

SEPTIEMBRE 2019 > ISSN 1851 – 278X

DÉCIMO TERCER AÑO DE PUBLICACIÓN

# Entrelíneas de la Política Económica

• N° 53 •



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



Centro de Investigación en Economía  
Política y Comunicación CIEPYC-Unlp



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

FACULTAD DE PERIODISMO  
Y COMUNICACION SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

**CIEPYC** 

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN  
ECONOMÍA POLÍTICA Y COMUNICACIÓN





# Contenido

|                |   |
|----------------|---|
| <b>Pág.3</b>   | <b>Editorial: Vulnerables</b>   |
| <b>Pág. 6</b>  | <b>Luces y sombras del cambio en los regímenes de coparticipación en el Gobierno de Cambiemos</b><br>por Fernando Alvarez y Martín Di Bella |
| 6              | Introducción  |
| 7              | Régimen Federal en el mundo   |
| 8              | Marco normativo del federalismo de recursos en Argentina  |
| 18             | Las transferencias nacionales a las Provincias desde 2015 a 2019  |
| 21             | La realidad de cada una de las provincias en el reparto de la renta federal   |
| 24             | El artículo 7 de la Ley N° 23.548: Garantía ¿Se cumple?   |
| 25             | Consideraciones Finales   |
| <b>Pág. 29</b> | <b>El árbol y el bosque</b> por Daniel E. Novak   |
| 29             | La dinámica reciente del comercio exterior argentino  |
| 31             | Sobre llovido, mojado: el ingreso primario en la cuenta corriente externa   |
| 35             | ¿Cómo quedó el patrimonio neto de la Argentina?   |
| 37             | Conclusiones y propuestas   |
| <b>Pág. 43</b> | <b>Economía sin corpiño</b> por Alicia Muñiz  |
| 43             | Otra forma de mirar la economía   |
| 44             | Es más que los mercados   |
| 45             | El género importa, y mucho  |
| 45             | El conocimiento es político   |
| 45             | El funcionamiento del capitalismo heteropatriarcal  |
| 46             | Una economía feminista imperfecta, viva y práctica  |
| <b>Pág. 48</b> | <b>El Acuerdo Mercosur Unión Europea en la disputa de dos modelos de gobernanza global</b> por Carlos Raimundi                              |

---

## DIRECTOR

Lic. Gerardo De Santis

## COORDINADOR

Lic. Germán Saller

## CONSEJO EDITORIAL

Lic. Alfredo Iñiguez – Dr. Pablo Lavarello – Lic. Miguel Zanabria

## EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Mg. Fernando Alvarez – Lic. Julián Barberis – Dr. Matias Mancini – Lic. Rafael A. Selva

Lic. Roberto Collivignarelli – Cdor. Fabián Flores – Cdora. Alicia Muñiz – Cdor. Diego Turkenich

## COMUNICACIÓN

Lic. Rocío Alcántara



## Vulnerables

### • editorial •

Locura es hacer lo mismo una y otra vez  
y esperar resultados diferentes  
Albert Einstein

En julio de 2019, la Agencia Internacional Bloomberg calificó a la Argentina como el emergente más vulnerable del mundo desplazando a Turquía al segundo lugar. Entre los indicadores que consideró están:

- 1) Muy elevado ratio de deuda externa de corto plazo respecto al PBI (40,5%)
- 2) Desvío de 38,8 puntos entre la inflación proyectada y la real
- 3) Bajo nivel de reservas
- 4) Alto déficit de Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos
- 5) Bajo resultado de la política de gobierno (baja efectividad del gobierno)

Para dimensionar esta calificación, hay que considerar que Argentina se encuentra en el marco de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional con el crédito más grande de su historia, pasando por alto las condiciones de crédito que establece su estatuto. No solo eso, sino que también el desembolso fue realizado prácticamente en su totalidad en el transcurso de un año. Lo cual se realizó bajo el guiño y con la injerencia de Donald Trump, presidente de E.E.U.U. En las condiciones de este *dream loan*, Argentina es hoy más vulnerable que Turquía, país que está en “guerra” contra... ¿Nepal? ¿Islandia? ¿Uruguay?... no, contra Estados Unidos, la primera potencia mundial.

Esta vulnerabilidad no sólo es verificable en la órbita del Estado Nacional y el BCRA, sino también en buena parte de los estados provinciales y municipios de varias provincias y en el sector privado, tanto en empresas (casi todas las pequeñas, muchas medianas y algunas grandes), como en las familias que también han sido sujetos de diversos endeudamientos (hipotecarios UVA, prendarios UVA, de tarjetas de crédito, con las empresas de dinero rápido, préstamos ilegales, otorgados a jubilados, a beneficiarios de planes sociales, etc.). La vulnerabilidad llega hasta los consorcios de propiedad horizontal donde se registra una mora en el pago de las expensas del 30% de las familias de cada edificio.

A este estado de cosas se llega después que el gobierno de Mauricio Macri ganara dos elecciones, en noviembre de 2015 y en octubre de 2017,



período durante el cual el gobierno contó con el apoyo de buena parte de la oposición. Sin embargo, para cerrar el año 2017, el gobierno llama a una conferencia de prensa el 28/12 para contarles a todos los ciudadanos, que su política antiinflacionaria había fracasado. Lo que no se dijo, (pero también a esa altura ya estaba claro), que también había fracasado en su política de largo plazo, la cual puede simplificarse y sintetizarse en la famosa y pretendida “lluvia de inversiones productivas”. Hasta el 28/12/2017, a la Argentina sólo habían llegado capitales de préstamo en monto récord y capitales especulativos atraídos por rendimientos 15 a 20 veces superiores a los internacionales. El gobierno no logró inversiones ni en 2015-2017, después de ganar con el 51,35%, ni después de ganar las elecciones de medio término en 2017. Tampoco logró la confianza de los tan nombrados “mercados”. La corrida contra el peso y la devaluación había empezado en septiembre 2017 y se aceleró en 2018, cuando el mercado internacional se cerró y reinó la desconfianza. A mediados de 2018 se recurrió al prestamista de última instancia, el FMI, pidiendo un *Stand By* que terminó siendo de USD 57.100 millones en los términos comentados más arriba.

Para describir este período recomendamos releer nuestras editoriales [“Perdidos en su laberinto”](#) (mayo de 2018), y [“No era un túnel, era un pozo y nos dejaron en el fondo”](#) (diciembre de 2018).

Previo a las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), como “broche de oro” una consultora muy cercana al gobierno realiza una operación para instalar que Mauricio Macri ganaría las elecciones; ese viernes 9/9/2019 los “mercados vuelan”, sube la bolsa, baja el riesgo país, baja el dólar... y esto se refleja en los titulares de los “principales” diarios del país el sábado 10/9/19. El domingo 11/9/2019 se corrió el tupido velo del viernes y nos enteramos de la verdad, más tarde que temprano. ¿Cómo pensamos que se habrán sentido los “mercados” que pusieron plata (por encima de lo que ya tenían) apostando a la reelección de Macri ese viernes 9? ¿Tendrán la culpa de la vulnerabilidad los tweets de Luciana Salazar?

## Plan tres meses

El gobierno no ha tenido durante sus tres años y nueve meses de gestión un programa macroeconómico, lo que los economistas llaman coordinación macroeconómica o coherencia macroeconómica; que está enmarcado en las políticas de corto plazo. No hace falta decir que tampoco ha tenido un plan de largo plazo.

Las medidas tomadas en este segundo semestre del 2019, las destinadas a compensar en algo a las familias argentinas por el impacto de la devaluación y su traslado a precios (suspensión de aumentos de tarifas, reducción del IVA, desfinanciamiento de aportes, etc.) tienen el carácter de



transitorias, por tres meses, y las destinadas a reperfilear la deuda también (postergación de pagos de tres meses a seis). Es decir, difieren el problema para la próxima gestión, estamos en presencia de un verdadero “plan bomba”.

Respecto a las implicancias estructurales de la aplicación de políticas económicas neoliberales ¿qué decir que no hayamos dicho antes?: desarticulación del entramado productivo, desarticulación del sistema científico tecnológico, desmembramiento del sistema educativo, desmantelamiento de la principal empresa del país (YPF), pérdida de saberes de los trabajadores calificados y la generación de un condicionante exorbitante (la deuda en casi 100% del PBI).

Para profundizar este derrotero, recomendamos releer la editorial de Entrelíneas N° 42 de octubre de 2015: [“Nunca más \(económico\)”](#).

La coyuntura vivida en estos años (ciclo de la deuda), con sus especificidades de súper endeudamiento que beneficia a algunos pero tenemos que padecerla todos, nos recuerda lo que escribimos a mediados del 2017 en Entrelíneas N° 50 en el mejor momento político del gobierno. La editorial se titula [“Saquen una hoja. Tema del día: la fiesta”](#). El primer apartado se titulaba “La fiesta de todos”, el segundo, “La fiesta inolvidable”. El tercero “¡Qué fantástica, fantástica esta fiesta!” y el último “Fin de fiesta”. Queda claro en qué etapa del ciclo de la deuda nos encontramos.

En este número de Entrelíneas, Fernando Álvarez y Martín Di Bella analizan las relaciones fiscales Nación-Provincia en estos últimos cuatro años en “Luces y sombras del cambio en los regímenes de coparticipación en el Gobierno de Cambiemos”. Luego, Daniel Novak aborda el tema de la restricción externa para Argentina en “El árbol y el bosque”.

Asimismo, en “Economía sin corpiño”, Alicia Muñiz encara el análisis económico desde una perspectiva de género. Por último, Carlos Raimundi explica las implicancias del reciente Acuerdo Mercosur - Unión Europea en “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea en la disputa de dos modelos de gobernanza global”.



# Luces y sombras del cambio en los regímenes de coparticipación en el Gobierno de Cambiemos

**Mg. Fernando Alvarez y Lic. Martín Di Bella** (\*)

En los últimos 4 años las relaciones fiscales entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires presentan importantes modificaciones; el mayor impacto lo produce el Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, que obliga al gobierno federal a cesar la afectación de recursos coparticipables destinados al financiamiento del régimen previsional nacional que regía desde 1992; a lo que se agregan cambios introducidos y comprometidos en los llamados Consensos Fiscales. Estas modificaciones resultan en una mayor participación provincial en el reparto de la renta federal, aunque con un sesgo político evidente: las 2 jurisdicciones más beneficiadas fueron la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, las concesiones de recursos limitaron el financiamiento propio de las provincias y tendieron a la pérdida de grados de libertad en la administración de sus tributos, la ejecución del gasto en personal activo y pasivo, así como a ser obligadas a asumir transferencias de gastos federales tal como en los noventa, nada menos.

## Introducción

El presente informe se enfoca en la evolución de las transferencias federales de los regímenes de coparticipación nacionales para el conjunto de jurisdicciones subnacionales, en el período enero 2015 hasta mayo de 2019, observándose que estas remesas alcanzan poco más del 30% de participación en la distribución de la renta federal argentina.

Este período se encuentra enmarcado por un cambio de signo político y en la firma de los acuerdos denominados Consenso Fiscal. El primero de estos acuerdos, de 2016, que fue el más trascendente desde lo cuantitativo y el más avalado desde lo político, es consecuencia unívoca del Fallo previo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que obliga al gobierno nacional a suspender la detracción del 15% de la masa coparticipable que iba destinada al financiamiento del sistema previsional nacional administrado por la ANSES desde el Pacto Fiscal de 1992; el segundo suscripto en 2017 por el Estado

---

(\*) Lic. en Economía, especialista tributario, Director Ejecutivo de ARBA entre 2009 y 2013.



Nacional, 22 provincias y la CABA<sup>1</sup> es el que ha modificado la estructura de los regímenes de coparticipación, a cambio de ceder concesiones en materia de autonomía fiscal que han deteriorado la recaudación de los tributos provinciales (disminuciones en ingresos brutos y sellos), la transferencia de los catastros provinciales a un organismo nacional ad hoc que elaborará el valor del impuesto inmobiliario urbano y baldío, la extinción del Fondo Federal Solidario e injerencias en la cuestión de ejecución del gasto en personal activo y pasivo, y la aceptación del gasto en subsidios económicos que se encontraba en la órbita del presupuesto nacional; por último en 2018 el tercer acuerdo adecuó el anterior a presiones de las Provincias no metropolitanas, y la necesidad del gobierno nacional de aprobar el Presupuesto 2019 y sus modificaciones.

Por otro lado, la larga recesión que atraviesa la economía argentina impone un desafío sobre la consistencia intertemporal del nuevo esqueleto fiscal federal, debido a las importantes compensaciones que realiza el Tesoro Nacional por la desafectación del denominado Impuesto al Cheque y la eliminación del ex fondo del conurbano bonaerense, las que prevén la indexación por inflación, generando mayores desembolsos cada ejercicio, en un marco donde los ingresos tributarios nacionales reales caen; a la vez que enfrenta la indexación inercial de gran porción del gasto nacional (previsional y asistencial); lo cual implica una presión fuerte al ajuste ante la pauta FMI (déficit primario cero en 2019 y superávits creciente desde 2020).

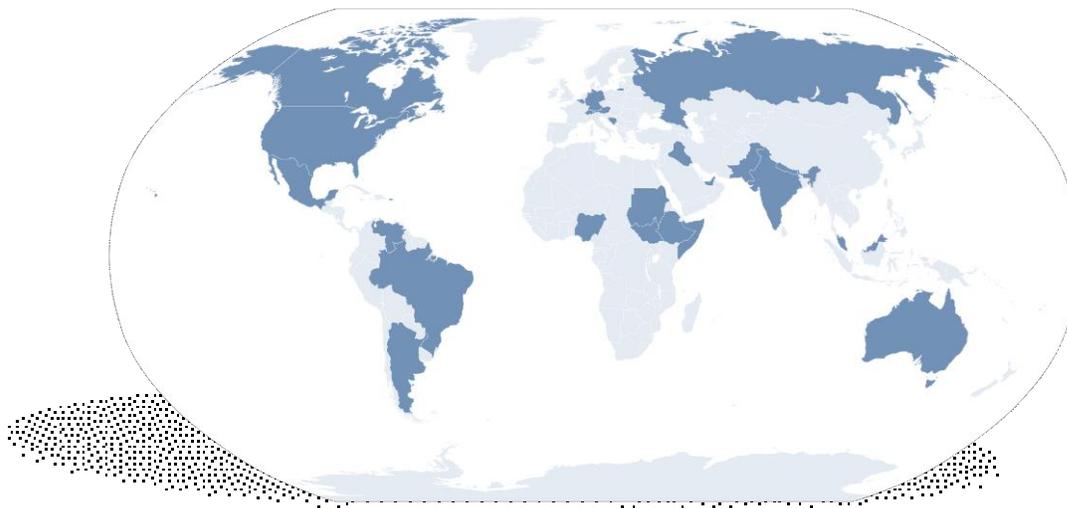
## **Régimen Federal en el mundo**

Los regímenes federales rigen en más de 30 países, donde si bien representan sólo el 15% del total de las naciones del mundo, son las que generan la mitad del PBI mundial y contienen más del 40% de la población total; existen en cada continente y son de los países más determinantes<sup>2</sup>. Tal como se ilustra en la Figura 1:

<sup>1</sup> La Provincia de San Luis no suscribió este Acuerdo, y La Pampa lo suscribió pero no lo ratificó legislativamente.

<sup>2</sup> En América del Norte: USA, Canadá y México; en América del Sur: Brasil, Argentina, Venezuela; en África: Nigeria; en Asia: Rusia e India; en Europa: Alemania, Suiza, Austria y Bélgica; en Oceanía: Australia

**Figura 1 - Países con Régimen Federal (en color azul)**



Por otra parte, la Unión Europea se puede asimilar a una forma de gobierno federal, donde contiene una importante cantidad de países que poseen otra forma de gobierno autónoma, lo cual potenciaría las participaciones detalladas en el párrafo precedente.

