 1996.

Dos décadas de prórrogas automáticas de un régimen transitorio y tres lustros de incumplimiento de una cláusula de la Constitución ponen en evidencia dos cuestiones: en primer lugar, que es indudable la necesidad de reformar la distribución de la recaudación de impuestos nacionales; en segundo, que es muy difícil alcanzar los consensos necesarios para hacerlo; varios intentos fallidos así lo demuestran.

La Ley vigente tiene muchas deficiencias técnicas. La más grave surge de la distribución entre las Provincias (conocida como secundaria), que no se corresponde con criterios objetivos sino que es fruto de arduas e intrigantes negociaciones. Los coeficientes de participación de cada provincia se definieron a partir de lo asignado a cada una de ellas en el período 1985-87 en el cual no rigió ninguna ley de coparticipación y, por lo tanto, todos los recursos eran transferidos discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda de la Nación. El perjuicio ocasionado a la provincia de Buenos Aires es el caso más emblemático: esta Ley le asigna el 22% cuando en la Ley anterior (la 20.221 de marzo de 1973) tenía el 28%, además, si se usaran parámetros devolutivos se debería contemplar que genera cerca de un tercio del producto y tiene el 38% de la población¹. Aunque la coparticipación no debe regirse solamente por criterios devolutivos y corresponda que contenga un carácter redistributivo en términos geográficos para tender a corregir las desigualdades regionales, éste debería ser explícito y difícilmente pueda justificarse una diferencia tan significativa mediante criterios técnicos.

Los cambios a la coparticipación

Aunque la Ley 23.548 sigue vigente, al poco tiempo de su aprobación se empezaron a realizar modificaciones que alteraron la distribución determinada por ésta, en especial en la participación que le corresponde a la Nación y a las Provincias, en detrimento de estas últimas. Sintéticamente, las detracciones más importantes que se hacen actualmente a la coparticipación federal de impuestos son:

1. El 15% de la masa coparticipable se deduce para atender el pago de

1) Hay dos interpretaciones de la pérdida de participación de la Provincia de Buenos Aires en esta Ley. Una, parte del dato objetivo del perjuicio generado a la Provincia en la efectiva distribución de recursos en el período 1985-1987 y se basa en que el gobernador en casi todo ese período, Alejandro Armendáriz, era del partido gobernante y en consecuencia no era necesario exigir su acompañamiento mediante la distribución de recursos. La otra, más especulativa, se sostenía en que el nuevo gobernador, Antonio Cafiero, era un potencial candidato de la oposición a las elecciones de 1989. Finalmente, quien terminó siendo el candidato, paradójicamente, fue, en tanto gobernador de La Rioja, uno de los más beneficiados en la distribución.

obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.

2. En el impuesto a las Ganancias se detrae el 20% y en el IVA el 11% de la recaudación para financiar el sistema provisional. Además, en Ganancias rigen mecanismos alternativos para asignar recursos a las provincias que determinan que sólo ingresa a la masa coparticipable el 64% de lo obtenido por este impuesto.

3. En varios impuestos, como Bienes personales, Monotributo, Créditos y Débitos Bancarios, entre otros, las provincias reciben parte de la recaudación pero con parámetros distintos a los de la Ley y se detrae otra parte para otros destinos.

En general, estas alteraciones a la Ley de Coparticipación se originaron en las falencias de la propia Ley o en la necesidad de financiar el sistema de seguridad social. Todas estas medidas se tomaron en la década de los noventa y la última de las detracciones, la del impuesto al Cheque, se aplicó, como vimos entre 2001 y 2002. También en la década del noventa, continuando la descentralización de las escuelas realizada en el año 1978, se terminaron de transferir a las provincias las escuelas y se traspasaron también los hospitales que hasta ese entonces se administraban desde el Estado Nacional, sin los recursos financieros suficientes.

Desde el año 2003 en adelante no se concretó ninguna medida que fuese perjudicial para las provincias en la distribución primaria de impuestos. Sólo se tomaron dos medidas trascendentes de carácter normativo que alteraron la relación nación provincias, una que implica un cambio en la distribución entre provincias y otra que conlleva remesar a las provincias recursos que por la propia constitución no son coparticipables.

La primera, con la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo del año 2006, que dispuso la asignación específica a educación de parte de los incrementos de coparticipación tomando como base la del año 2005 y se modificó la distribución secundaria entre provincias, al emplear indicadores objetivos de desempeño educativo de cada provincia, a saber: 80% según la matrícula, 10% según la incidencia relativa de la ruralidad en la matrícula y 10% según la población no escolarizada de 3 a 17 años.

La segunda, con el Decreto de Necesidad y Urgencia 206/09 de marzo de 2009, mediante el cual se resolvió constituir el Fondo Federal Solidario (FFS) con el 30% de la recaudación de los Derechos de Exportación (conocidos como retenciones) a la soja y sus derivados.²

Además de estas modificaciones, en los últimos años se propagaron las transferencias presupuestarias de Nación a Provincias, principalmente para financiar planes sociales, el incentivo y la compensación salarial docente en las transferencias corrientes y, obras públicas de infraestructura y los múltiples programas nacionales de vivienda en las transferencias de capital.

En definitiva, el Estado Nacional remesa recursos a los provinciales por dos grandes fuentes. Por un lado, los recursos de origen nacional (RON) conformados por todas aquellas transferencias, con o sin asignación específica, que tienen determinado por Ley tanto la distribución primaria como la secundaria. En este grupo están la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) y las Leyes Especiales como las derivadas de las asignaciones de IVA, Ganancias, Bienes Personales, Monotributo, etc. Por el otro, las transferencias presupuestarias que, como su nombre lo indica, forman parte del Presupuesto de la Administración Nacional y no tienen determinada previamente la manera en que se distribuyen entre las jurisdicciones provinciales (por eso se las

2) Convalidado por Resolución 1697/09 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

denomina discrecionales o no automáticas), excepto el FFS que forma parte de las transferencias para financiar erogaciones de capital y se distribuye de forma automática entre las provincias de acuerdo a los coeficientes dispuestos en la Ley N° 23.548.