### **Marco normativo del federalismo de recursos en Argentina**

En Argentina, el marco legal que regula el esquema de transferencias del Estado Nacional al conjunto de provincias resulta en un intrincado laberinto de leyes que han desnaturalizado el sistema federal. A fin de situarnos en escenario se mencionan brevemente el conjunto de normas que regulan los envíos de fondos federales a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, las provincias):

- Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos promulgada en enero de 1988 como norma transitoria en reemplazo al régimen de la Ley N° 20.221 de Coparticipación Federal, que había vencido en diciembre de 1980. Se mantiene aún como la ley fundamental, siendo la principal estructura que regula las relaciones fiscales entre ambos niveles de gobierno, y la fuente de ingresos más determinante para el conjunto de provincias. Si bien la reforma constitucional de 1994 imponía un nuevo régimen a partir de 1996, las condiciones y las intenciones vertidas en la misma, han dificultado las posibilidades de acceder a un acuerdo que permita corregir la actual norma, que carece de parámetros de reparto objetivos y con fines determinados. Esta ley central ha sido modificada en 155 oportunidades, lo que expone la



precariedad del régimen y la imperiosa necesidad de sincerarlo; algunas de estas modificaciones son:

**1)** La primera modificación trascendente fue el Pacto Fiscal de Agosto de 1992, en el que se establece la detracción previa del 15% de la masa coparticipable de la Ley N° 23.548 para el financiamiento de las obligaciones previsionales, una garantía mensual de \$ 725 millones de coparticipación Ley N° 23.548, para las provincias y una suma fija de \$ 43,8 millones para las provincias (no Bs As, ni CABA).<sup>3</sup>

Mientras que el cambio más trascendente aún en vigencia plena se planteó por la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo y la Ley N° 26.206 Nacional de Educación. Sancionadas la primera en diciembre de 2005 y la segunda en diciembre de 2006 con el propósito de aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología, y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico-tecnológica, reafirmando el rol estratégico de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y socio-cultural del país. Con este objetivo en mira, la inversión en educación, ciencia y tecnología debía alcanzar en 2010 el 6% del PBI (Ley N° 26.075, art.3); a partir de dicho año el gasto en educación no tiene que ser menor a ese porcentaje (Ley N° 26.206, art.9); para cumplirlo se genera una asignación específica de recursos coparticipables en los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional que permita cumplimentar ese financiamiento y se modifica la distribución secundaria del monto afectado que surge del incremento, respecto del año 2005, de los recursos anuales coparticipables correspondientes a las provincias y a la CABA pasando de los índices de la Ley N° 23.548 a distribuir esta asignación específica por índices de parámetros objetivos “educativos”.<sup>4</sup>

**2)** Otras modificaciones preexistentes a 2016, fueron:

<sup>3</sup> Incluía límites al crecimiento de gasto corriente financiado con coparticipación; la automaticidad en las transferencias del FONAVI, FEDEI, Vial, Agua y Saneamiento. Apoyo para leyes de Reforma del Régimen Nacional de Previsión Social, Federalización de Hidrocarburos y privatizaciones varias (YPF, Caja Nacional de Ahorro y Seguros, Casa de la Moneda y Banco Nacional de Desarrollo), Carta Orgánica BCRA, Ley administración financiera; prorrogar leyes 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de Emergencia Económica, transferencia de servicios, compromiso de aprobación de presupuestos provinciales equilibrados.

<sup>4</sup> El índice de coparticipación “educativo” se construye anualmente en función de 3 variables: 80% de acuerdo a la matrícula de todos los tipos de educación de los niveles inicial a superior no universitario; 10% por la incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de educación común de cada provincia y la CABA; y 10% por la participación de la población no escolarizada de 3 a 17 años de cada Provincia y la CABA.



- A través de la Ley N° 23.906 de marzo de 1991 se modifica el destino del Impuesto de emergencia a los Activos originalmente sancionada en diciembre de 1989, tal que el gravamen sea afectado al financiamiento educativo. En 2019 este impuesto no rige, pero aún persiste una distribución de recursos remanentes ínfimos por dicho gravamen, los que siguen afectados al financiamiento de la educación provincial (tras la transferencia de Servicios enumerada en el inciso c).

- La Ley N° 23.966 de Financiamiento del régimen nacional de previsión social, sancionada en agosto de 1991 establece que:

- En el artículo 30 inciso b), afecta el Impuesto sobre los Bienes Personales el financiamiento de los regímenes previsionales provinciales que no han sido transferidos a la órbita de la ANSES (10% de la recaudación total).
- En el artículo 5, punto 2, sobre el Impuesto al Valor Agregado, determina una detracción del 11% de los recursos ingresados donde el 10% de los mismos tienen como destino los regímenes previsionales provinciales no transferidos en función de la cantidad de beneficiarios de esos sistemas al 31 de mayo de 1991; y el 90% restante se destina al régimen nacional de previsión social.

- Por la Ley N° 24.049 de Transferencias de Servicios Educativos y Programas sociales que fuera sancionada en diciembre de 1991, se transfiere a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), así como las facultades y funciones sobre los establecimientos educativos privados reconocidos y los programas de Políticas Sociales Comunitarias (PROSOCU) y Programa Social Nutricional (PROSONU), esa transferencia se financia con los propios recursos coparticipables de las Provincias.

- Tanto la Ley N° 23.966 (inciso b previo), como la posterior Ley N° 24.699 de prórroga del Pacto Federal Para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de setiembre de 1996, determinaron que el 21% de los ingresos del Impuesto a los Combustibles Líquidos sean afectados a la Seguridad Social nacional y el 79% restante se distribuya en 3 partes (42% al FONAVI, 29% al Tesoro Nacional y 29% a las Provincias). Sin embargo la Ley N° 27.430 del 27/12/2017 que modifica el impuesto a los combustibles líquidos cambia la distribución disponiendo: a) Tesoro Nacional: 10,40%; b) Fondo Nacional de la



Vivienda (FONAVI) –Ley N° 21.581: 15,07%; c) Provincias: 10,40%; d) Sistema Único de Seguridad Social (afectado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales): 28,69%; e) Fideicomiso de Infraestructura Hídrica–Decreto N° 1381/2001: 4,31%; f) Fideicomiso de Infraestructura de Transporte–Decreto N° 976/2001: 28,58%; y g) Compensación Transporte Público–Decreto N° 652/2002: 2,55%. Aunque mantiene en relación a la participación de las jurisdicciones que el 60% se aplique a Obras de Infraestructura de Vialidad, el 30% a Obras de Energía Eléctrica y/u obras públicas y el 10% al FEDEI (Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior). Asimismo la Ley N° 24.464 del Sistema Federal de la Vivienda, sancionada en marzo de 1995, establece que los fondos percibidos por este gravamen se afectan al FONAVI en el marco del Nuevo Sistema Federal de Vivienda por esta norma establecido. Mientras que el producido del impuesto al dióxido de carbono al fuel-oil, al coque de petróleo y al carbón mineral se coparticipará según índices de la Ley N° 23.548

- Por la misma Ley N° 24.699 de prórroga del Pacto Federal Para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de setiembre de 1996, se modifica el Impuesto sobre los Bienes Personales, suspendiendo la afectación del 90% de los ingresos previstos por el gravamen que tenían como destino la Seguridad Social -Ley N° 23.966, artículo 30 inciso a)- y determina que sean distribuidos de acuerdo a los coeficientes primarios y secundarios de la Ley N° 23.548.

- La Ley N° 24.065 que regula el Régimen Legal de Energía Eléctrica, sancionada en diciembre de 1991, establece un recargo sobre las tarifas que paguen los compradores del mercado mayorista con lo que se conforma un fondo que se encuentra administrado por el Consejo Federal de Energía Eléctrica (CFEE) y se distribuye un 60% al Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales distribuyéndolo entre las jurisdicciones provinciales adheridas a los principios tarifarios de la ley; y el 40% restante al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior –FEDEI- distribuido por los índices repartidores vigentes o los que el CFEE determine en el futuro .

- La Ley N° 24.977 del Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo) sancionado en junio de 1998, dispone en el artículo 55 inciso a), que el 70% de los ingresos obtenidos por este gravamen sean afectados al financiamiento de la ANSES, mientras que el 30% se destina a las Provincias mediante la utilización de los coeficientes previstos en la Ley N° 23.548 en su distribución secundaria.



- Por la Ley 24.621 de fin de diciembre de 1995, se prorroga la vigencia del Impuesto a las Ganancias y en el artículo 104 destina el 20% al Sistema de Seguridad Social Nacional, el 10% a Buenos Aires, hasta \$ 650 millones anuales convertibles y el excedente al resto de las provincias; el 2% al Fondo de Aporte del Tesoro Nacional a las Provincias; el 4% a las provincias -excluida Buenos Aires- según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Mientras que el 64% restante se distribuirá entre la Nación y las provincias según la Ley 23.548.

**3)** Desde 2016 las tres modificaciones por Acuerdos fueron:

**a-** La Ley N° 27.260 del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, en 2016, que excusada en aquel programa incluye un amplísimo blanqueo para los contribuyentes con bienes y dinero no declarado al fisco nacional; también aprueba el primer pacto con las provincias, el cual en su artículo 1 determina la disminución paulatina de los 15 puntos porcentuales (pp) que se detraían de la masa sujeta a coparticipación y que financiaba el Régimen Previsional nacional (SIJP), la misma sería mediante la reducción de 3pp a partir del 2016, finalizando en el ejercicio 2020. Adicionalmente, establece a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES, la opción de otorgar un crédito a las provincias por un monto que representa 6 pp en el año 2016 de los 15pp de la masa coparticipable que les hubiera correspondido a las jurisdicciones si no se aplicara esta detracción, mientras que para el período 2017-2019 la suma potencial corresponderá a 3pp; y también fija las condiciones del préstamo<sup>5</sup>. Esta norma busca equipar temporalmente el trato a todas las provincias, a la vez que evitar una ola de juicios por parte de las provincias para eliminar la detracción del 15% destinado al SIJP y que vuelva a la masa coparticipable, en el marco del fallo a favor de San Luis, Córdoba y Santa Fe, que dicto la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)<sup>6</sup>. Por lo tanto, el acuerdo permitió ordenar la restitución de los fondos de manera gradual y eludir el potencial pago acumulado y en un momento del tiempo, que hubiese significado una importante afectación de fondos por parte del Tesoro Nacional.

<sup>5</sup>Cancelación a los 4 años (*bullet*), intereses no capitalizables de pago semestral a la tasa BADLAR menos un subsidio del Estado Nacional para que la misma en términos netos alcance el 15% anual vencida para los ejercicios 2016 y 2017, y de 12% en los años 2018 y 2019

<sup>6</sup> La Ley N° 26.078 de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2006 extendió la vigencia del acuerdo de detracción del 15% de la masa coparticipable, como afectación específica, hasta la sanción de la nueva ley de coparticipación federal, tal como exige la reforma de la Constitución de 1994. Simultáneamente Córdoba, Santa Fe y San Luis reclamaron judicialmente la restitución del 15%, en virtud de no existir el déficit original que daba sustento a la misma, y la CSJN falló a su favor.



**b-** La Ley N° 27.429 del Consenso Fiscal, de 2017, que aprueba entre otros los acuerdos fiscales entre las Provincias y el Estado Nacional del segundo convenio realizado en este período suscripto en noviembre 2017 entre Nación y 22 Provincias + CABA, el cual es mucho más extenso y con mayores compromisos comunes de todos los firmantes. Atento a esto se estipulan compromisos comunes, donde se convino aprobar las modificaciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal federal, la derogación del artículo 104 de la Ley del Impuesto a las Ganancias<sup>7</sup>, la transferencia al Tesoro Nacional del Banco Nación de \$ 20.000 millones (realizada en presupuesto 2018); la continuidad de la ley de financiamiento educativo, la aprobación de una norma de revalúo impositivo y contable; que los ingresos provistos por el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en cuentas bancarias y otras operaciones (“cheque”) sean afectados al financiamiento de la ANSES. También modifica el esquema de imposición sobre los Combustibles Líquidos aplicando un diseño de sumas fijas ajustables trimestralmente por el IPC-INDEC.

Por otra parte, la Nación se compromete a distribuir los recursos del Fondo Federal Solidario en la medida que esos fondos existan (vg: ya que oficialmente el Ejecutivo implementaba un programa de reducción mensual de las retenciones sojeras hasta su extinción), sólo entre aquellas jurisdicciones que firman el acuerdo.

En este escenario el Estado Nacional se compromete a compensar a las provincias que adhieran, debido a la pérdida de recursos producto de las modificaciones en el Impuesto a las Ganancias y al “Cheque”, compensación que se ajustará de manera trimestral en base al IPC-INDEC. El Tesoro Nacional emitirá un bono para el conjunto de provincias, con excepción de Buenos Aires, a 11 años de plazo que genere servicios por \$ 5.000 millones en 2018 y \$ 12.000 millones por año a partir de 2019.

En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires; la compensará con una suma fija en el 2018 y 2019 de \$ 21.000 y \$ 44.000 millones respectivamente por la eliminación del artículo 104 del Impuesto a las Ganancias -Conurbano \$ 650 millones anuales-, la cual se actualizará a partir del 2020 en base a la inflación registrada (IPC-INDEC).

<sup>7</sup> El artículo 104 disponía que el 20% iba al Sistema Único de Seguridad Social, 10% hasta un monto de \$ 650 millones a la Provincia de Buenos Aires, el excedente de esa suma distribuida entre el resto de las Provincias, según los artículos 3 y 4 de la Ley N° 23.548, un 2% a fondo de ATN, un 4% entre todas las provincias, excluida Buenos Aires conforme el índice de necesidades básicas insatisfechas; y, el 64% conformaba la masa sujeta a coparticipación Ley N° 23.548. Adicionalmente, establecía una detracción previa de los ingresos totales del impuesto de \$580 millones anuales, cuyo destino era de \$120 millones al SIJP, \$20 millones al fondo de ATN y los \$440 millones al conjunto de las Provincias.



También se reduce el porcentaje de participación de la CABA con el objeto de mantenerla en condiciones de igualdad al resto de jurisdicciones, ante el crecimiento de la masa coparticipable, aunque a la vez manteniendo su injustificada y enorme ganancia respecto a 2015 del 594%.<sup>8</sup>

El acuerdo también dispone la continuidad del financiamiento a las Cajas Previsionales no transferidas, en la medida que armonicen sus sistemas con el vigente en el nivel nacional y elimina subsidios energéticos y de transporte diferenciales en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Establece la instrumentación de un plan de retiros voluntarios en la Nación, provincias y municipios mediante líneas de crédito especiales.

La creación de un organismo federal que determinará los procedimientos y la metodología para lograr que todas las valuaciones fiscales de los inmuebles tiendan a reflejar la realidad del mercado inmobiliario y la dinámica territorial.

Las provincias por su parte se comprometen a un esquema de reducción de la carga legal en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos de algunas actividades económicas (financieras, agropecuarias, servicios, etc.) y a eliminar el tratamiento de lugar de radicación del contribuyente. En el impuesto inmobiliario obliga a las jurisdicciones a remitir los catastros provinciales al organismo creado ad hoc para el cálculo del impuesto sobre los inmuebles y dispone un esquema alícuotario entre 0,5% y 2% del valor fiscal que surja de la entidad federal. En el Impuesto de Sellos dispone un escalonamiento decreciente de alícuotas desde 0,75% en 2019, hasta su eliminación en 2022 (postergado en el año 2019, en el Consenso 2018).

Por último, las provincias se obligan a la instrumentación de regímenes de coparticipación municipal, a lograr una armonización de los sistemas impositivos de los municipios, e impulsar un sistema único de liquidación y pago de las tasas.

**c-** El llamado Consenso Fiscal 2018, del 13 de setiembre de ese año, firmado por Nación y 17 Provincias + CABA, para emparchar el Consenso Fiscal 2017 original. Los firmantes se comprometieron a aprobar el Proyecto de Presupuesto Nacional donde se transfiere a Buenos Aires y CABA parte de la financiación de la tarifa social de AYSA (agua y cloacas AMBA), la tarifa

<sup>8</sup> Ver Caso particular, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



eléctrica social, las compensaciones al transporte público automotor y la transferencia de EDENOR y EDESUR.

Donde también se vuelve a descapitalizar el Banco de la Nación Argentina en 15 mil Millones para aportes al Tesoro Nacional (en 2018 fueron \$20 mil Millones); se establece que los recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad –FGS-Programa de reparación histórica (Prg.RH) serán registrados como recursos de capital en la ANSES y se incorporan las rentas del producido de dicho Prg.RH al FGS; que las compensaciones del pacto fiscal (“cheque”/diferencias ganancias) no integran el Presupuesto de la Administración Pública Nacional, y que serán transferencias diarias y automáticas y que la pauta serán \$17 mil M en ANSES para financiar mensualmente el gasto previsional provincial no transferido a Provincias adheridas al Consenso Fiscal 2018.

Fija derogar toda exención a imponer conceptos salariales con impuesto a las ganancias (excepto las propias del impuesto) para todos los empleos estatales de cualquier nivel de gobierno y derogar la exención del tributo a las cooperativas y afines. Relaja la regla del gasto en responsabilidad fiscal para aumentos del mismo inferiores al IPC 2018 y para no computar las transferencias de gasto nacional en el límite establecido. Aumentar Bienes Personales suspendiendo el pacto 2017 y posponer 1 año el cronograma de reducción de alícuotas del impuesto a los sellos. La Nación transferirá mensualmente el aporte a las cajas previsionales no transferidas como anticipo (en 12 cuotas iguales que sumen el último déficit anual determinado).

Desde el punto de vista de la renta federal podemos consolidar los principales cambios introducidos en los acuerdos desde 2016 en el siguiente esquema:



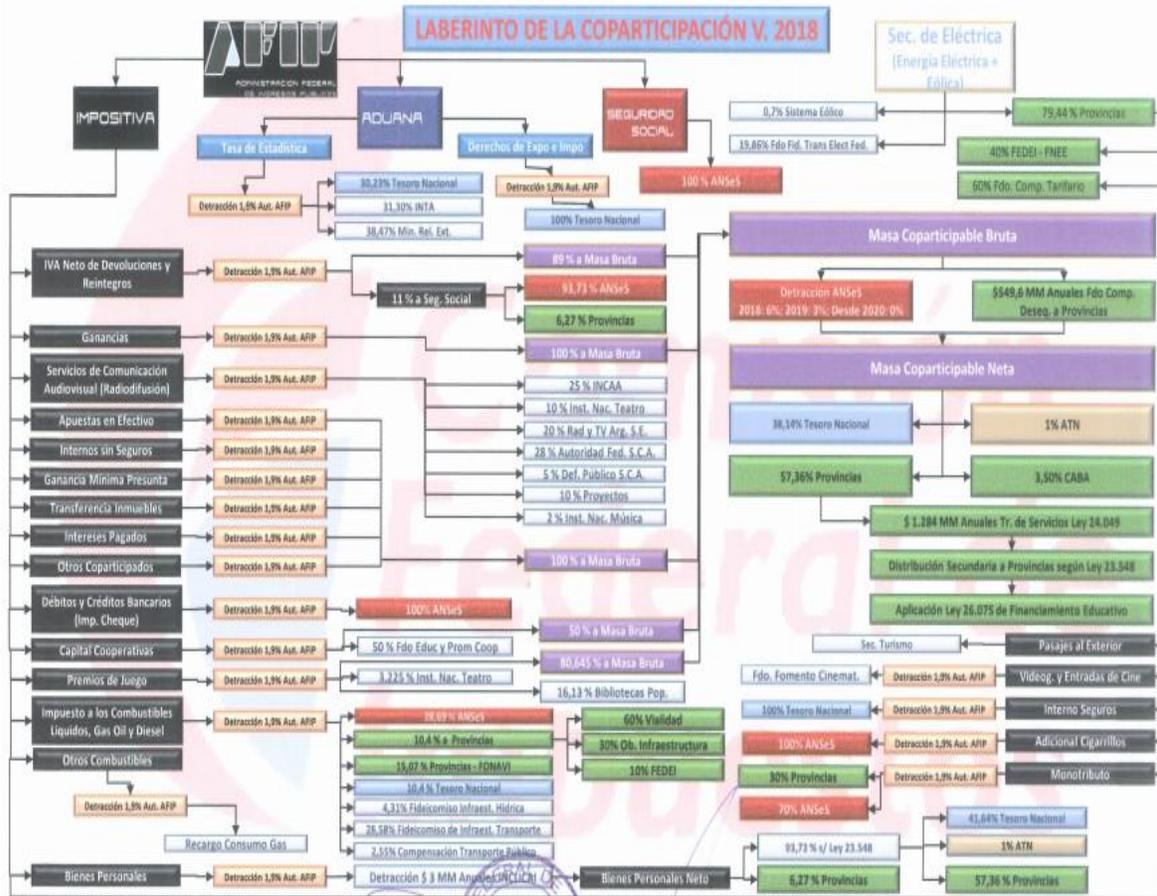
### MODIFICACIONES EN LA DISTRIBUCION DE LA MASA COPARTICIPABLE

| Modificaciones   | Jurisdicción               | 2015     | 2016     | 2017     | 2018                                      | 2019       | 2020       | en adelante |
|--|----------------------------|----------|----------|----------|---|------------|------------|-------------|
| <b>Precoparticipación 15% a la ANSES</b>   | Córdoba, Sta.Fe y San Luis | 15,0%    | 0,0%     | 0,0%     | 0,0%                                      | 0,0%       | 0,0%       | 0,0%        |
|  | Resto Provincias           | 15,0%    | 12,0%    | 9,0%     | 6,0%                                      | 3,0%       | 0,0%       | 0,0%        |
| <b>36% del Impuesto a las Ganancias</b> (20% ANSES+10% Conurbano+4% NBI***(ATN)) | Buenos Aires               | 650m     | 650m     | 650m     | <b>Distribución índices Ley N° 23.548</b> |            |            |             |
|  | Resto Provincias           | 14%-650m | 14%-650m | 14%-650m |   |            |            |             |
|  | Nación-ANSES               | 20,0%    | 20,0%    | 20,0%    |   |            |            |             |
|  | Nación-Fdo ATN             | 2,0%     | 2,0%     | 2,0%     |   |            |            |             |
|  | Nación                     | 0,0%     | 0,0%     | 0,0%     |   |            |            |             |
| <b>Débitos y Créditos ("cheque")</b>   | Provincias                 | 30,0%    | 30,0%    | 30,0%    | 0,0%                                      | 0,0%       | 0,0%       | 0,0%        |
|  | ANSES                      | 70,0%    | 70,0%    | 70,0%    | 100,0%                                    | 100,0%     | 100,0%     | 100,0%      |
| <b>Compensaciones Acuerdos</b>   | Buenos Aires               | 0        | 0        | 0        | 21.000m                                   | 44.000 m   | t-1*IPCt-1 | t-1*IPCt-1  |
|  | Resto Provincias           | 0        | 0        | 0        | 18.457m                                   | t-1*IPCt-1 | t-1*IPCt-1 | t-1*IPCt-1  |

nota: m= millones; t=año; IPC=INDEC

Todas las últimas modificaciones y las anteriormente precitadas a la Ley N° 23.548, evidencian las dificultades de gestionar armónicamente las relaciones fiscales entre el Estado Nacional y las Provincias, que deberían tender a una simplificación tanto de normas, como de objetivos planteados; pues el régimen de coparticipación vigente presenta tal enmarañamiento por las modificaciones sucesivas que lo definen como un esquema parcializado, enredado y poco claro que la propia Comisión Federal de Impuestos (CFI) llegó a representarlo como "el laberinto de la coparticipación", diagrama que se adjunta.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Vicente Alberto Pololla, asesor económico financiero de la CFI fue el profesional encargado de actualizar en 2018 el diagrama de los intrincados destinos de los impuestos, siendo oficializado en la reunión 467 de Comité Ejecutivo de la CFI del 14 de marzo de 2018 y la resolución N° 242 del 19 de abril de 2018 del Plenario de Representantes de la CFI.



Sin embargo, la complejidad evidenciada y las condiciones impuestas por la Carta Magna para la aprobación de un nuevo régimen de coparticipación que sustituya el actual laberinto será un desafío enorme para las próximas gestiones y tendrá, como condición esencial, desarrollarse en un marco de crecimiento económico que garantice la percepción creciente de recursos para las jurisdicciones.

Ese contexto deberá ser acompañado con una reforma integral de sistema impositivo en todos los niveles de gobierno, que asegure la correcta percepción de ingresos, como así también una desincentivación de comportamientos de elusión y evasión por parte de los agentes económicos, permitiendo el fortalecimiento de las actividades que desarrollan.



## Las transferencias nacionales a las Provincias desde 2015 a 2019

Las 23 Provincias han percibido remesas nacionales crecientes desde el ejercicio 2015, con un monto total en 2018 de \$ 1.043.097 millones, lo que evidenció una mejora de punta a punta de 147%. Al incluir los montos recibidos por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que no financia funciones completas como poseen el resto de las provincias, el monto agregado de las 24 jurisdicciones alcanza a \$1.100.950 millones y crece a 155,7%.

En 2018, el 90% de este resultado se sustenta en solo dos regímenes, los fondos remitidos bajo los parámetros de la Ley N° 23.548 de CFI (77,9%) y por Financiamiento Educativo (12,1%); a la vez que la nueva compensación establecida en la Ley N° 27.429 (Consenso) representa el tercer lugar con 5,2%. Evidenciando el cambio gradual anual hacia la mayor participación de la CFI Ley N° 23.548, que representan 16,6 pp más que en 2015.

### COMPOSICIÓN DE DE COPARTICIPACION FEDERAL - TOTAL PROVINCIAS

| Régimen  | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Coparticipación Federal de Impuestos - Ley N° 23.548 | 61,3%         | 63,7%         | 66,7%         | 77,9%         |
| Financiamiento Educativo                             | 14,9%         | 14,9%         | 13,7%         | 12,1%         |
| Ganancias (14% y suma fija)                          | 12,6%         | 11,0%         | 10,5%         | 0,0%          |
| Total Bienes Personales                              | 2,6%          | 2,1%          | 1,8%          | 0,8%          |
| Total Combustibles                                   | 3,3%          | 3,2%          | 3,4%          | 2,6%          |
| Monotributo  | 0,4%          | 0,4%          | 0,4%          | 0,4%          |
| Fondo Federal Solidario                              | 3,6%          | 3,6%          | 2,5%          | 0,0%          |
| Consenso Fiscal Ley N° 27.429 - Compensaciones       | -             | -             | -             | 5,2%          |
| Resto  | 1,2%          | 1,1%          | 1,0%          | 1,1%          |
| <b>Total</b>   | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,1%</b> |

Asimismo, esta fuerte mejora desembocó en una recuperación de la participación de las provincias en los impuestos tributarios, ya que pasan en 2015 de acceder al 27,5% anual frente al 31,2% anual alcanzado en 2018; implicando una mejora de 3,7pp, sin embargo aún se sigue lejos del límite inferior establecido en la Ley N° 23.548 del 34%. Asimismo al adicionar la participación de la CABA se incrementa al 32,9% promedio en 2018.

En el cuadro N° 1 se desagregan las remesas a las 23 Provincias originadas en cada uno de los regímenes de coparticipación vigentes, mostrando su evolución entre 2015 y el primer semestre de 2019.



**Cuadro N° 1 - Remesas a Provincias por Regímenes de Coparticipación Federal**

En millones de \$

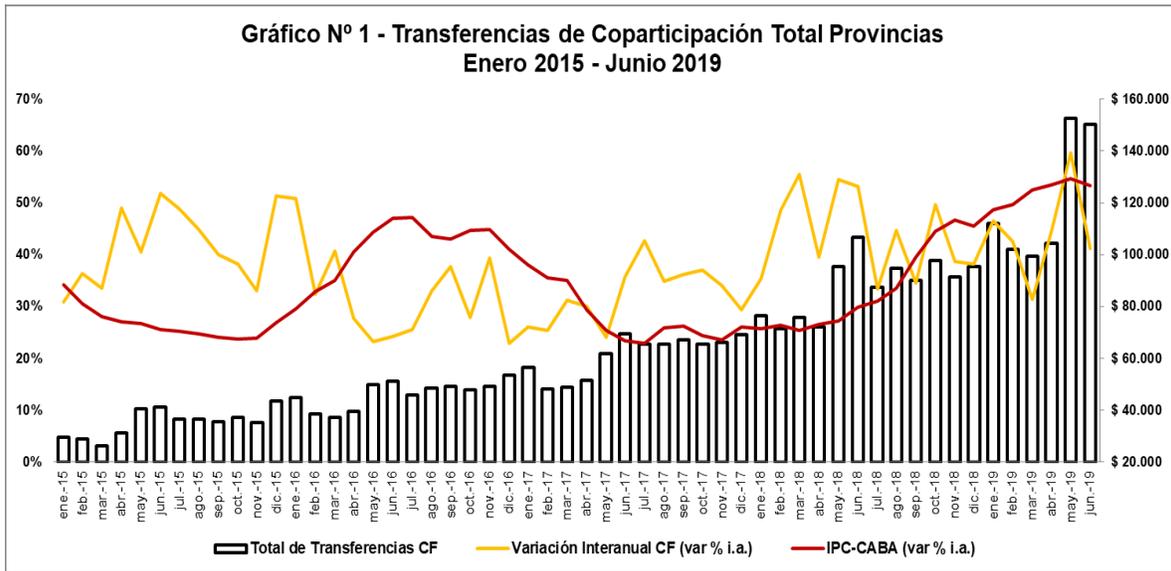
| Regímenes   | 2015             | 2016             | 2017             | 2018               | 2019<br>Enero-<br>Junio | Variaciones<br>2015-2018 |
|---|------------------|------------------|------------------|--------------------|-------------------------|--------------------------|
| <b>Coparticipación Federal de Impuestos - Ley N° 23.548</b> | 259.248,6        | 353.865,0        | 490.062,1        | 822.223,9          | 561.971,2               | 217,2%                   |
| <b>Fondo de Desequilibrios Fiscales</b>                     | 549,6            | 549,6            | 549,6            | 549,6              | 274,8                   | 0,0%                     |
| <b>Transferencia de Servicios</b>                           | 1.284,2          | 1.284,2          | 1.284,2          | 1.284,2            | 642,1                   | 0,0%                     |
| <b>Financiamiento Educativo</b>                             | 62.839,1         | 82.534,5         | 100.370,7        | 127.381,9          | 92.573,7                | 102,7%                   |
| <b>Total Ganancias</b>                                      | 53.381,4         | 60.929,2         | 76.968,2         | 0,0                | 0,0                     | -100,0%                  |
| Obras de Infraestructura Básica Social - N.B.I.             | 15.785,6         | 17.923,2         | 22.508,1         | 0,0                | 0,0                     | -100,0%                  |
| Excedente Ex - Fondo del Conurbano Bonaerense               | 37.155,8         | 42.566,1         | 54.020,1         | 0,0                | 0,0                     | -100,0%                  |
| Suma Fija Ganancias - Ley N° 24.699                         | 440,0            | 440,0            | 440,0            | 0,0                | 0,0                     | -100,0%                  |
| <b>Total Bienes Personales</b>                              | 10.946,4         | 11.727,6         | 13.125,3         | 8.571,9            | 5.868,3                 | -21,7%                   |
| Ley N° 23.548 - Bienes Personales                           | 9.803,5          | 10.503,1         | 11.753,5         | 7.675,8            | 5.254,8                 | -21,7%                   |
| Seguridad Social - Bienes Personales                        | 1.142,9          | 1.224,5          | 1.371,8          | 896,1              | 613,5                   | -21,6%                   |
| <b>Fondo Educativo - Ley N° 23.906</b>                      | 0,7              | 1,0              | 0,5              | 0,3                | 0,1                     | -58,8%                   |
| <b>Seguridad Social - I.V.A.</b>                            | 2.893,8          | 3.896,0          | 5.009,7          | 7.188,6            | 4.617,2                 | 148,4%                   |
| <b>Total Combustibles</b>                                   | 14.123,4         | 17.873,8         | 25.274,3         | 27.478,8           | 16.220,9                | 94,6%                    |
| Obras de Infraestructura                                    | 1.746,8          | 2.208,5          | 3.165,9          | 3.410,6            | 2.011,0                 | 95,2%                    |
| Organismos de Vialidad                                      | 3.493,6          | 4.416,9          | 6.330,5          | 6.822,3            | 4.022,6                 | 95,3%                    |
| F.E.D.E.I.  | 559,7            | 725,5            | 699,1            | 997,2              | 605,8                   | 78,1%                    |
| FO. NA. VI.   | 8.323,2          | 10.522,9         | 15.078,8         | 16.248,8           | 9.581,5                 | 95,2%                    |
| <b>Régimen de Energía Eléctrica</b>                         | 479,5            | 535,2            | 806,9            | 1.411,7            | 1.926,0                 | 194,4%                   |
| Fondo Compensador de Energía Eléctrica                      | 260,6            | 295,9            | 448,9            | 846,9              | 1.398,5                 | 225,0%                   |
| F.E.D.E.I.  | 187,0            | 196,3            | 358,0            | 564,7              | 527,5                   | 202,1%                   |
| Transferencias a Empresas de Energía Eléctrica              | 32,0             | 43,0             | 0,0              | 0,0                | 0,0                     | -100,0%                  |
| <b>Monotributo</b>  | 1.701,1          | 2.061,5          | 3.125,4          | 4.731,3            | 2.944,3                 | 178,1%                   |
| <b>Fondo Federal Solidario DNU N° 206/2009</b>              | 15.348,5         | 20.019,5         | 18.516,1         | 0,0                | 0,0                     | -100,0%                  |
| <b>Consenso Fiscal Ley N° 27.429</b>                        | 0,0              | 0,0              | 0,0              | 54.524,8           | 33.539,1                | 100,0%                   |
| Punto II. - a) Compensación                                 | 0,0              | 0,0              | 0,0              | 18.456,7           | 11.988,0                | 100,0%                   |
| d); e) y f) Compensación Buenos Aires                       | 0,0              | 0,0              | 0,0              | 21.000,0           | 21.551,1                | 100,0%                   |
| Punto II. - h) Fondo Solidario                              | 0,0              | 0,0              | 0,0              | 15.068,1           | 0,0                     | 100,0%                   |
| <b>Total 23 Provincias</b>                                  | <b>422.796,4</b> | <b>555.277,1</b> | <b>735.093,0</b> | <b>1.055.346,9</b> | <b>720.577,6</b>        | <b>149,6%</b>            |
| <b>Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)</b>               | <b>8.333,8</b>   | <b>28.370,6</b>  | <b>38.499,9</b>  | <b>57.853,5</b>    | <b>0,0</b>              | <b>594,2%</b>            |
| <b>Total Provincias + CABA</b>                              | <b>431.130,2</b> | <b>583.647,6</b> | <b>773.592,9</b> | <b>1.113.200,4</b> | <b>720.577,6</b>        | <b>158,2%</b>            |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda de la Nación-Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