Además de estos recursos, para socorrer a las provincias con dificultades financieras el gobierno nacional desarrolló desde 2003, entre otros, los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO), de Asistencia Financiera (PAF), los Convenios de Suspensión de Intereses y, por último, el Plan de Desendeudamiento Provincial. Estos instrumentos consisten, en general, en otorgarles créditos en condiciones de financiamiento favorables. Como estos créditos representan una inversión financiera para el Estado Nacional se registran como una Aplicación Financiera y en consecuencia no se contabilizan como un gasto público (una transferencia) porque se reflejan por debajo de la línea.

Las transferencias en números

En conjunto, los recursos que el Sector Público Nacional remesa a las provincias, se mantuvieron alrededor del 6% del PIB en todos los años de la década de los '90s y empezaron a crecer desde el año 2004 para ubicarse por encima del 8% desde 2005 hasta 2008. En el año 2009, un nuevo incremento, en este caso exclusivamente en las transferencias presupuestarias, llevó esta relación a casi el 9% del PBI y en 2010 se produjo una nueva alza, en este caso explicada por los RON, para llevar las remesas a provincias al 9,4% del PBI.

Las dos fuentes de recursos tuvieron un alza a lo largo del período. Los Recursos de Origen Nacional (RON) pasaron de poco más de 5% del PBI en los años '90s a superar 6,5% en todos los años desde 2005. Al interior de esta fuente, la Coparticipación es la que explica esta expansión, al aumentar en 2 puntos porcentuales del Producto (pasó de 3,4% a 5,6% del PBI entre 1993 y 2010), mientras que las Leyes Especiales se contrajeron en cerca de medio punto del producto. Las transferencias presupuestarias, por su parte, pasaron de representar alrededor de 0,5% del PBI en los '90s a 1,5% del producto desde el año 2005. A partir del año 2009, en respuesta a la crisis internacional se incrementaron las transferencias presupuestarias a Provincias que alcanzaron 2,3% del PBI, consecuencia, principalmente, del incremento de aquellas destinadas a financiar erogaciones de capital, incluidas las originadas en el FFS, que se duplicaron en valores nominales.

Recursos de Origen Nacional y Transferencias Presupuestarias a Provincias y CABA
En % del PBI

Año	Recursos de Origen Nacional			Transferencias Presupuestarias	TOTAL
	CFI *	Leyes Especiales	Total RON		
1993	3,4%	2,0%	5,4%	0,3%	5,7%
1994	3,4%	1,8%	5,2%	0,5%	5,7%
1995	3,1%	1,9%	5,1%	0,6%	5,6%
1996	3,3%	1,9%	5,2%	0,6%	5,8%
1997	3,4%	1,9%	5,3%	0,7%	6,0%
1998	3,6%	1,9%	5,5%	0,6%	6,1%
1999	3,7%	1,9%	5,6%	0,7%	6,3%
2000	3,7%	2,0%	5,7%	0,6%	6,3%
2001	3,5%	1,8%	5,3%	0,6%	5,9%
2002	2,7%	1,5%	4,2%	1,1%	5,3%
2003	3,4%	1,8%	5,2%	0,9%	6,0%
2004	4,6%	1,8%	6,3%	1,1%	7,4%
2005	4,8%	1,7%	6,5%	1,5%	8,0%
2006	4,9%	1,6%	6,5%	1,6%	8,0%
2007	5,3%	1,5%	6,8%	1,7%	8,5%
2008	5,2%	1,5%	6,7%	1,5%	8,2%
2009	5,2%	1,4%	6,6%	2,3%	8,9%
2010	5,6%	1,5%	7,1%	2,3%	9,4%

(*) Incluye Ley de Financiamiento Educativo desde 2006

(**) Incluye el Programa Fondo Federal Solidario desde abril 2009 en Transferencias Presupuestarias

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Sec de Hac. del Ministerio de Ec y Finanzas pub

A pesar del significativo incremento de las transferencias de recursos nacionales a las provincias que acabamos de reseñar, en los últimos tiempos se diseminaron cuestionamientos a la política del gobierno nacional en la materia fundamentados en dos cuestiones: por un lado, el carácter discrecional de los recursos transferidos, en especial por la disponibilidad de seleccionar las provincias a financiar; y por el otro, la disminución de la participación de lo asignado a las provincias en el total de la recaudación tributaria nacional.

Con respecto al primer punto, como vimos, efectivamente crecieron significativamente las transferencias presupuestarias no automáticas y discrecionales, pero también lo hicieron los recursos de distribución automática, medidos en proporción al valor agregado por la economía, que por cierto creció a tasas muy elevadas en el período considerado. En cuanto al segundo cuestionamiento, lo analizaremos en el próximo acápite.

Las cuentas de la relación nación - provincias

¿Es correcto cuestionar que la coparticipación no haya crecido a igual ritmo que la recaudación nacional? ¿Está bien comparar las transferencias a provincias con la recaudación nacional de tributos? Veamos estos interrogantes.

La ostensible expansión de la recaudación tributaria en los últimos años tiene varias causas, dos de las cuales se explican por medidas de política que afectaron a dos fuentes de recursos que no son estrictamente impuestos y que por definición no corresponde que se compartan con los gobiernos subnacionales: las cargas para la Seguridad Social y los Derechos de Exportación.