En el gráfico N° 1 se presenta una serie desde Enero de 2015, caracterizada por cuatro períodos fuertemente marcados: 1) una buena performance en términos reales durante casi todo el primer ejercicio y el primer trimestre de 2016; 2) una caída en los valores reales durante el resto de 2016 y en la primera parte de 2017; 3) en el mes de mayo 2017 se inicia una recuperación de las remesas y superan a la evolución del índice de precios, situación que duro hasta Agosto de 2018, y donde los fondos compensadores por las modificaciones de algunos regímenes de transferencias permitieron a las jurisdicciones obtener ganancias en relación a la inflación; y, 4) el último estadio observable refiere a un escenario medido en términos de fuerte inestabilidad macroeconómica que ha afectado de manera determinante la recaudación tributaria nacional y por ende el esquema de remesas de



coparticipación, ya que desde Septiembre de 2018, solo en dos períodos (octubre 2018 y enero 2019), se registran mejoras reales, generando incertidumbre sobre la viabilidad de financiamiento del gasto público provincial consolidado.

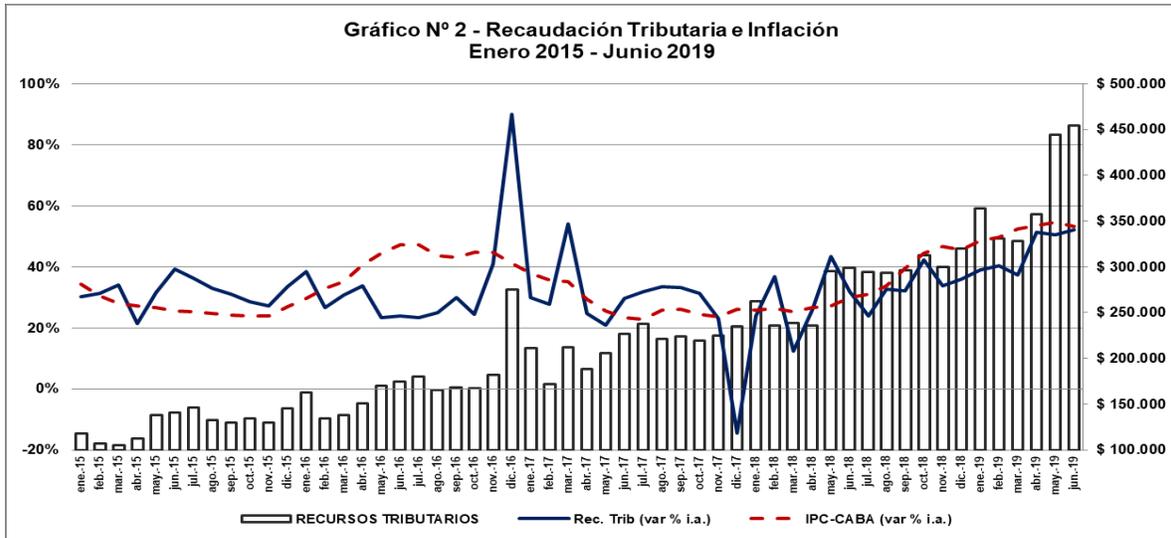


A fin de mayor comprensión del escenario completo, se considera esencial evaluar la evolución de los ingresos tributarios recaudados por la AFIP, pues explican las reflexiones mencionadas en los párrafos previos, lo que se representa en el Gráfico N° 2. Se evidencia que si bien en términos nominales se registra un crecimiento relevante, **que tiene su origen principal** en la restitución de los 3pp anuales y acumulativos de la detracción del 15% de la masa sujeta a coparticipación afectada al financiamiento de la ANSES, ordenado por el Fallo de la Corte Suprema de la Nación, y que fuera consagrado en el art. 1º de la Ley N° 27.260, reduciéndola de a 3pp anuales a partir del 2016, finalizando en el ejercicio 2020; también es incrementada por el aumento de la Coparticipación Federal producto de volver a afectar el total de la recaudación del Impuesto a las Ganancias a su origen (100% a la masa coparticipable) y la reparación que realiza el Estado Nacional como mecanismo de compensación por destinar el total de los ingresos del Impuesto al Cheque a la ANSES<sup>10</sup>. En este marco los ingresos tributarios nacionales presentan una performance de caída en términos reales desde mediados de 2018, lo que impone restricciones en el financiamiento del gasto; en ese sentido no es menor señalar que la principal partida de gasto en las provincias son las erogaciones de personal, y dado que numerosos acuerdos paritarios

<sup>10</sup> Anteriormente se destinaba el 70% de los ingresos al Tesoro Nacional y el 30% restante se afectaba a la masa sujeta a coparticipación de la Ley N° 23.548.



resolvieron ajustar los valores de los salarios públicos en función de la inflación pasada, se supone impondrá ciertas restricciones al resto de los gastos previstos en cada una de las jurisdicciones.



En este sentido, el gráfico N° 2 permite apreciar que en el transcurso de 2015 los ingresos tributarios tuvieron un desenvolvimiento por sobre los índices de inflación registrados, en cambio en 2016 y hasta mayo de 2017 la tendencia se revirtió (excepto en los picos observados en diciembre 2016 y marzo 2017 por la instrumentación del blanqueo impositivo, el cual no fue coparticipado), perdiendo capacidad real de pago. No obstante, esta alteración en términos reales de los recursos, lleva un período de tiempo de 19 meses (diciembre de 2017 a junio 2019) los ingresos tributarios solo superaron el índice de precios en dos ocasiones, en tanto, las remesas nacionales al conjunto de jurisdicciones en el mismo espacio de tiempo pierden en seis oportunidades con la inflación.

### **La realidad de cada una de las provincias en el reparto de la renta federal**

Al intentar retratar la evolución de cada una de las Provincias en el total de transferencias nacionales, y si han sido beneficiadas con el nuevo esquema de reparto, la respuesta es escueta: Buenos Aires. Para este fin se presenta en el Cuadro N° 2 la evolución de la participación relativa en el total de remesas remitidas a cada una de las provincias.



**Cuadro N° 2 - Evolución de la distribución secundaria de la renta federal**

| PROVINCIAS              | En %          |               |               |               |               |               | Variación<br>2015 - 2018 |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|
|                         | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | 2019          |                          |
|                         |               |               |               |               |               | Enero - Junio |                          |
| Buenos Aires            | 19,2%         | 19,0%         | 18,9%         | 19,2%         | 22,7%         | 23,6%         | 3,65%                    |
| Catamarca               | 2,7%          | 2,7%          | 2,6%          | 2,7%          | 2,6%          | 2,6%          | -0,13%                   |
| Córdoba                 | 9,0%          | 9,1%          | 9,7%          | 9,5%          | 8,9%          | 8,6%          | -0,11%                   |
| Corrientes              | 3,9%          | 3,9%          | 3,8%          | 3,8%          | 3,7%          | 3,6%          | -0,24%                   |
| Chaco                   | 5,1%          | 5,1%          | 5,0%          | 5,0%          | 4,8%          | 4,8%          | -0,29%                   |
| Chubut                  | 1,7%          | 1,7%          | 1,6%          | 1,6%          | 1,6%          | 1,6%          | -0,11%                   |
| Entre Ríos              | 5,0%          | 4,9%          | 4,8%          | 4,8%          | 4,7%          | 4,6%          | -0,27%                   |
| Formosa                 | 3,7%          | 3,7%          | 3,6%          | 3,6%          | 3,5%          | 3,5%          | -0,20%                   |
| Jujuy                   | 2,9%          | 2,9%          | 2,8%          | 2,8%          | 2,7%          | 2,7%          | -0,16%                   |
| La Pampa                | 1,9%          | 1,9%          | 1,8%          | 1,8%          | 1,7%          | 1,8%          | -0,12%                   |
| La Rioja                | 2,1%          | 2,1%          | 2,0%          | 2,0%          | 2,0%          | 1,9%          | -0,11%                   |
| Mendoza                 | 4,3%          | 4,2%          | 4,1%          | 4,2%          | 4,0%          | 4,0%          | -0,24%                   |
| Misiones                | 3,5%          | 3,5%          | 3,4%          | 3,4%          | 3,3%          | 3,3%          | -0,23%                   |
| Neuquén                 | 1,8%          | 1,8%          | 1,8%          | 1,8%          | 1,7%          | 1,7%          | -0,12%                   |
| Río Negro               | 2,6%          | 2,6%          | 2,5%          | 2,5%          | 2,4%          | 2,4%          | -0,14%                   |
| Salta                   | 4,0%          | 4,0%          | 3,9%          | 3,9%          | 3,8%          | 3,8%          | -0,26%                   |
| San Juan                | 3,4%          | 3,4%          | 3,3%          | 3,3%          | 3,2%          | 3,2%          | -0,17%                   |
| San Luis                | 2,3%          | 2,3%          | 2,6%          | 2,5%          | 2,2%          | 2,2%          | -0,08%                   |
| Santa Cruz              | 1,6%          | 1,6%          | 1,6%          | 1,6%          | 1,5%          | 1,5%          | -0,10%                   |
| Santa Fé                | 9,1%          | 9,2%          | 10,1%         | 9,8%          | 9,2%          | 8,9%          | -0,01%                   |
| Santiago del Estero     | 4,2%          | 4,2%          | 4,1%          | 4,1%          | 4,0%          | 4,0%          | -0,24%                   |
| Tucumán                 | 4,9%          | 4,8%          | 4,7%          | 4,7%          | 4,6%          | 4,6%          | -0,27%                   |
| Tierra del Fuego        | 1,3%          | 1,3%          | 1,2%          | 1,2%          | 1,2%          | 1,2%          | -0,07%                   |
| <b>Total Provincias</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> |                          |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda de la Nación-Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Del cuadro N° 2 se desprende que sólo la Provincia de Buenos Aires ha sido la ganadora en su participación en la distribución secundaria en términos absolutos. Respecto a las causas de esta evolución es posible inferir que Buenos Aires ha elevado su participación (+ 3,65 pp) en base al Consenso Fiscal que reconoce la fuerte discriminación previa que ha sido objeto, otorgándole una suma fija en 2018 de \$ 21.000 millones y \$ 44.000 en 2019, que se ajustará en función del índice de precios que elabora el INDEC desde 2020; y a que el nuevo régimen integra el 100% del producido del impuesto a las ganancias a la coparticipación por Ley N° 23.548.

Desde 2016 (resaltado en celeste) y atenuándose cada año, se observa la mejora relativa para Córdoba, San Luis y Santa Fe, como un comportamiento devenido del fallo de la Corte Suprema de Justicia Nacional y que fue señalado en la primera parte del presente informe, que les permite a estas jurisdicciones acceder de forma plena a su coparticipación federal a partir de enero de 2016 recuperando el 15% que era afectado al régimen jubilatorio nacional. Sin embargo, a medida que el resto de las Provincias reciben la cuota parte de no detracción del 15% la ANSES y por las fuertes



compensaciones del consenso a Buenos Aires, estas provincias también pasan a posiciones relativas menores al fallo de 2015, aun respetándose su índice de coparticipación previsto en la Ley N° 23.548.

Por lo tanto, es posible inferir que en el mediano plazo de continuar las actuales reglas en la asignación de la renta federal, la provincia de Buenos Aires pueda acceder a una mayor participación relativa en el total de jurisdicciones, lo cual también resulta inestable, ya que en un contexto donde los recursos tributarios trepen en términos reales, el conjunto de remesas crecerán a tasas mayores que los fondos de compensación, en este marco los índices de distribución secundaria tenderán a los previstos en la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal aunque menguadas por la mayor participación relativa de Buenos Aires.

Caso particular, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Claramente en este período analizado, la CABA ha sido la jurisdicción subnacional más beneficiada en el reparto de la renta federal, superando el trato recibido por la Provincia de Buenos Aires.

El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a través del Decreto N°194/2016 del 18/1/2016 elevó 2,68 veces la participación que corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) por la coparticipación federal de impuestos; llevándola del 1,4% fijado en el Decreto N°705/2003 vigente desde el 1º de enero de 2003 al 3,75% del monto total recaudado. Manteniendo tal como lo establece la Ley N° 23.548 de coparticipación federal de impuestos en su artículo 8º esa transferencia a cargo del Estado nacional, entregada de la parte de la masa coparticipable bruta que le corresponde por esa ley.

Esa operatoria fue justificada por el PEN en “aras de asegurar el desenvolvimiento fiscal y patrimonial que permita continuar consolidando la organización y funcionamiento institucional de la CABA y proseguir asumiendo las competencias, servicios y funciones inherentes a su régimen autónomo, el Estado Nacional entiende que para garantizar dicha autonomía resulta necesario adecuar su coeficiente de financiamiento”. Aunque ampulosa la justificación la realidad fue que sólo se refería al financiamiento de la transferencia de parte de la Policía Federal residente en la propia CABA a la Metropolitana, gasto descentralizado muy inferior al recurso otorgado.

Luego y tal como fuera establecido en el Consenso Fiscal celebrado el 16 de noviembre de 2017 que fuera aprobado por la Ley N° 27.429, dado que se amplía la masa coparticipable integrando el 100% del producido del impuesto a las ganancias, el ejecutivo debía corregir el índice de la CABA; por tanto a



través del Decreto N° 257/2018 del 28/3/2018 y a fin de mantener en un pie de igualdad frente a las demás jurisdicciones le reduce la participación de la CABA del 3,75% al 3,50% desde el ejercicio 2018, siempre sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la Ley N° 23.548.

Como se muestra en el cuadro siguiente ese cometido no ha sido cumplido ya que la CABA en 2018 aumentó su participación en el distribuido a las 24 jurisdicciones. Manteniendo un privilegio aún mayor al otorgado en el incremento del índice en 2016.

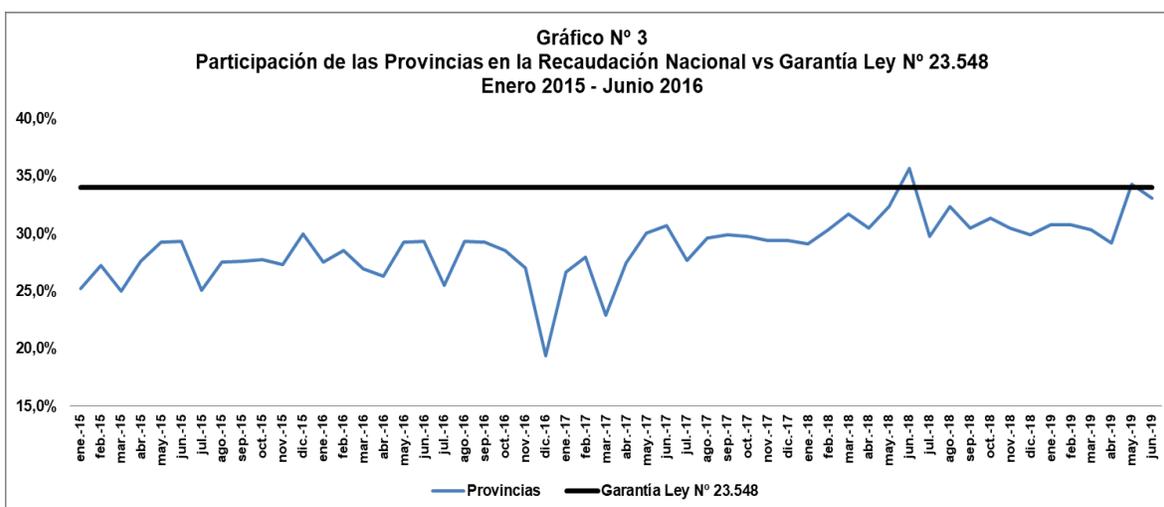
**DISTRIBUCION DE LA MASA COPARTICIPABLE - 24 JURISDICCIONES**

| Reparto de la Renta Federal                  | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | Var 2018/2015 |        |
|--|--------|--------|--------|--------|---------------|--------|
|  |        |        |        |        | pp            | %      |
| 23 Provincias                                | 98,1%  | 95,1%  | 95,0%  | 94,8%  | -3,3%         | -3,3%  |
| CABA   | 1,9%   | 4,9%   | 5,0%   | 5,2%   | 3,3%          | 168,9% |
| <b>Total 24 jurisdicciones subnacionales</b> | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 0,0%          | 0,0%   |

**El artículo 7 de la Ley N° 23.548: Garantía ¿Se cumple?**

Los legisladores al momento de elaborar la Ley N° 23.548 de coparticipación federal expresaron en su artículo 7° que “El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, **tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley**”.

El mencionado artículo otorga un nivel mínimo de participación a las provincias que no podría ser vulnerado por caso por decisiones autónomas del gobierno nacional de explotar otras fuentes recaudatorias que incidan o aminoren las bases coparticipables; con lo cual se otorga al régimen una garantía en la previsibilidad de montos y particiones a percibir. A fin de verificar este cumplimiento se confecciona una serie temporal que expone la participación del total de transferencias a provincias en relación con los recursos tributarios informados por la AFIP, el gráfico presentado a continuación marca el comportamiento mensual del indicador mencionado.



En el gráfico N° 3 se puede apreciar que apenas se cumpliría la citada garantía puntualmente en el mes de Junio de 2018 y mayo 2019; en el primer caso resultado del aumento registrado en el Impuesto a las Ganancias impulsado por los ingresos en concepto de renta financiera para los no residentes (aproximadamente unos \$ 2.500 millones) y el vencimiento del plazo de presentación de las declaraciones juradas y en el segundo por el peso del salto de la compensación a Buenos Aires; el resto de la serie se ubica por debajo del límite inferior del 34%.

Se consolida así un diferencial no participado a las Provincias que se reduce progresivamente básicamente por el efecto del cese de la detracción previa de masa coparticipable destinada al financiamiento de la ANSES, pero que no se ha resuelto, y si ha desfinanciado el sistema previsional nacional.

**Brecha de Garantía 34% a Provincias (puntos porcentuales)**

| Brecha 23 Provincias / Recaudación Tribut. Nacional | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019<br>1° semestre |
|---|-------|-------|-------|-------|---------------------|
|   | -6,5% | -7,2% | -5,5% | -2,8% | -2,4%               |

**Consideraciones Finales**

La Argentina, es un país federal, con una Constitución que consagra al federalismo como forma de gobierno, donde las potestades originales son de las Provincias y éstas quienes las delegan en la Nación, sin embargo la práctica ha consolidado un mayor centralismo nacional, a la vez que un retroceso de las Provincias.

En los últimos años, la firma de los acuerdos denominados Consenso Fiscal por parte de las provincias y el Estado Nacional, que en principio serían



sanos en conciliar posiciones de diferencias históricas en las relaciones fiscales federales, han generado beneficios marginales en la estructura del régimen, aunque con una mayor participación provincial en el reparto de la renta federal, por obtener compensaciones en el universo de las modificaciones en los regímenes que regían los ingresos por ganancias y cheque, reducción paulatina de los fondos afectados al SIJP de la masa coparticipables (del 15% a 3% en 2019, y 0% desde 2020), implicando que los recursos que conforman la masa sujeta a coparticipación de la Ley N° 23.548 son mayores en términos reales. Sin embargo, surge claramente que las 2 jurisdicciones más beneficiadas con recursos han sido primeramente la CABA y en segundo lugar la Provincia de Buenos Aires.

No obstante, como todo acuerdo existen beneficios y concesiones; entre estas últimas, surgen imposiciones sobre las estructuras de financiamiento propio de las provincias con cambios importantes en el Impuesto de Sellos y sobre los Ingresos Brutos; en este último es positivo implementar la eliminación del concepto de extraña jurisdicción, los mecanismos automáticos de devolución de saldos a favor, la homogeneización de los regímenes de retención y percepción en la fuente, y la exención en las operaciones de créditos inmobiliarios; pero opaca la desgravación exigida sobre aquellas actividades económicas que han sido las principales beneficiarias de la política económica de Cambiemos, y a lo sumo tales cambios si fueran necesarios deberían ser probados en un mejor escenario económico, sin afectar la sustentabilidad en las finanzas públicas provinciales y en un espacio fiscal que permita desarrollar alternativas tanto desde el lado del gasto como de los ingresos.

También la transferencia de los catastros provinciales para que un organismo nacional ad hoc determine el impuesto inmobiliario urbano y baldío en cada una de las provincias, expondrá a los estados subnacionales en un escenario de importante pérdida de grados de libertad en la administración de sus tributos; así como en la cuestión de ejecución del gasto en personal activo y pasivo; y en asunción de nuevas transferencias de gastos federales tal como en los noventa; estos subsidios económicos que al ser incrementales en el tiempo vuelven incierto el efecto fiscal neto.

Este nuevo escenario en las relaciones fiscales intergubernamentales se está desarrollando en una economía que atraviesa una profunda recesión desde Abril 2018, que ha debilitado la capacidad de pago de los impuestos nacionales, dado que los mismos registran pérdidas reales desde hace 18 meses y ha comenzado a operar el efecto Olivera – Tanzi, en el sentido que en



un período de alta inflación, los gastos corrientes de Estado aumentan a la par con la inflación, sin embargo, puesto que la recaudación impositiva ingresa con rezago o demora, los ingresos del Estado resultan de un valor real significativamente inferior al de las erogaciones pasadas. Por lo tanto, el Estado, aun si la recaudación nominal crece, percibe una masa de poder de compra inferior a aquella que hubiera recaudado en escenarios de baja inflación.

Resulta relevante señalar que las compensaciones a las provincias por la desafectación de los regímenes de transferencia vigentes del Impuesto al Cheque y Ganancias, tienen cláusula de ajuste por inflación al finalizar cada ejercicio, por ende, generan mayores compensaciones inerciales en cada período. Esta situación expone un punto de presión adicional sobre el gasto nacional, en un esquema donde el gran componente del gasto nacional, los haberes jubilatorios nacionales y otros relacionados, por el cambio de fórmula instrumentada en la ley de blanqueo que actualiza a las mismas por un índice conformado por inflación (70%) y evolución de los salarios (30%) también tiene un comportamiento inercial similar; contrastando con un compromiso con el FMI que obliga en 2019 al Tesoro Nacional alcanzar niveles de déficit cero y en los ejercicios siguientes a obtener superávits como mecanismo de garantía del pago del endeudamiento comprometido y la sustentabilidad de las cuentas públicas.

Realmente, en todos estos años el poder tributario nacional se ha acentuado de manera determinante (no incluyendo o solo marginalmente diferentes gravámenes en la masa sujeta a coparticipación) y ha mantenido de manera cabal el incumplimiento del artículo 7 de la Ley N° 23.548 (garantía). Este panorama deriva en una perversa dependencia, con lo cual el nivel superior de gobierno logra imponer criterios que limitan la autonomía provincial en el diseño de políticas públicas locales.

Ahora el camino de sanear diferencias por reparto de recursos y luego volver a generarlas es contradictorio; en ese sentido el gobierno nacional en forma inconsulta eliminó al Fondo Federal Solidario a través de un DNU N° 756/2018 a partir del 16/8/2018, y luego no sólo congeló el cronograma de reducciones a las retenciones a la soja sino que adicionó nuevas retenciones generalizadas a las exportaciones por los 2 siguientes períodos fiscales. La reacción de las Provincias no podría ser otra que la vuelta a judicializar esta desprolijidad ante la Suprema Corte nacional (entre ellas Catamarca, Chubut, Formosa, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego); asimismo ante la Comisión Federal de Impuestos continúa el reclamo de las Provincias sobre



el cumplimiento de la Garantía de distribución del 34% de la recaudación tributaria nacional.

En síntesis, el actual contexto donde todas las jurisdicciones, obtienen ganancias netas en la renta federal, es viable si se mantiene el escenario económico actual o al menos se igualan las tasas de crecimiento de la inflación y del aumento de recursos. Realidad que a todas luces o a simple vista, pareciera no tener consistencia temporal y compromete de manera importante el financiamiento genuino de los presupuestos provinciales y las finanzas federales.



# El árbol y el bosque

**Lic. Daniel E. Novak** (\*)

El árbol de la excesiva dolarización de la economía nos está ocultando el bosque de la restricción comercial externa para poder reactivarla y crecer. Está claro que la desmesurada demanda de dólares en el mercado interno sin fines productivos, sólo para fugar capitales o atesorar en el colchón, que para la economía es casi lo mismo, es lo que más está impactando en la grave crisis de disponibilidad de divisas en nuestro país.

Si se encontrara la fórmula mágica para eliminar o al menos reducir significativamente esta demanda interna de divisas, se correría el velo de la dolarización y nos quedaría, reactivación económica mediante, el verdadero problema de fondo que es la restricción externa comercial que hace que, al menor atisbo de reactivación de la demanda y el empleo, la cuenta corriente con el resto del mundo presente un déficit de más de 5% del PBI, sin ninguna capacidad de tomar créditos en el exterior debido al elevadísimo riesgo-país de nuestra economía.

## La dinámica reciente del comercio exterior argentino

El síntoma más evidente del fenómeno de la restricción externa en nuestro país es el que relaciona la evolución de las importaciones con la del PIB, y que no es correspondida con un comportamiento similar de las exportaciones. La elasticidad de las importaciones con respecto al PIB, es decir la variación de las compras al exterior por cada 1% que se modifique el producto, fue en los quince años que van de 2004 mayor que 3, lo que significa que por cada 1% que se modifica el PIB las importaciones lo hacen en más de 3%.

Según los datos de Cuentas Nacionales del INDEC en el período 2004-2018 el PIB creció en términos reales (a precios de 2004) 45,8% mientras que las importaciones lo hicieron en 149,8%, es decir 3,27 veces de lo que aumentó aquél. En el mismo lapso, las exportaciones de bienes y servicios reales crecieron apenas 25,1%, poco más de la mitad de lo que creció el producto.

Valuadas en dólares corrientes las importaciones de bienes, que en 2006 fueron de 32.588 millones, en 2017 alcanzaron a 64.100 millones, lo que implica un aumento de 31.512 millones, o sea casi el 97%. En ese mismo lapso, las exportaciones de bienes pasaron de 46.618 a 58.639 millones de dólares, lo que implica un incremento de menos del 62% e implicó haber pasado de un superávit de 14 mil millones de dólares a un déficit de 5.462 en ese lapso en el balance de bienes con el exterior.

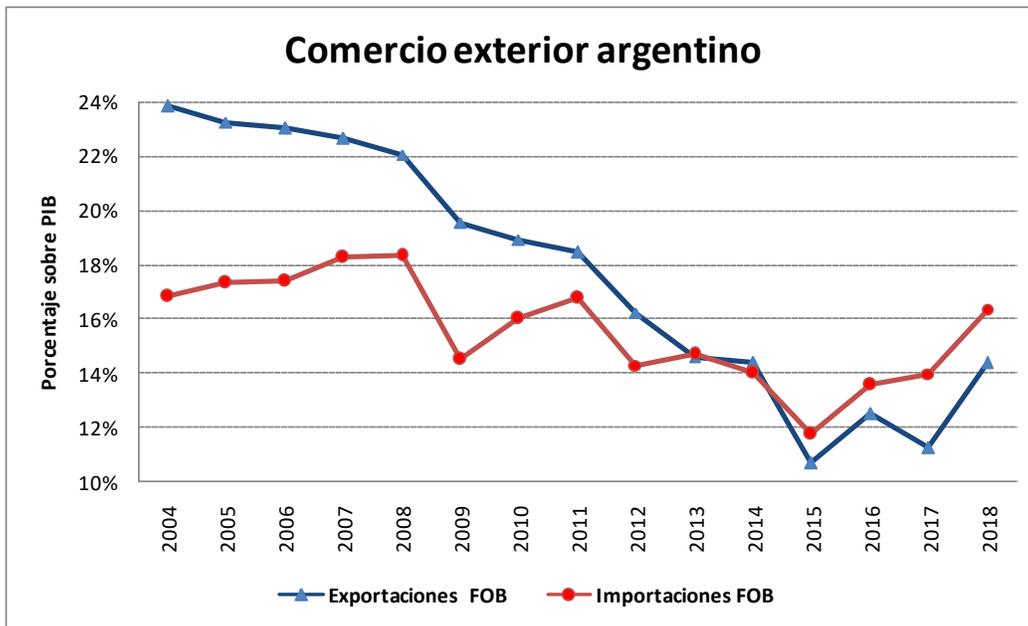
---

(\*) *Docente de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, subcoordinador de la carrera de Licenciatura en Economía.*



Esta evolución de exportaciones e importaciones se puede analizar también considerando el porcentaje que representan con respecto al producto interno bruto, lo que da una idea sobre el grado de apertura de la economía argentina. Lo llamativo es que las exportaciones pasaron de representar casi la cuarta parte del PIB en 2004 a rondar el 11% en 2017 y el 14% en 2018, mientras que las importaciones, con altibajos, permanecen alrededor del 16%.

**Gráfico N° 1**



*Fuente: elaboración propia con datos de INDEC de Cuentas Nacionales*

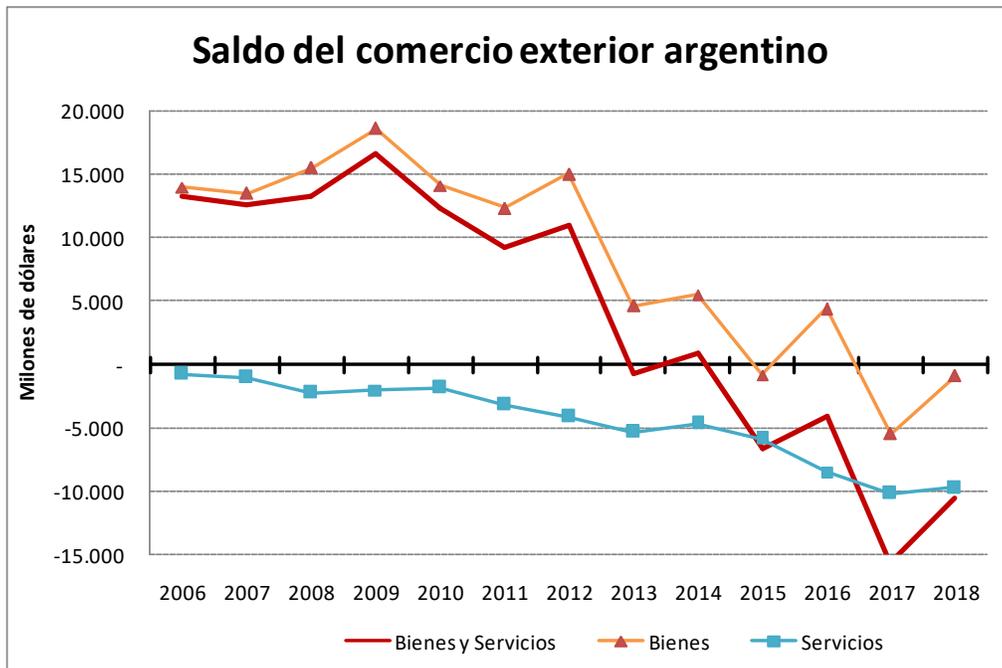
El intercambio de servicios reales corrió una suerte similar, con exportaciones que no llegaron a duplicarse frente a importaciones que casi se triplicaron: de 7.911 a 14.750 millones en el caso de las ventas al exterior y de 8.674 a 24.900 millones en el de las compras, con lo cual el déficit de 763 millones de 2006 pasó a uno de 10.650 millones.