Las cargas no son impuestos sino, como su nombre lo indica, aportes y contribuciones que tienen como destino el financiamiento del sistema de seguridad social, son sus fuentes contributivas. Estos recursos crecieron en los últimos tiempos por tres razones: la recuperación del salario real de los trabajadores formales; el aumento de los puestos de trabajo formales originado en el crecimiento de la ocupación y en la política de estímulo a la formalización de la fuerza de trabajo; y por la eliminación del régimen privado de capitalización individual y las AFJP que permitió recuperar el financiamiento genuino del sistema de seguridad social de reparto.

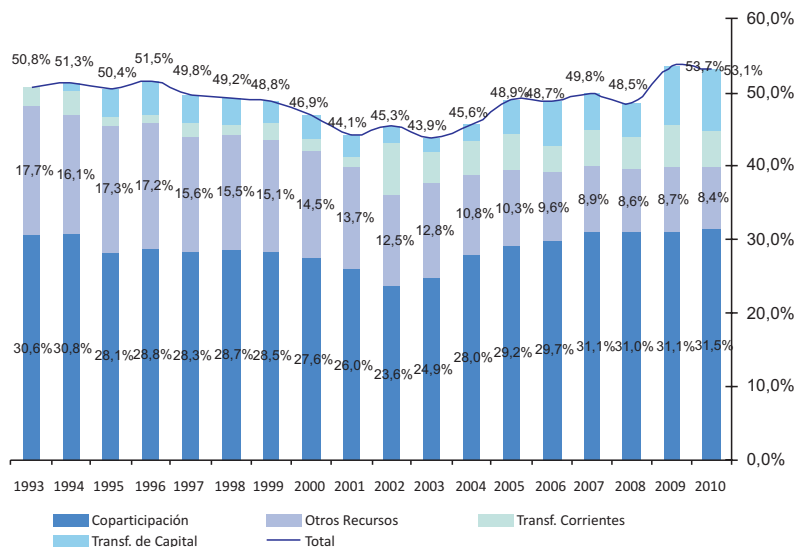
Los Derechos de Exportación, junto al resto de los gravámenes que recaen sobre el Comercio exterior son, por origen en cuanto a la conformación del Estado Nación plasmado en la Constitución de 1853, recursos destinados a financiar las actividades del propio Estado Nacional.

En consecuencia, para analizar la transferencia de recursos de Nación a Provincias corresponde excluir a las cargas sociales y los gravámenes al comercio exterior de las relaciones. Así, si se los excluyera estaríamos relacionando a las transferencias a provincias con la recaudación de todos los impuestos coparticipables, más allá de todas las deducciones que se hicieron de la masa coparticipable durante los años '90s.



Recursos de Origen Nacional y Transferencias Presupuestarias a Provincias y CABA

En % de los Impuestos Nacionales (excluidos los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social y los gravámenes al Comercio Exterior)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En esta comparación se puede observar que la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) representaba en los primeros años de la década de los noventa cerca del 30% de los impuestos nacionales, proporción que se retrajo durante los años siguientes hasta el año 2002 que sólo alcanzó al 23,6% para recuperarse a partir de 2004 para llegar al 31% y mantenerse en ese porcentaje entre 2007 y 2010. La pérdida de participación en las provincias estuvo en las Leyes Especiales, en particular porque algunas de ellas están determinadas como una suma fija (como el financiamiento de servicios transferidos), que pasaron de más del 17% de los impuestos en los primeros '90s a menos del 9% desde 2007 en adelante.

Esta contracción fue más que compensada con las transferencias presupuestarias que permitieron al conjunto de remesas a las provincias superar el 53% a partir de 2009 de los impuestos nacionales, esto es, por cada 100 pesos que ingresan a las arcas del Estado Nacional mediante impuestos, 53 pesos son asignados, por alguno de los mecanismos antes descriptos, a los gobiernos provinciales, de los cuales 31 pesos son provistos por la CFI, más de 8 pesos por las Leyes Especiales, cerca de 5 pesos mediante transferencias corrientes y más de 8 pesos por transferencias de capital.

En la evolución del conjunto de transferencias se registra una trayectoria decreciente hasta el año 2003, a partir del cual se revierte la tendencia para alcanzar proporciones similares a los primeros '90s, con un salto importante a partir de 2009 por el alza de las transferencias de capital. En definitiva, como sostiene Germán Saller³, "El único cambio significativo de la postconvertibilidad es que los recursos que le fueron retraídos a las provincias en los 90, volvieron hacia ellas en forma de recursos discrecionales, lo que permitió que por primera vez, al menos desde los años 80, el conjunto de provincias tuviera superávit financiero."

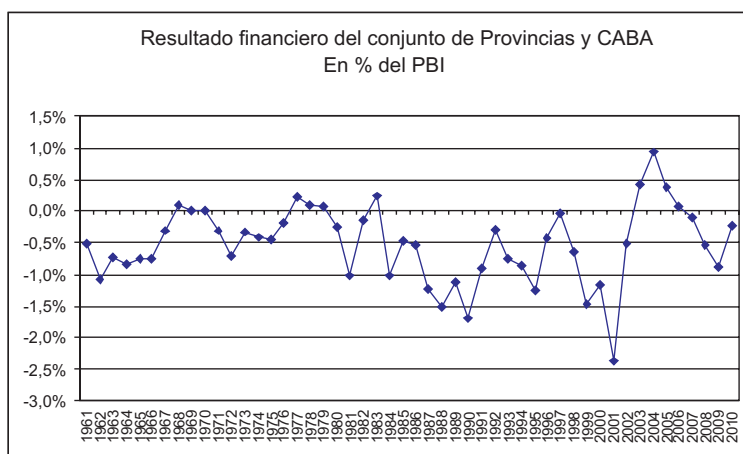
3) En "La coparticipación no pasó la primaria", Revista Entrelíneas de la Política Económica N°21, CIEPyC, agosto de 2009.