En esto se aprecia otro aspecto importante del comercio exterior argentino, que es que el saldo del comercio de servicios reales, que incluye no sólo fletes y seguros internacionales sino, principalmente, los viajes al exterior por turismo, resultó deficitario en todo el período considerado, con lo cual para lograr un superávit del comercio externo total es preciso lograr un superávit mayor aún en el comercio de bienes para cubrir ese déficit. En el Gráfico 2 se observa claramente que el balance de servicios reales fue deficitario todos los años, pero mucho más de 2011 en adelante.

Tomando ambas balanzas de bienes y servicios reales se comprueba que Argentina pasó de un superávit de 13.267 millones de dólares en 2006 a un déficit de 10.575 millones en 2018, como se puede observar en el gráfico siguiente:



**Gráfico N° 2**



### **Sobre llovido, mojado: el ingreso primario en la cuenta corriente externa**

Como si los problemas derivados del comercio exterior argentino fueran pocos, falta analizar dentro de la cuenta corriente con el resto del mundo los movimientos del denominado Ingreso Primario de la balanza de pagos. Ahí se computan tanto las ganancias de las empresas extranjeras radicadas en el país como los intereses que perciben los no residentes por los fondos prestados oportunamente; en otras palabras, las rentas de extranjeros por nuestra deuda externa, real y financiera.

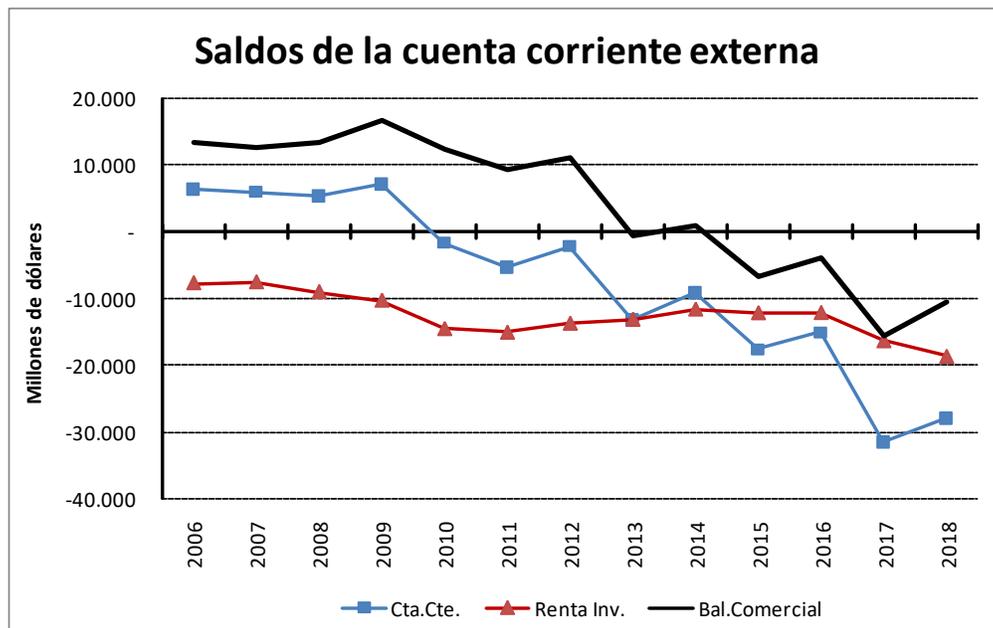
El ingreso primario neto por renta de la inversión extranjera pasó de un déficit en 7.662 millones de dólares en 2006 a uno de 18.620 millones en 2018, lo que representa un aumento de nada menos que el 143%. Dentro de esos totales, la renta por inversiones reales directas (ganancias) pasó de 5.500 a 7.500 millones (+ 36%), mientras que los intereses por inversiones de cartera, en general de corto plazo, aumentaron de casi 3.000 millones en 2006 a más de 9.300 millones en 2018, es decir que más que se triplicaron.

Tomando en forma conjunta la balanza comercial externa de bienes y servicios con la cuenta de ingreso primario se llega al saldo neto de la cuenta corriente con el exterior, que de un superávit de 6.500 millones de dólares en 2006 pasó a un déficit de 31.600 millones en 2017 y de 28.000 millones en



2018, esto último por la caída de importaciones que generó la recesión económica interna.

**Gráfico N° 3**



Fuente: elaboración propia con datos de INDEC sobre Balanza de Pagos

El panorama resulta más alarmante cuando se acumulan los movimientos de los principales rubros del período que arranca en 2010 hasta 2018. En ese lapso de nueve años el comercio exterior argentino acumuló un déficit de sólo 4.129 millones de dólares, con dos subperíodos bien definidos: superávit de 32.700 millones hasta 2014 neutralizados luego con déficit de 36.800 millones entre 2015 y 2018, de los cuales sólo en los últimos dos años se produjeron más de 26.000 millones.

Pero además, estos 4.129 millones de déficit acumulados corresponden a un superávit en el comercio de bienes por 49 mil millones junto con un déficit de servicios reales de 53 mil millones, de los cuales sólo en los últimos tres años se produjeron 28 mil millones.

Lo dramático está en la cuenta de ingreso primario que acumuló entre 2010 y 2018 un déficit de más de 127 mil millones de dólares, dejando a la cuenta corriente externa con una necesidad de financiamiento de más de 123 mil millones en esos nueve años, descontando el magro superávit comercial externo. Y lamentablemente este déficit es bastante parejo en todo el período porque fluctúa entre 12 y 18 mil millones en cada año de ese lapso.



¿Cómo se afrontó semejante necesidad de financiamiento? Hubo dos períodos claramente diferenciados: el que va de 2010 a 2015 y el de 2016 a 2018. En el primero las dos fuentes principales fueron la inversión real directa, producto en su mayor parte de la reinversión de utilidades en el mercado interno por las restricciones vigentes para transferirlas al exterior, por alrededor de 57 mil millones de dólares, y la reducción de reservas internacionales por algo menos de 21 mil millones. En el segundo período la fuente principal fue la inversión financiera de corto plazo por casi 78 mil millones, la inversión real directa por 22 mil millones y los préstamos netos de organismos internacionales, principalmente el FMI, por casi 14 mil millones, con un aumento de las reservas internacionales de algo más de 40 mil millones.

## Cuadro N° 1

### BALANZA DE PAGOS ARGENTINA

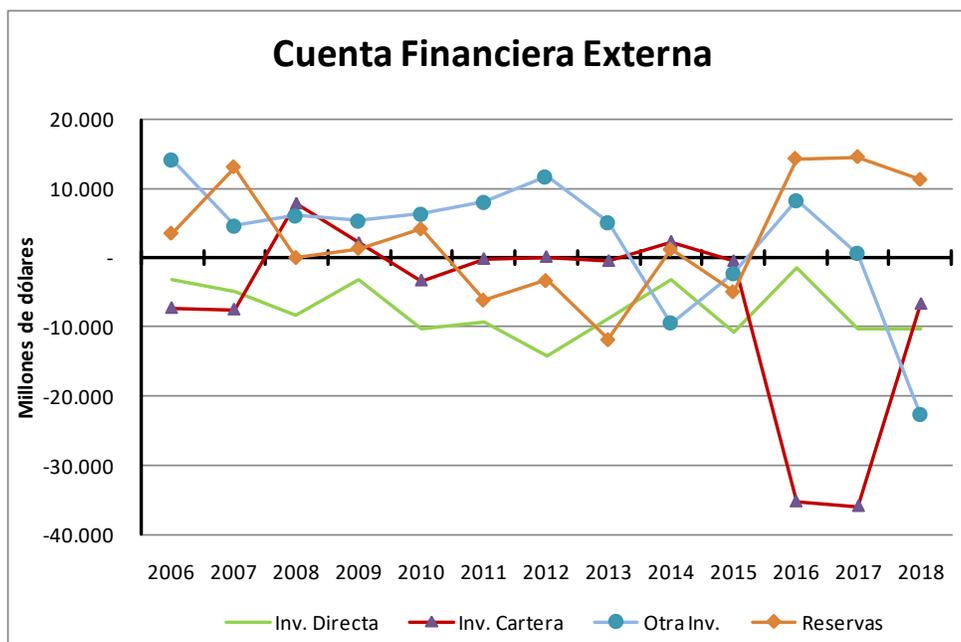
-En millones de dólares-

| CONCEPTO   | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | 2010/2018 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| <b>1. Cuenta corriente</b>                                 | -1.623  | -5.340  | -2.138  | -13.124 | -9.179  | -17.622 | -15.105 | -31.598 | -28.003 | -123.732  |
| <b>1.A Bienes y servicios</b>                              | 12.344  | 9.198   | 10.944  | -694    | 900     | -6.600  | -4.035  | -15.611 | -10.575 | -4.129    |
| 1.A.a Bienes   | 14.147  | 12.351  | 15.041  | 4.635   | 5.541   | -785    | 4.416   | -5.462  | -867    | 49.017    |
| 1.A.b Servicios  | -1.804  | -3.152  | -4.097  | -5.329  | -4.641  | -5.815  | -8.452  | -10.149 | -9.707  | -53.147   |
| <b>1.B Ingreso primario (Renta)</b>                        | -14.548 | -15.073 | -13.754 | -13.165 | -11.614 | -12.105 | -12.192 | -16.388 | -18.723 | -127.561  |
| 1.B.1 Remuneración de empleados                            | -55     | -46     | -63     | -65     | -34     | 26      | -94     | -88     | -103    | -522      |
| 1.B.2 Renta de la inversión                                | -14.493 | -15.027 | -13.691 | -13.099 | -11.580 | -12.130 | -12.098 | -16.299 | -18.620 | -127.039  |
| <b>1.C. Ingreso secundario (Transferencias corrientes)</b> | 581     | 534     | 672     | 734     | 1.535   | 1.083   | 1.123   | 401     | 1.295   | 7.958     |
| <b>2. Cuenta de capital</b>                                | 78      | 63      | 48      | 33      | 57      | 52      | 366     | 139     | 86      | 921       |
| Capacidad/Necesidad de financiamiento                      | -1.545  | -5.277  | -2.090  | -13.091 | -9.122  | -17.570 | -14.739 | -31.459 | -27.917 | -122.810  |
| <b>3. Cuenta financiera</b>                                | -3.802  | -5.252  | -2.788  | -16.165 | -9.321  | -18.498 | -13.964 | -31.273 | -28.385 | -129.448  |
| <b>3.1 Inversión directa</b>                               | -10.368 | -9.352  | -14.269 | -8.932  | -3.145  | -10.884 | -1.474  | -10.361 | -10.251 | -79.035   |
| <b>3.2 Inversión de cartera</b>                            | -3.262  | -143    | 150     | -433    | 2.339   | -437    | -35.255 | -35.922 | -6.647  | -79.610   |
| <b>3.3 Instrumentos financieros derivados</b>              | -712    | 2.356   | 2.908   | -32     | -168    | -25     | 222     | -96     | -35     | 4.417     |
| <b>3.4 Otra inversión</b>                                  | 6.383   | 7.995   | 11.728  | 5.056   | -9.542  | -2.246  | 8.232   | 550     | -22.730 | 5.425     |
| <b>3.5 Activos de reserva</b>                              | 4.157   | -6.108  | -3.305  | -11.824 | 1.195   | -4.906  | 14.311  | 14.556  | 11.277  | 19.354    |
| Errores y omisiones netos                                  | -2.258  | 25      | -698    | -3.074  | -198    | -928    | 775     | 186     | -468    | -6.638    |

Fuente: INDEC – Balanza de Pagos



**Gráfico N° 4**



*Fuente: elaboración propia con datos de INDEC sobre Balanza de Pagos*

*Nota: salvo en Reservas, las cifras negativas implican ingresos de divisas y viceversa*

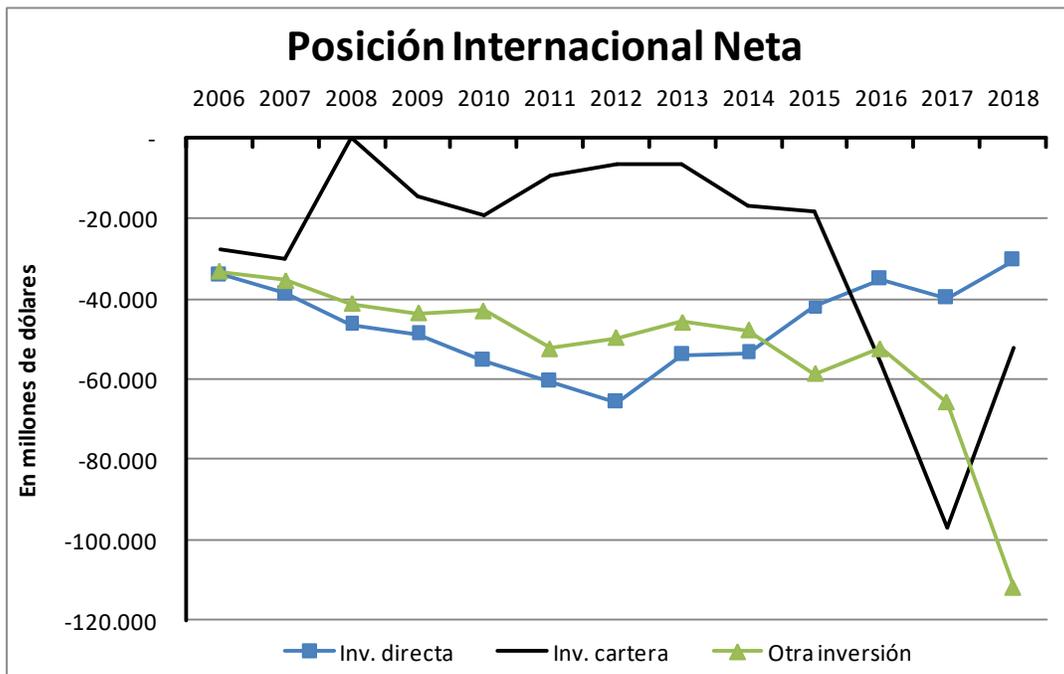
En otras palabras, el retorno de la restricción externa a partir de 2010, expresada en la reaparición del déficit en la cuenta corriente externa, fue afrontada con dos políticas bien diferenciadas: en los primeros años en mayor medida con la reinversión de utilidades de inversiones reales extranjeras, en parte forzada por las restricciones de la remesa de utilidades al exterior, y en menor medida con la caída de reservas internacionales, mientras en los últimos tres años se recurrió a las inversiones financieras de corto plazo y a los préstamos de organismos internacionales con un exceso de endeudamiento que llevó a una acumulación ficticia de reservas internacionales.

Ninguna de las dos “soluciones” apuntó a resolver el problema de fondo que, como se dijo, está centrado en el comercio internacional de bienes y servicios, pero mientras la primera etapa fue dilatando el problema con la reducción de reservas, en la segunda se optó por la alternativa explosiva del endeudamiento especulativo de corto plazo que eclosionó con el adelantamiento y profundización de la crisis externa argentina que ahora pone en duda su solvencia internacional a largo plazo.

## ¿Cómo quedó el patrimonio neto de la Argentina?

Finalmente, todo esto termina reflejado en la Posición de Inversión Internacional, estado en el que se refleja lo que podríamos denominar el patrimonio neto del país con el resto del mundo, es decir lo que le debemos a los no residentes menos los que ellos nos deben a nosotros, tanto por inversiones reales como financieras.

**Gráfico N° 5**



*Fuente: elaboración propia con datos de INDEC sobre Balanza de Pagos  
Nota: las cifras negativas implican ingresos de divisas y viceversa*

En el año a partir del cual se vuelve a manifestar la restricción externa (2010) la deuda neta de nuestro país con el resto del mundo ascendía a algo menos de 72 mil millones de dólares; a fines de 2018 ya llegaba a casi 130 mil millones, aun cuando las reservas de divisas pasaron de 52,2 mil millones a casi 65,8 mil millones. Dicho de otra forma, gracias a la restricción externa y al método de ocultarla durante los últimos años, el endeudamiento neto de nuestro país se incrementó en más del 80%, cuando nuestra capacidad de repago internacional prácticamente desapareció con el déficit no sólo de la cuenta corriente externa sino de la balanza comercial con el resto del mundo.



**Cuadro N° 2**  
**POSICIÓN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL**  
**-En millones de dólares-**

|   | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           | 2015           | 2016            | 2017            | 2018            |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>POSICIÓN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL NETA (A-L)</b>             | <b>-71.811</b> | <b>-80.324</b> | <b>-81.175</b> | <b>-78.915</b> | <b>-89.337</b> | <b>-96.822</b> | <b>-107.270</b> | <b>-151.043</b> | <b>-129.898</b> |
| <b>A. ACTIVOS (sin activos en moneda doméstica)</b>               | <b>128.570</b> | <b>126.431</b> | <b>124.933</b> | <b>121.523</b> | <b>123.835</b> | <b>118.457</b> | <b>136.435</b>  | <b>168.748</b>  | <b>182.492</b>  |
| 1. Inversión directa  | 30.328         | 31.891         | 32.919         | 34.517         | 36.180         | 37.843         | 39.735          | 40.930          | 42.335          |
| 2. Inversión de cartera   | 32.121         | 31.870         | 33.185         | 39.485         | 41.671         | 41.172         | 44.031          | 59.405          | 61.152          |
| 3. Derivados financieros  | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -               | -               | -               |
| 4. Otra inversión (sin activos en moneda doméstica)               | 13.931         | 16.294         | 15.538         | 16.921         | 14.577         | 13.878         | 13.361          | 13.358          | 13.219          |
| 5. Activos de reservas  | 52.190         | 46.376         | 43.290         | 30.600         | 31.408         | 25.563         | 39.308          | 55.055          | 65.786          |
| <b>L. PASIVOS</b>   | <b>200.381</b> | <b>206.755</b> | <b>206.108</b> | <b>200.438</b> | <b>213.172</b> | <b>215.279</b> | <b>243.706</b>  | <b>319.791</b>  | <b>312.390</b>  |
| 1. Inversión directa  | 85.591         | 92.295         | 98.706         | 88.338         | 89.716         | 79.773         | 74.868          | 80.700          | 72.784          |
| 2. Inversión de cartera   | 51.262         | 41.081         | 39.537         | 45.984         | 58.248         | 59.461         | 100.184         | 156.535         | 113.397         |
| 3. Derivados financieros  | 6.669          | 4.806          | 2.687          | 3.589          | 2.771          | 3.592          | 2.981           | 3.451           | 1.299           |
| 4. Otra inversión   | 56.859         | 68.574         | 65.178         | 62.528         | 62.436         | 72.453         | 65.672          | 79.105          | 124.910         |
| <b>POSICIÓN NETA POR RUBROS (sin activos en moneda doméstica)</b> | <b>-71.811</b> | <b>-80.324</b> | <b>-81.175</b> | <b>-78.915</b> | <b>-89.337</b> | <b>-96.822</b> | <b>-107.270</b> | <b>-151.043</b> | <b>-129.898</b> |
| 1. Inversión directa  | -55.262        | -60.404        | -65.786        | -53.821        | -53.536        | -41.930        | -35.133         | -39.770         | -30.449         |
| 2. Inversión de cartera   | -19.141        | -9.211         | -6.352         | -6.499         | -16.578        | -18.289        | -56.152         | -97.130         | -52.245         |
| 3. Derivados financieros  | -6.669         | -4.806         | -2.687         | -3.589         | -2.771         | -3.592         | -2.981          | -3.451          | -1.299          |
| 4. Otra inversión (sin activos en moneda doméstica)               | -42.928        | -52.281        | -49.640        | -45.607        | -47.859        | -58.575        | -52.312         | -65.747         | -111.691        |
| 5. Activos de reservas  | 52.190         | 46.376         | 43.290         | 30.600         | 31.408         | 25.563         | 39.308          | 55.055          | 65.786          |

*Fuente: elaboración propia con datos de INDEC sobre Balanza de Pagos*

En el cuadro precedente se puede observar que el pasivo neto por inversiones reales directas de nuestro país se redujo casi en 25 mil millones de dólares como consecuencia de un incremento de 12 mil millones de nuestras inversiones reales en el exterior más una caída de más de 13 mil millones de las inversiones reales externas en nuestro país. Si fuésemos un país con desarrollo equilibrado y autosostenible esa podría ser una señal de madurez, pero desafortunadamente en nuestro caso es consecuencia de la falta de confianza de las empresas extranjeras en nuestra economía y de las mejores oportunidades que empresas locales encuentran en el resto del mundo.

El caso de las inversiones de cartera muestra lo errático y desestabilizador que es este recurso para afrontar la restricción externa. En 2010 la deuda financiera neta de Argentina no llegaba a 20 mil millones de dólares mientras en 2017 se acercó a 100 mil millones de dólares para caer abruptamente en 45 mil millones de dólares al año siguiente luego de haber concretado grandes ganancias con las extraordinarias tasas de interés en pesos de ese período.

Por ese motivo el país se vio en la necesidad de compensar esa fuga de fondos tomando créditos con organismo internacionales como el FMI casi por la misma cifra, según se ve en el rubro Otras Inversiones.



En síntesis, se puede decir que en este nuevo ciclo de recrudescimiento de la restricción externa el incremento del endeudamiento neto entre 2010 y 2018 de casi 62 mil millones de dólares equivale al déficit de la cuenta corriente externa en los últimos dos años, que alcanza casi a 60 mil millones, endeudamiento que no tiene ningún ingrediente que pueda contribuir a mejorar la balanza comercial con el resto del mundo que es el requisito básico para superar esa restricción.

## Conclusiones y propuestas

Todo este recorrido por la evolución de las cuentas externas de la Argentina en los últimos años nos lleva a la conclusión de que *no sólo estamos mal sino que vamos peor* si no se ataca el problema de fondo de la restricción externa para nuestro desarrollo económico. Ese ataque requiere medidas en varios frentes para que nuestro país pueda brindar señales de solvencia externa a largo plazo, entre las que se destacan las siguientes:

- **Superávit comercial externo en la balanza de intercambio de bienes.** Si bien la magnitud requerida para este superávit dependerá del éxito en el resto de las medidas, en términos cualitativos esto implica lograr que las exportaciones de bienes crezcan incorporando progresivamente productos con mayor valor agregado interno y que las importaciones no crezcan más que lo que lo haga el PIB. Las medidas que pueden lograr este tipo de resultados son analizadas más adelante pero lo que es absolutamente inviable para nuestro país es que haya un déficit en la balanza comercial de bienes, como hubo en los últimos años, o siquiera que haya equilibrio entre exportaciones e importaciones.

- **Reducción drástica del déficit en la balanza de servicios reales.** El intercambio de este tipo de servicios, entre los cuales se destaca el de los viajes por turismo al exterior, pasó de un déficit de alrededor de 2.000 millones de dólares anuales antes de 2010 a 10 mil millones en los últimos dos años. La reducción del déficit de este rubro debe ser resultado del aumento de las exportaciones (servicios turísticos en el país) como de una regulación adecuada de las importaciones (turismo en el exterior) en función de la disponibilidad de divisas.

- **Control de la cuenta de Ingreso Primario.** A pesar de que la mayor parte de las salidas de divisas en esta cuenta está determinado por el endeudamiento neto ya asumido con el resto del mundo, es importante que las regulaciones eviten remesas excesivas que en muchos casos encubren la fuga de capitales. Esto es especialmente importante en el rubro de rentas derivadas de las inversiones reales directas donde es importante



fiscalizar que correspondan a ganancias reales y que se cumplan los compromisos de reinversión de utilidades previamente convenidos.

- **Regulación estricta de la Cuenta Financiera de la Balanza de Pagos.** Esto requiere fundamentalmente establecer un plazo mínimo de permanencia de las inversiones reales y financieras en el mercado interno, so pena de resultar fuertemente gravadas impositivamente en caso de incumplimiento. En segundo lugar, es crucial supervisar la veracidad de las deudas externas declaradas y los créditos otorgados por residentes al exterior para evitar remesas de divisas innecesarias.

- **Regulación permanente del mercado cambiario.** Esto implica al menos dos cuestiones no negociables: 1) la obligatoriedad de liquidar las divisas provenientes de exportaciones en el mercado cambiario interno en un plazo razonable, y 2) la verificación ineludible del cumplimiento de obligaciones tributarias internas por parte de los demandantes de divisas.

A continuación se intentará poner en cifras las metas para el cumplimiento del objetivo de superación de la restricción externa:

- ✓ **Ingreso Primario:** con el nivel de endeudamiento incrementado en los últimos años y aunque se logre no incrementarlo más aún, es probable que esta cuenta no baje de un déficit anual de 15 mil millones de dólares para atender las remesas por rentas de inversiones reales y financieras. Reducir este déficit en el corto plazo requeriría medidas difíciles de implementar como refinanciación de deudas con períodos de gracia o acuerdo de reinversión de utilidades o suspensión de remesas por varios años. Aun así, es difícil que esta cuenta genere un déficit menor a 10 mil millones de dólares por año.

- ✓ **Servicios reales:** el encarecimiento del turismo en el exterior por aumento del tipo de cambio real como el retorno a los controles impositivos para la disponibilidad de divisas podrían reducir el déficit de la balanza de servicios en el mejor de los casos a la mitad, lo que implicaría de todos modos un déficit de 5 mil millones de dólares anuales, similar a los niveles de 2011 a 2015, cuando rigieron esas restricciones.

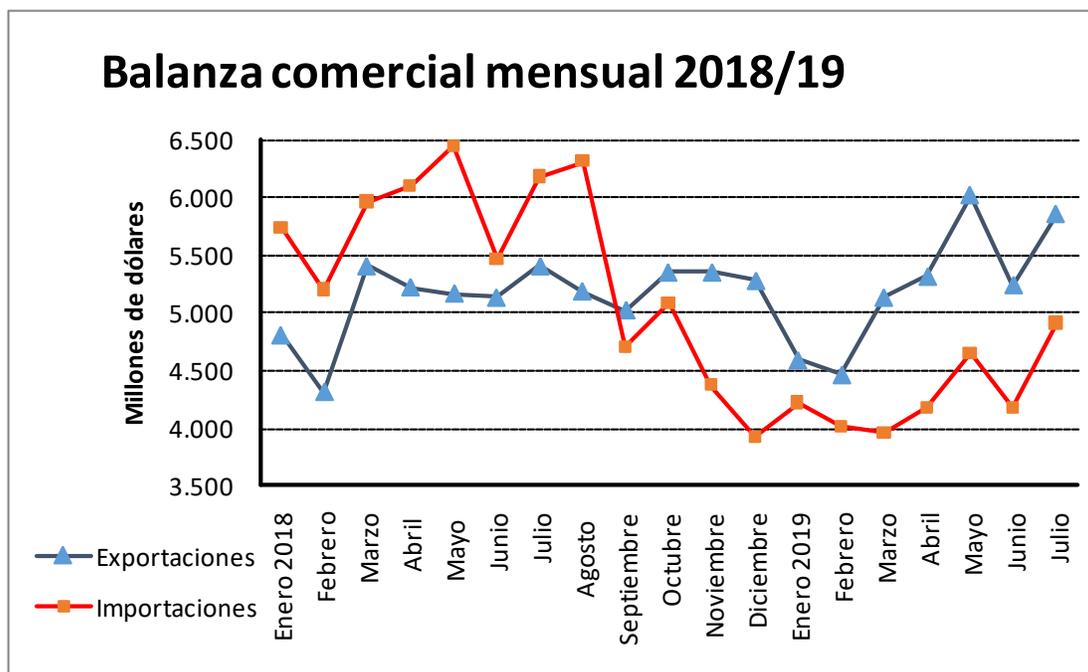
- ✓ **Balanza comercial de bienes:** aun logrando resultados favorables en los dos planos anteriores, si la balanza comercial entre exportaciones e importaciones de bienes no arroja a corto plazo un superávit entre 15 y 20 mil millones de dólares anuales, a nuestro país no le quedaría otra alternativa que seguir endeudándose en el exterior para atender los déficit de las otras dos cuentas, con casi ninguna capacidad para poder hacerlo. Pero aun cuando pudiera, habría un solo tipo de endeudamiento que contribuiría a superar la restricción externa de manera



sustentable. Ese endeudamiento no puede ser otro que el de inversiones reales que contribuyan a incrementar exportaciones o a reducir la necesidad de importaciones; cualquier otro endeudamiento externo sólo implicaría mayores remesas al exterior por intereses o utilidades, las que agravarían aún más la restricción externa futura.

La pregunta clave es cómo se logra un superávit comercial de esa magnitud a corto plazo. Una forma, la ortodoxa tradicional, consiste en “enfriar” la economía provocando una recesión que adapte el nivel de actividad al cuello de botella del sector externo, como decía Marcelo Diamand ya en la década de 1970. Entre setiembre 2018 y julio 2019, al compás de la fuerte caída del PIB, ya se ha verificado un superávit comercial en todos los meses, que acumulados significaron un excedente de 9.500 millones de dólares, como producto de una caída del 35% en las importaciones y un aumento de 4% en las exportaciones, comparadas ambas con el mismo lapso de un año atrás, lo que confirma la elevada elasticidad de las importaciones con relación a las variaciones en el PIB, junto con la baja elasticidad de las exportaciones.

**Gráfico N° 6**



Fuente: elaboración propia con datos de INDEC sobre Balanza Comercial Argentina

De más está decir que esta no es una solución sino una resignación a no poder crecer y achicarnos por la restricción de divisas. La solución expansiva, no contractiva es, como se indicó, la de hacer crecer las exportaciones y



contener el aumento de las importaciones con producción interna alternativa. Las exportaciones que tienen que crecer son las que generen mayor valor agregado interno porque, además de obtener divisas, es imprescindible generar capacidad de empleo; promover exportaciones de productos con baja elaboración interna puede contribuir al problema de las divisas pero no resuelve el problema del empleo y no genera un desarrollo integrado del aparato productivo interno.

Pero, como en todas las cuestiones de política económica, la discusión más difícil pasa por el cómo, es decir definir cuáles son los instrumentos adecuados para lograr el aumento de las exportaciones y la reducción de la tasa de crecimiento de las importaciones. Y hoy en día es una discusión que no está saldada porque surgen miradas diferentes, en general producto de los fracasos sucesivos de políticas mal aplicadas al respecto.

El centro de este debate en las corrientes económicas heterodoxas (la ortodoxa ya vimos que sólo atina a la variante minimalista de la recesión interna) lo ocupa la cuestión del tipo de cambio real, es decir la evolución del tipo de cambio nominal con relación al nivel de precios internos. Las corrientes estructuralistas y desarrollistas más tradicionales planteaban que la clave de la promoción de exportaciones y sustitución de importaciones pasaba por contar un tipo de cambio suficientemente elevado que lograra reducir los costos internos expresados en dólares para hacer más competitiva internacionalmente a la producción industrial local. Más aún, se planteaba que con un dólar suficientemente alto se lograba esa competitividad aun con una productividad más baja que la internacional.

La crítica más fuerte a ese enfoque pasa por el efecto que un tipo de cambio elevado tiene sobre el poder adquisitivo interno de los ingresos fijos, principalmente el salario, porque es obvio que uno de los costos principales en dólares que se procura reducir por esa vía es el costo salarial. Si bien este argumento luce fuerte en principio, confunde el salario en dólares con el poder adquisitivo del salario en el mercado interno. Para que los salarios más bajos en dólares no impacten negativamente en su poder adquisitivo es necesario que el costo de la canasta básica salarial en dólares también sea más bajo y para eso es preciso controlar la evolución del precio interno de los alimentos y de los bienes y servicios no transables internacionalmente.