Las cuentas públicas provinciales

La última embestida para alterar la situación actual en la materia, la iniciativa a principios de 2010 para coparticipar el impuesto al Cheque, se asentó en la crisis financiera que enfrentaron las administraciones provinciales desde el último trimestre de 2008 y gran parte de 2009, originada en la crisis internacional y agravada por una de las peores sequías de los últimos 30 años. Estas cuestiones exógenas a las políticas públicas provinciales afectaron las cuentas públicas al resentir los ingresos y demandar mayores gastos para implementar una política fiscal expansiva que morigere sus efectos negativos.

En consecuencia, el conjunto de provincias tuvo déficit financiero de 0,5% y 0,9% del PBI en 2008 y 2009, respectivamente. En el primero de estos años hay que relativizar el resultado que arroja el agregado de provincias porque, por un lado, casi el 70% del rojo alcanzado por el conjunto se originó en la provincia de Buenos Aires y, por el otro, no todas las provincias entraron en déficit: catorce de ellas tuvieron déficit financiero y doce cerraron el año con déficit primario. Fue recién en 2009 cuando las dificultades financieras se extendieron a la mayoría de las provincias.

Se llegó a estos resultados después de tres años consecutivos de superávits financieros entre 2004 y 2006 y un cierre prácticamente equilibrado en 2007. El desempeño alcanzado entre 2004 y 2007 fue excepcional en los últimos cincuenta años de historia de las administraciones provinciales, en los que en la mayoría de los años, con expansión o retracción de la economía, las cuentas provinciales eran deficitarias, como se puede observar en el gráfico adjunto.



Nota: 2010 estimación propia

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

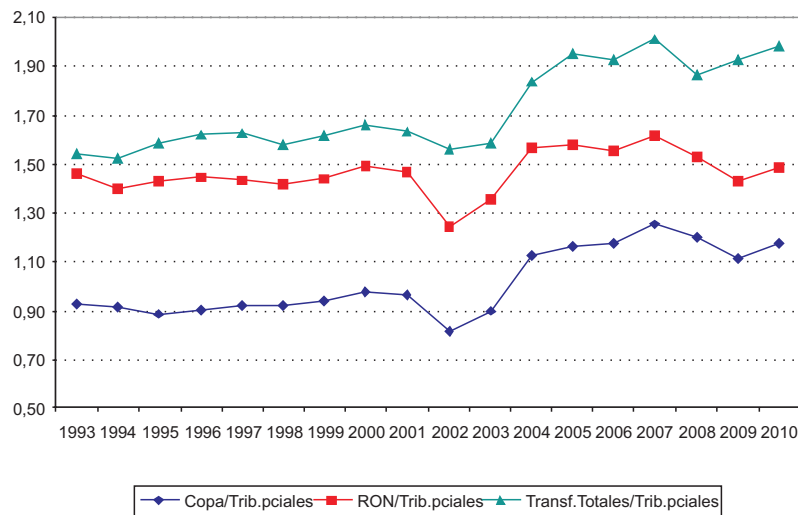
Con la recuperación de la economía durante 2010 y el consiguiente incremento de las remesas nacionales y la recaudación provincial, junto al Plan de Desendeudamiento Provincial implementado por el gobierno nacional, los reclamos por una urgente modificación en la forma en que se determinan las transferencias a las provincias fueron perdiendo entidad y fortaleza. En los hechos, la recuperación de los ingresos en 2010

determinó una sustancial reducción del déficit financiero del consolidado de provincias, para ubicarse en el 0,2% del PBI, según nuestras estimaciones preliminares, con perspectivas de recuperar el superávit durante 2011, a pesar de las particularidades de un año electoral.

Estas conclusiones se consolidan al analizar el desempeño de la relación entre las transferencias nacionales y la recaudación de los impuestos provinciales. Allí se observa que este indicador se recupera en el inicio de los años con superávit financiero en las provincias (2003-2006) con un salto importante en 2004, consecuencia de un alza muy superior de las remesas en relación a los tributos provinciales. Es recién en 2008 y 2009, años en los que se deterioran los resultados, que se recuperan los impuestos provinciales en comparación con los de origen nacional, pero esta relación sigue siendo favorable a las transferencias nacionales en la comparación con los años '90s, tanto para la CFI como para el conjunto de recursos. Para el año 2010, la relación remesas recursos propios volvió a recuperarse y determinó que en el financiamiento de las provincias por cada peso que obtienen mediante la recaudación propia de impuestos la Nación le transfiera casi 2 pesos (\$1, 98 para ser exactos), cuando en los años '90s le aportaba poco más de 1,5 pesos.

Diferencias similares se observan en la Coparticipación: en los '90s por cada peso obtenido mediante impuestos provinciales, las provincias recibían por este concepto alrededor de 90 centavos, mientras que en el año 2010 percibieron 1,17 pesos.

Relación Transferencias de Nación y Tributos Provinciales



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La función de la centralización en la administración de impuestos. Ventajas y desventajas.

En la década del 70 comenzó un proceso de descentralización, que se profundizó dos décadas más tarde, a partir del cual los gobiernos provinciales han ido asumiendo nuevas funciones y responsabilidades. Así, por ejemplo, a la transferencia de la

educación de nivel básico se le sumó en los años 90 el traspaso de obligaciones a las provincias sin sus correspondientes recursos, como por ejemplo, la transferencia de educación media y terciaria, de programas sociales y de los servicios de salud. Hemos analizado como estos recursos que fueron retraídos a las provincias en los años '90 volvieron en forma de transferencias presupuestarias o recursos discrecionales durante los últimos años.

Este proceso de descentralización de gastos sin traspasar impuestos para su financiamiento, abrió una brecha cubierta por recursos nacionales; en otras palabras, el gobierno nacional generó a los gobiernos provinciales externalidades sin compensación., hecho que llevó a que algunos tildaran a los gobiernos provinciales de "transferencias dependientes" (Porto 2009),

Una buena porción de la literatura leería esta alteración esencialmente cualitativa en clave de pérdida de federalismo fiscal. Ese es el marco en el que mucho se ha escrito sobre las virtudes y sobre los defectos de la descentralización en la provisión y financiamiento de bienes públicos. Un poco más allá, el numen de la discusión se encuentra en lo que en términos "Wicksellianos" se denomina correspondencia fiscal. Sucede que parte del éxito de todo proceso de descentralización depende de esa correspondencia fiscal.

La tendencia a reclamar una mayor descentralización tributaria y un mayor federalismo fiscal es palmaria. Sin embargo, en este punto, nos proponemos examinar críticamente algunos de los más instalados argumentos que sostienen su necesidad y revisar los fundamentos, que los hay, a favor de la centralización tributaria y las transferencias intergubernamentales. Simultáneamente, y porque constituye un importante insumo para el análisis, es necesario poner en contexto las condiciones bajo la cuales operaría este proceso, en términos de las características territoriales y socio económicas que ostenta nuestro país. En definitiva complementar el debate teórico con el caso puntual y empírico que constituye la existencia de disparidades regionales en nuestro territorio, de modo de enriquecer el análisis y poder arribar a una conclusión.

Un buen comienzo consiste en analizar uno de los principios más aceptados, tornado casi en un dogma: la "correspondencia fiscal". Básicamente este principio señala que cada gobierno debe autofinanciarse, y podría deconstruirse en tres elementos:

- 1 - El área que recibe el beneficio carga con los costos.
- 2 - La responsabilidad de gastar coincide con la de recaudar.
- 3 - La responsabilidad del financiamiento coincide con la responsabilidad política.

Complementariamente, se expresa el teorema de la descentralización de Oates (1972), "Cada servicio público debe ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima región geográfica capaz de "internalizar" los costos y beneficios de esa provisión".

A modo de introducción al análisis y como primer elemento de juicio, una observación que no es menor. El sustento filosófico detrás de este principio está relacionado con un viejo vicio de la teoría económica que consiste en menoscabar las motivaciones e intenciones del aparato del estado en general y de los gobiernos y la clase política en particular. Al estado (y a los gobiernos), se le asigna, por ejemplo y en todo momento, un potencial y eternamente latente sesgo autoritario que se puede reconocer entre otros en

Weingast (1995), “un gobierno lo suficientemente fuerte como para proyectar los derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos es también lo suficientemente fuerte como para confiscar la riqueza de los ciudadanos”. Respecto de la política, es de uso habitual en la literatura económica ortodoxa adaptar el mecanismo que el sistema de precios utiliza para la asignación de bienes y servicios en un mercado privado a otros ámbitos, por ejemplo y en este caso, la política. Así, principios como el de Wicksell descansan en gran parte en la premisa de que los políticos especulan maximizando sus votos, de la misma manera que los consumidores lo hacen con la utilidad de los bienes que deciden adquirir y los empresarios con sus ganancias.

En ese contexto filosófico, cuando un funcionario establece un servicio o un subsidio o sanciona un impuesto, o decide implementar cualquier medida lo hace pura y exclusivamente especulando en función de una eventual ganancia o pérdida de votos; se excluye deliberadamente la posibilidad de que su motivación sea maximizar, por ejemplo, el bienestar general. Su única vocación es la vocación de poder. A partir de esa premisa, entonces y entre otras consecuencias, se concluye la importancia de que los gobiernos subnacionales se autofinancien. De esta manera, los políticos decidirán con cuidado los servicios que van a ofrecer y cómo los van a ofrecer porque van a tener que pagar el costo político de financiarlos.

En esos términos y asignando como supuesto la mencionada característica al sistema político y sus protagonistas, no extraña que la mayoría de los argumentos que parten de esa premisa y avanzan en búsqueda de una mayor eficiencia, concluyan irremediabilmente en la necesidad de una mayor descentralización tributaria, haciendo eje en la correspondencia fiscal. Por ejemplo, es conocido el argumento que expone que el modelo descentralizado permite, evitar o controlar la posible tendencia a una conducta “Leviatán” de los gobiernos (Brenann y Buchanan, 1977). Esto es, una conducta autoritaria, ya que Leviatán refiere a aquel monstruo bíblico con el que en el siglo XVII Thomas Hobbes titulara su tratado, que para muchos representa una justificación filosófica del estado totalitario.

Una segunda dimensión del análisis podría comenzar por preguntarse si algunas características que posee Argentina, como por ejemplo su heterogeneidad regional, tienen consecuencias o influencias al momento de evaluar la viabilidad de lograr la correspondencia fiscal. En este aspecto, existe un importante grado de concordancia respecto de que una marcada disparidad productiva regional es una cuestión central cuando se trata de señalar los límites de la descentralización de servicios, particularmente cuando su provisión afecta la equidad.

Está aceptado por gran parte de la literatura que hay ciertas funciones, como por ejemplo la función de redistribución, en términos de la clasificación de funciones de Musgrave, que son mejor administradas por el poder central. La capacidad para mejorar la distribución del ingreso a nivel local está limitada por ejemplo, por la movilidad de las unidades económicas que son sujeto de esta política. También se reconoce, bajo determinadas circunstancias, la necesidad de cierto grado de centralización en la provisión de bienes públicos, dada la existencia de externalidades, beneficios de escala y la imperfecta movilidad de las personas impiden, muchas veces, la coincidencia entre la oferta del servicio con las preferencias locales. En este caso, la mayor descentralización involucra una restricción en las políticas de asistencia a los más pobres. En definitiva, la idea de que la función distributiva debe quedar en manos de los gobiernos centrales está muy consolidada.

Para completar el concepto, en la ortodoxia está bastante extendido el argumento que

plantea que las políticas de redistribución, si fueran necesarias por cuestiones normativas (del deber ser), deberían orientarse sólo hacia las personas y no hacia las regiones, porque en este caso los pobres de una región rica podrían estar subsidiando a los ricos de la región más rezagada. Sin embargo, un exponente de esta corriente, Porto (2003), concluye que si el gobierno nacional corrige las disparidades en la distribución del ingreso entre los individuos existen fundamentos para corregir también las disparidades fiscales regionales. Esto es así porque aún igualando los ingresos al mejorar la distribución, las diferentes dotaciones de bienes públicos locales entre regiones imposibilitará la igualdad de oportunidades, que necesariamente incluye una provisión de un nivel mínimo de educación y salud básicas, así como en la provisión de ciertos bienes públicos y cuasi-públicos. Así, cuanto más complementarios sean los bienes públicos con los ingresos de los individuos, más errónea sería la política de focalizar la redistribución a las personas. Al estar estos bienes por un lado imposibilitados de financiarse a través de gobiernos locales, en ocasiones con bases tributarias débiles, la solución se alcanzaría mediante las transferencias interregionales.

Resulta interesante, en este caso, la visión del Banco Mundial, que en 1988 promovía la descentralización señalando que “fomenta la eficiencia al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y las preferencias individuales, promoviendo la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de los beneficios de los servicios y sus costos⁴”, mientras que en 1997, en su Informe de Desarrollo Mundial correspondiente señala que aunque la descentralización produce importantes beneficios, se reconoce que “...se deben conjurar tres posibles peligros: mayor desigualdad, inestabilidad macro y sumisión de los gobiernos locales a los grupos de interés.”⁵

Este último punto resulta de sumo interés, porque esa supuesta sumisión, que también podría tener que ver, para ser más justos, con un menor poder de negociación debido a una situación de mayor debilidad frente a lobbies de importancia, podría resultar perjudicial no sólo en términos de la progresividad y consecuente equidad de un sistema tributario a nivel subnacional, sino que afectaría directamente su capacidad recaudatoria, por lo que argumentos como ese trascienden cuestiones de la equidad, incursionan en el terreno de la eficiencia y alimentan poderosamente las razones de una mayor centralización y posterior transferencia con criterios no sólo redistributivos sino también devolutivos. En este sentido uno de los argumentos más señalados a favor de la centralización es llamado corrección de fracasos por toma de decisiones colectivas a nivel local. Según éste, el gobierno central estaría en condiciones de corregir fracasos en la toma de decisiones locales que podrían guiarse por el votante mediano local, excluyendo las preferencias de los votantes no medianos, al tiempo que señala que habría una mayor permeabilidad de los gobernantes locales al accionar de los lobbies.

También relacionado con esta permeabilidad, hay que tener en cuenta los efectos sobre las características propias del sistema tributario y su relación con la acción estatal a través del gasto. La proximidad del contribuyente con quien debe tomar las decisiones de política tributaria puede llevar a desarrollar un sistema tributario orientado por el principio del beneficio, cuando debería estar orientado por el principio de la capacidad de pago. Esta cercanía ayudaría a que la imposición se determine contemplando las prestaciones que reciben, vía políticas públicas, los distintos contribuyentes y en consecuencia la intervención estatal perdería todo carácter redistributivo. El argumento que pondera la cercanía del contribuyente con el Estado porque de esa manera se garantiza un uso más eficiente de los recursos obtenidos mediante el sistema impositivo

4) Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial - 1988. p. 182 y 183.

5) Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial - 1997. P.13

no tiene en cuenta que contribuyente y beneficiario son sujetos distintos.

Para concluir, se pueden mencionar sucintamente algunas razones basadas en criterios de eficiencia que indican las ventajas de una mayor centralización. A modo de ejemplo, la conocida subaditividad de la función de costos de la recaudación, que significa que un solo organismo recaudador es la forma de mínimo costo de obtener un nivel dado de recaudación. La subaditividad puede surgir, entre otras razones, por la existencia de costos fijos, de rendimientos crecientes para los factores variables y/o de economías de diversificación.

En el mismo sentido, la competencia tributaria interjurisdiccional puede originar una ineficiente provisión de bienes públicos locales (Break, 1967). La competencia determinaría que cada jurisdicción disminuya sus impuestos con el objetivo de atraer capital, explicitando que las decisiones de localización de las inversión están influenciadas por sus niveles de ingresos y gastos. Al reaccionar todas las jurisdicciones de la misma forma, el resultado final resultaría en un equilibrio con una canasta no óptima de bienes privados y bienes públicos locales y una estructura no óptima de bienes locales.

Así, hemos visto cómo existen poderosas razones que pueden guiarnos a rechazar la existencia de un sistema ideal aplicable a cualquier realidad. Las características de la Argentina en términos de, por ejemplo, una clara disparidad regional y la existencia de poderosos grupos empresarios en condiciones de ejercer presiones sobre las autoridades locales, alimentan la sospecha de que propender hacia la correspondencia fiscal es inviable y que el federalismo fiscal no es, per se, un objetivo virtuoso.

Comentarios Finales

El debate sobre la relación Nación Provincias suele circunscribirse a cuestiones financieras y aparece de manera recurrente en la superficie cuando las provincias se enfrentan a situaciones límites en su capacidad para sobrellevar una crisis. En esta materia, todo parece indicar que una vez subsanadas las causas principales del deterioro de las cuentas provinciales, la situación volverá a parecerse a como estaba en el período inmediato anterior. El año 2010 representó un gran avance en esta dirección y el desempeño de la recaudación nacional y consiguientemente de las remesas a provincias en el primer trimestre de 2011 junto a las mejores perspectivas para el acceso al crédito a partir del nuevo canje y el plan de desendeudamiento provincial, permite suponer que ese puede ser el escenario más probable.

Como se pudo observar, en los últimos años el financiamiento del Estado Nacional a las provincias, lejos de contraerse, creció tanto en relación a los impuestos nacionales como en proporción del PBI. También aumentaron las remesas en la comparación con los recursos tributarios de las provincias. Sin embargo, hay quienes endilgan responsabilidad al actual gobierno de la crisis financiera que atravesaron las provincias y desligan de toda culpa a las administraciones provinciales.

En esos planteos se suele argüir que con la reimplantación de los Derechos de Exportación (DE) se redujo la capacidad de recaudación de los impuestos provinciales porque se retrajeron sus bases imponibles y se extrajo parte de la masa coparticipable por el impacto en el impuesto a las Ganancias. En este último caso, efectivamente los DE reducen la base de Ganancias, pero, dada la elevadísima evasión existente en el sector agropecuario, este efecto es poco relevante. Aunque no existen estudios de la evasión en el impuesto a las Ganancias por sectores económicos, según la CEPAL (Cetrángolo y

Gómez Sabaini, 2010; página 134) para el año 2005 la recaudación teórica de este impuesto en Argentina debería haber alcanzado a \$60.065 millones y la efectiva (determinada en las declaraciones) alcanzó a \$30.205. Esto es, la evasión representaba prácticamente la mitad (49,7%) de la recaudación potencial o el doble de la efectiva.⁶ Se puede afirmar, por tanto, que la disminución de la base que puede haber generado fue más que compensada con la asignación a las provincias del 30% de los ingresos obtenidos por los DE a la soja y sus derivados, mediante el FFS. Se podría decir que esta aseveración fue validada en el análisis del desempeño de las transferencias a provincias reseñado más arriba.

En cuanto a los impuestos provinciales, aunque también es correcto afirmar que los DE tienen efectos directos e indirectos en las bases imponibles de los impuestos provinciales Ingresos Brutos e Inmobiliario rural, no es menos cierto que las bases de ambos tuvieron ampliaciones que contrarrestan su efecto.

Por el lado de Ingresos brutos las provincias tuvieron la oportunidad de desandar el camino iniciado con el segundo pacto fiscal Nación-Provincias de agosto de 1993 que promovía la exención de las actividades productivas y muchas de ellas la aprovecharon para volver a gravarlas recuperando las bases que tenían previamente a dicho pacto. Se podría decir que los DE redujeron una base que no existía por los acuerdos de los '90s pero con el nuevo modelo las provincias pudieron volver a gravar las actividades productivas involucradas.

Por el lado de los inmobiliarios rurales, los DE tendrían un efecto indirecto originado en la reducción del valor de mercado de los campos por la extracción de las rentas extraordinarias. Sin embargo, el valor de mercado de los campos subió en los últimos años medido en dólares y a pesar de ello en la mayoría de las provincias no se actualizaron las valuaciones fiscales o los aumentos estuvieron muy alejados de ser los adecuados. En consecuencia, la relación valor fiscal / valor de mercado que debería ser del 80% llegó a ser del 10% y sigue en valores muy por debajo del apropiado. En algunas provincias empezó a actualizarse la base imponible en los últimos años, cuando en el gobierno nacional se empezó a utilizar a las retenciones como instrumento para diferenciar tipos de cambio.

Así, en los primeros años de esta década, cuando las retenciones tenían un mero objetivo recaudatorio, sólo con alícuotas diferenciales de 5% para la industria y 10% para los primarios, y la actividad agropecuaria obtenía altísimas rentas extraordinarias, la mayoría de las provincias no aprovechó la oportunidad para actualizar las bases imponibles.

El disímil criterio adoptado entre el gobierno nacional con las retenciones y los provinciales con el impuesto inmobiliario rural es apropiado para comprender mejor el debate centralización / descentralización y el perjuicio que genera la permeabilidad a los lobbies locales. Al mismo tiempo que el ejecutivo nacional aumentaba la imposición de las retenciones, varios ejecutivos provinciales intentaron actualizar la base imponible del inmobiliario rural, pero sus legislaturas se lo impidieron mediante la modificación de los proyectos de Ley Impositiva.

En consecuencia, las provincias no pudieron capturar parte de la renta diferencial de la tierra con un impuesto apropiado para hacerlo. Así, las provincias no mejoraron la recaudación de un impuesto propio y el sistema tributario se perdió de lograr una satisfactoria complementación de dos formas de gravar la renta de la tierra. Algo similar sucede con los inmobiliarios urbanos, cuyas actualizaciones estuvieron muy alejadas del crecimiento de los últimos años del valor de mercado de las propiedades y de la renta

6) Por estudios en el incumplimiento en otros gravámenes (IVA y Seguridad Social) se conoce que el sector agropecuario es el de mayor evasión impositiva.

urbana.

Lo antedicho se convalida con la comparación de la recaudación de impuestos provinciales medida en proporción del producto. La desactualización de las bases imponibles de los inmobiliarios (Urbano y Rural) derivaron en una contracción de los ingresos: pasaron de recaudar 0,62% del PBI en el promedio 1993-98 a 0,36% en el año 2010. En Ingresos Brutos, la posibilidad de recuperar el universo alcanzado por este gravamen permitió que pasara de 2,09% en los '90s a 3,52% del producto en 2010.

Recaudación de impuestos provinciales

En % del PBI

	Promedio 93-98	Año 2010	Diferencia p.p.
Sobre la propiedad	1,30%	1,01%	-0,3%
Inmobiliarios	0,62%	0,36%	-0,3%
Sellos	0,36%	0,40%	0,0%
Automotores	0,32%	0,25%	-0,1%
Internos sobre bienes y servicios	2,09%	3,52%	1,4%
Ingresos Brutos	2,09%	3,52%	1,4%
Otros (facilidades de pagos, etc.)	0,32%	0,24%	-0,1%
Total impuestos provinciales	3,71%	4,77%	1,1%

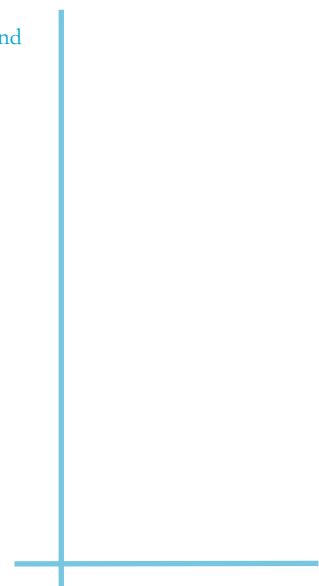
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Las provincias están aún a tiempo de realizar las reformas necesarias, incluso algunas han logrado avances importantes en ese sentido, como la de Buenos Aires. Sería un gesto consecuente con la discusión que se está reinstalando de encontrar una salida al laberinto de la coparticipación. Si nadie aporta y nadie resigna, en este juego de suma cero que en definitiva es la coparticipación federal de impuestos, seguirán pasando los años, perdurará una pésima ley y se seguirá incumpliendo una disposición transitoria de la Constitución.

Para lograr los consensos necesarios, el Estado Nacional deberá resignar algo de la distribución primaria que le corresponde en la actualidad implícitamente. Probablemente los lineamientos para una redefinición de la relación entre ambos niveles de gobierno deberían comenzar necesariamente por desentrañar de una vez la acumulación de diversos mecanismos de distribución de impuestos. Una alternativa podría ser unificar la masa de impuestos nacionales y dividirlos en tres grandes destinos: Anses, Tesoro Nacional y Provincias. Una vez deshecho el laberinto, se puede incursionar sobre dos dimensiones: Por un lado, evitar el juego de suma cero: crear nuevos y progresivos tributos (o ampliar las bases de los existentes) que permitan incrementar la masa total de recursos a distribuir y que todos ganen en términos nominales y finalmente, rediscutir atribuciones: recorrer el camino de la concurrencia fiscal, tanto en materia de administración y/o política tributaria, como de políticas públicas a partir de la complementación Nación-provincias en prestaciones estratégicas, como salud y educación

.Referencias y Bibliografía Consultada

- Banco Mundial (1988): "Informe sobre desarrollo Mundial", Washington D.C.
- Banco Mundial (1997): "Informe sobre desarrollo Mundial", Washington D.C.
- Break, G.F. (1967): "Intergovernmental fiscal relations in the United States", The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Brennan, G. y Buchanan J. M. (1977): "Towards a Tax Constitution for Leviathan", Journal of Public Economics, Vol.8.
- Cetrángolo, O. (2006): "Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización", CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O y Gomez Sabaini, C. "Argentina: una análisis de los tributos directos y cálculo de evasión". Capítulo III de Evasión y equidad en América Latina, CEPAL, 2010.
- Díaz Frers, L. (2008): "En deuda con la constitución: EL régimen de coparticipación, problemas y soluciones", Documento de Recomendación de Políticas Públicas N° 58, CIPPEC, Buenos Aires.
- Díaz Frers, L. (2010): "Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación", Documento de Políticas Públicas / Recomendación N° 75, CIPPEC, Buenos Aires.
- Oates, W. E. (1972) "Fiscal federalism". Harcourt Brace Jovanovich. USA.
- Patrucchi, L. (2007): "Federalismo y coparticipación. Transformaciones político-administrativas y concentración de recursos fiscales en la Argentina (1990-2007)", IV Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración. Buenos Aires.
- Piffano, H. (2007): "Los grandes dilemas de la cuestión fiscal federal y los consensos académicos y políticos", Documento de trabajo N° 67, Facultad de ciencias económicas, UNLP, La Plata.
- Porto, A. (2003): "Fundamentos teóricos para las centralización tributaria y las transferencias intergubernamentales", Departamento de Economía, UNLP, La Plata
- Porto, A. (2005): "Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales", UNLP y ANCE.
- Porto, A. (2009): "Una recorrida por la teoría, y la práctica en la argentina, del federalismo fiscal", Conferencia inaugural, XLIV Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Saller, G. (2009): "La coparticipación no pasó la primaria", Revista Entrelíneas de la Política Económica N°21, CIEPyC
- Weingast, B.L. (1995): "The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development" Journal of Law, Economics and Organization 11.



La presente revista se editó en la
Facultad de Periodismo y Comunicación Social.
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - 1° piso - oficina N° 13 - tel (0221)
422-4015 int 113 - Cel (0221) 15-4091960

DIRECTOR

Lic. Gerardo De Santis

COORDINADOR

Lic. Germán Saller

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Miguel Zanabria

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Rafael Aristides Selva

Lic. Julián Barberis

Lic. Fernando Álvarez

Lic. Matías Mancini

Lic. Guillermo Bellingi

Lic. Manuel Rodríguez

Lic. Roberto Collivignarelli

Cr. Diego Turkenich

ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroccoli

Lic. Federido Serra

María Verónica Torras