En el caso de los alimentos, con un tipo de cambio elevado el instrumento clave son los derechos de exportación sobre las ventas al exterior de productos agropecuarios con bajo grado de elaboración interna, que son competitivos a nivel internacional aun con un tipo de cambio más bajo y que constituyen los



insumos básicos que integran el costo de producción de la canasta alimentaria. Además, estos derechos constituyen un recurso fiscal importante para la financiación de otros ingresos fijos clave como son las pasividades y los planes sociales hasta que se recupere el pleno empleo.

En síntesis, esta afirmación de que el tipo de cambio elevado y competitivo se traduce en caída del poder adquisitivo interno es válida si no se hace más que eso; pero no es tan cierta si se adoptan medidas compensatorias como los derechos de exportación sobre la producción primaria.

La otra crítica más reciente proviene de algunos estudios econométricos que demostrarían que ni las exportaciones ni las importaciones son sensibles al tipo de cambio real elevado, o sea que tendrían una elasticidad-precio no significativa. Esto implica afirmar, *contrario sensu*, que hay maneras de resolver la restricción externa comercial con un tipo de cambio real bajo, es decir con costos internos en dólares elevados, que permitan mantener un mayor poder adquisitivo y una demanda interna elevada.

Sin desmerecer esos estudios, hay dos cuestiones importantes a considerar para relativizar sus conclusiones. La primera es que, si bien es cierto que ni las exportaciones ni las importaciones van a alterar su comportamiento por una devaluación súbita producto de la inestabilidad financiera, no hay manera de demostrar en la experiencia argentina de las últimas décadas que un tipo de cambio real **competitivo y estable durante un período suficientemente largo** no sea significativo para mejorar el perfil exportador del país.

La segunda cuestión atañe a la vieja diferencia entre condición necesaria y condición suficiente. Aun habiendo consenso en que un tipo de cambio real elevado no es suficiente para resolver la restricción externa, es una **condición absolutamente necesaria** porque, en el mundo globalizado e hipercompetitivo actual y con el relativamente bajo grado de desarrollo tecnológico interno, no hay ninguna posibilidad de que las empresas locales puedan desarrollar un perfil exportador o competidor de importaciones sustentables con costos en dólares más elevados que los internacionales.

Y el riesgo más preocupante es que con esta convicción de que el tipo de cambio real no es relevante para resolver la restricción externa, volvamos a un esquema de estímulo a la demanda interna con retraso cambiario, o dicho de otra forma, a una política económica basada en una concepción keynesiana



tradicional, válida para economías centrales pero no para periféricas, que reedite el retorno al insostenible déficit comercial externo.

Por eso, mirar el síndrome de la escasez recurrente de divisas como un problema básicamente financiero, producto de la excesiva dolarización de la economía, lleva a confundir la causa con la consecuencia. En otras palabras, mirar sólo el árbol de la dolarización nos impide ver el bosque de la restricción externa comercial de nuestro país.



# Economía sin corpiño

**Cdora. Alicia Muñiz**

*¿Por qué tantas mujeres se han sentido interpeladas a salir a la calle el 8M? ¿Qué hay detrás de sus demandas? ¿Por qué cambiar lo que ha sido así de toda la vida? ¿Por qué hablar de la división sexual del trabajo?; ¿Por qué hablar de reparto de tiempos y responsabilidades en lugar de hablar sólo de dinero?*

## **Otra forma de mirar la economía**

Son tiempos para reflexionar porqué tantas mujeres han salido a la calle, y pensar cuáles son sus demandas, qué hay detrás de ellas, y qué tiene que ver la economía con todo esto.

La Economía Feminista (en adelante EF), es una corriente de pensamiento crítico en construcción que bebe de la academia, pero fundamentalmente de los movimientos sociales, y lleva años poniendo sobre la mesa muchas de las cuestiones sobre las que se está empezando a hablar.

Se trata de explicar cómo la economía es más que mercado, que el género importa, que el sistema en el que vivimos es heteropatriarcal y que no es posible lograr la igualdad sin poner patas arriba el sistema económico. La EF trata de explicar las raíces económicas de la desigualdad de género.

La EF es una teoría económica y es también acción. Nos ayuda a entender el mundo; desarrolla sus propios conceptos, marcos analíticos y metodología, con los que busca entender los procesos económicos que sostienen la vida y las desigualdades de género que los atraviesan. Y es también práctica, una forma diferente de organizar los trabajos y los procesos de satisfacción de necesidades que responde a criterios feministas. La EF reconoce que en la reproducción social hay desigualdad.

La EF no es un cuerpo único y homogéneo de ideas, sino una diversidad de planteamientos que van más allá de hablar de la situación específica de las mujeres y/o de su diferente posición respecto a los hombres en la economía, o de proponer políticas que moderen los impactos de género negativos del funcionamiento del sistema económico. Suponen un cuestionamiento fundamental de la disciplina desde un pensamiento heterodoxo, y diversas corrientes feministas. Esta pluralidad de aproximaciones que conviven y se retroalimentan, ha dado una gran riqueza y versatilidad a los debates y



permitido problematizar y deconstruir miradas para poder reconfigurarlas desde pensamientos complejos e inclusivos.

La EF cuestiona el pensamiento de la economía neoclásica, dicotómico y androcéntrico; denuncia que el objeto de estudio de la economía quede reducido a los aspectos mercantiles, relegando a la invisibilidad a la naturaleza, las necesidades del cuerpo y las relaciones humanas, incluyendo la reproducción del poder. También critica el empeño en construir modelos matemáticos para explicar procesos sociales, dado que el individuo utilizado para dichos modelos hace referencia a un hombre (*homo economicus*), ignorando el contexto social y la propia ideología del sujeto. Asimismo también es criticada la pedagogía ortodoxa y su enseñanza de la economía unidireccional. Y, por último, hay un cuestionamiento político, desentrañando las implicaciones de la estrategia capitalista que sustenta esta corriente de pensamiento. La economía ortodoxa no es inocente, sino útil para el mantenimiento del status quo y la desigualdad de género.

La EF asume un compromiso expreso con la comprensión y superación de las desigualdades de género en el ámbito económico, partiendo de una idea clave: no podemos entender (ni eliminar) estas desigualdades si no incorporamos los trabajos no remunerados, de sostenibilidad de la vida. Se diferencia de la economía del género, que es una subcorriente ortodoxa caracterizada por intentar erradicar los sesgos androcéntricos sin cambiar el discurso neoclásico y por intentar acabar con la desigualdad sin cuestionar el sistema capitalista.

La EF afirma que la economía es más que los mercados, el género importa y el conocimiento es político. Estas tres afirmaciones son sus tres elementos definitorios, que une a la pluralidad de miradas.

### **Es más que los mercados**

La EF entiende que economía son todos los procesos de producción, distribución y consumo que permiten satisfacer las necesidades de las personas y generar bienestar, mediante el mercado o mediante las relación de producción social que se encuentran excluidos del mismo. Trabajo son todas las actividades humanas que sostienen la vida, no sólo aquéllas que se realizan a cambio de unos ingresos.

En el desplazamiento del eje analítico desde los procesos de valorización de capital hacia los de sostenibilidad de la vida, adquiere creciente relevancia la noción de (trabajo de) cuidados. La economía no se ve como el sumatorio de



acciones individuales de sujetos autosuficientes, sino como una red de interdependencia. La labor de la teoría económica es entender cómo funciona esa red y qué conflictos la atraviesan.

### **El género importa, y mucho**

Los agentes económicos no son *homo economicus* abstractos, sino sujetos marcados por el género, la raza/etnia, la clase social, la condición migratoria, la orientación sexual, la identidad de género, etc.

Para la EF las relaciones de género son económicamente relevantes. Para entenderlas, desagregar datos por sexo es fundamental, pero no suficiente. El género no es sólo una variable, sino una categoría de análisis, una lente para observar las dimensiones heteropatriarcales del sistema económico y de la teoría económica.

### **El conocimiento es político**

La EF afirma que la producción de conocimiento está afectada por los conflictos sociales y responde a un fin político.

Una tarea importante para la EF es redefinir los criterios que validan el conocimiento, dado que no se cree en la objetividad como neutralidad valorativa. La EF, al reconocerse feminista, no introduce valores donde no los había, sino que los explicita..

### **El funcionamiento del capitalismo heteropatriarcal**

La EF entiende la socioeconomía como un circuito integrado producción-reproducción. Mercados y Estado conforman la esfera monetizada, donde se dan el trabajo remunerado, el flujo monetario y los intercambios mercantiles. Hogares y redes conforman la esfera no monetizada, a la que podemos llamar espacio de sostenibilidad de la vida. Ahí hay multitud de formas de trabajo no remunerado, a las que se ha otorgado diversos nombres: de reproducción, doméstico, de cuidados, de subsistencia, comunitario, etc. Con todos estos términos, sacamos a la luz trabajos invisibilizados, históricamente asignados a las mujeres, realizados de manera gratuita o mal pagos, que son imprescindibles para el funcionamiento de la economía y la generación de bienestar. Ellos son el campo de estudio en el que la EF ha sido pionera y que otras corrientes económicas heterodoxas van teniendo en cuenta.



Al poner en el centro los procesos de sostenibilidad de la vida, la EF identifica la tensión fundamental del sistema capitalista: la contradicción entre el proceso de acumulación de capital y los procesos de reproducción de la vida. Para la producción, las condiciones de vida son una variable de ajuste y la mano de obra es un costo; para la reproducción, el objetivo son las condiciones de vida y la producción de mercancías es un medio. La EF argumenta que el capitalismo explota y agota los ecosistemas, poniendo en riesgo todo lo vivo.

A nivel macro y a nivel micro, vemos que el sistema económico capitalista es heteropatriarcal y que las tensiones de género que atraviesan el sistema económico no son casuales. El modelo normativo de la familia nuclear hombre ganador del pan/mujer cuidadora, es la estructura micro en la que se concreta esa macroestructura. Todo ello permite dar por hecho un colchón infinitamente flexible de trabajo de cuidados (la crianza, el cuidado de la familia y de los ancianos) al elaborar política económica, y en el funcionamiento del mercado laboral.

La EF replantea la noción de crisis. Afirma que no se trata sólo de un colapso financiero que ha puesto en jaque a la economía global desde 2007, sino de una crisis sistémica y civilizatoria que afecta a dimensiones económicas, ecológicas y sociopolíticas desde hace décadas. Las medidas austerizadas puestas en marcha con el neoliberalismo implican el desmantelamiento de lo público (transfiriendo recursos del Estado al capital privado y desmontando los espacios de control social sobre las decisiones políticas), la obstaculización (o eliminación) de los espacios comunitarios de intercambio, y el reforzamiento de lo privado en una doble dirección: más poder a los mercados, mediante la mercantilización y financiarización de la vida; y más responsabilidad a los hogares (y, en ellos, a las mujeres), para sacar adelante la vida con los recursos privadamente disponibles (tiempo, dinero, redes).

### **Una economía feminista imperfecta, viva y práctica**

A partir de este análisis planteado la EF propone poner patas para arriba el sistema económico vigente, viendo la necesidad de trascender al androcentrismo del hombre económico y visión economicista de lo social y político. El desafío es la construcción de una visión alternativa donde el objetivo sea la reproducción del bienestar social para todas las personas.



En América Latina la EF adopta el concepto de origen indígena del “buen vivir” como un objetivo que implica el bienestar social de sus comunidades sin las desigualdades inherentes al capitalismo.

Por último, la EF está entrando en el urgente trabajo relacionado con el ecologismo. El abuso y el deterioro del medio ambiente, el cambio climático y los problemas creados por el consumismo y el despilfarro, nos sugieren que la experiencia de las mujeres en el cuidado de las personas, y en la reproducción social del sistema económico actual son un eslabón clave para nuestro planeta.



# El Acuerdo Mercosur Unión Europea en la disputa de dos modelos de gobernanza global

**Dr. Carlos Raimundi** (\*)

*No se trata de negar un acuerdo, sino de establecer condiciones favorables para nuestro desarrollo.*

El acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, como cualquier hecho político que suceda hoy en el mundo, no puede escindirse de la disputa geopolítica global, por lo que para comprender sus alcances es necesario primero contextualizarlo.

¿Cuál es esa disputa? De un lado, un eje que gobernó la economía global prácticamente durante los últimos trescientos años y que hoy tiene todos sus indicadores en franco declive: los índices de crecimiento, los agrietamientos al interior de ese mismo bloque, la merma en la influencia sobre las distintas regiones del planeta, que es otra manera de medir la supremacía. Del otro lado, el bloque euroasiático que hoy tiene todos sus indicadores en ascenso, y día a día expande sus zonas de influencia a países como Turquía e India, históricamente alineados con el bloque occidental y que hoy miran hacia la ruta y el cordón de la seda.

El significado profundo de esta disputa geopolítica es la imposición de dos modelos de gobernanza. Personalmente creo que el eje del Atlántico Norte representa claramente lo que Zaffaroni denomina “el totalitarismo del capital financiero globalizado” (“de naturaleza delictiva” le agrega él). Y del otro lado está lo que podríamos denominar el eje de los Estados.

Si el eje de la disputa es el eje de las corporaciones y del capital financiero globalizado o el eje de los Estados, los dos bloques no significan lo mismo. Hay un modelo de gobernanza que busca lisa y llanamente la desaparición a mediano plazo de la categoría del Estado nación, y esto puede fundamentarse desde muchos planos. Desde el institucional, evidenciando cómo todos los tratados multilaterales apuntan a la formación de tribunales privados para la solución de controversias; lo mismo sucede en el plano de las

---

(\*) Abogado, docente universitario y político argentino. Fue diputado de la Nación por la provincia de Buenos Aires en varios períodos.



instituciones económicas; de las plataformas virtuales que destruyen los sistemas educativos estatales, y hasta es posible visualizarlo en el fútbol, con el proyecto de la FIFA de convertir al Campeonato Nacional de Clubes, que son nada más ni nada menos que los campeones de cada una de las Confederaciones, en cinco equipos por cada Confederación, lo que lo convertiría con el tiempo en un mundial de empresas. Por el sponsoreo, por la cantidad de fondos que se van a mover, por el eje de atracción de la transmisión multimediática, etc.

Y aquí hay que resaltar una paradoja, porque este eje que representa el gobierno de las corporaciones, es el que hoy está expresado por Donald Trump y el que encarnaría el neoproteccionismo. Y por el otro, está la economía china incorporando empresas, capital privado y reglas de mercado, pero toda bajo la más estricta planificación estatal. De un lado, está la desaparición de la política a expensas de los mercados y del otro lado la posibilidad de que la política siga regulando a las empresas y a los mercados.

Está claro entonces que hay un agotamiento de un modelo de acumulación a nivel global, que no sólo está regido por las leyes del capitalismo financiero, sino por el Racionalismo, por la Ilustración y por todo lo heredado de la Modernidad Occidental, anglofrancesa, eurocéntrica, que se ha expresado en la Constitución de Estados Unidos y en los principios de la Revolución Francesa, en términos políticos.

Por un modo sistémico que tengo de analizar, tal vez neoestructuralista, no puedo separar el modo de acumulación económica del sistema de representación política, de la racionalidad filosófica que sostiene cada uno de esos campos. Del otro lado, hay otra cultura, la oriental, que es diferente porque viene de siglos de combinación de una raíz hinduista, Confucio, el budismo, las leyes de Tao, con otro modo de organizar el mundo.

En los años 70, los tres grandes centros del capitalismo mundial (Estados Unidos, Europa y Japón, siendo Estados Unidos primus inter pares) se asignaron a sí mismos un centro de influencia directa: E.E.U.U sobre Latinoamérica, Europa sobre África y Medio Oriente y Japón sobre el Sudeste Asiático. Hoy queda claro que el modo de encarar la relación con sus satélites de Japón y su cultura oriental fue muy diferente a la de Estados Unidos y Europa: a las relaciones completamente asimétricas que incentivaron estos últimos se contraponen el modo en que Japón lo hizo, ya que al tiempo que daba un salto tecnológico y subía un escalón, otros cuatro países del sudeste asiático ocupaban ese lugar de producción. Así, cada vez que Japón subía lo hacían los demás países. Basta mirar hoy el nivel de vida del sudeste asiático y



compararlo con África y su relación con Europa y América Latina y su relación con los Estados Unidos.

Una pregunta que surge al hablar del acuerdo Mercosur Unión Europea es a qué nos referimos cuando hablamos de integración. Porque muchas veces se da por sentado que existen dos modelos de integración en América Latina, el Mercosur y la Unasur o la Alianza del Pacífico. Yo opino que este último, devenido en Grupo de Lima, es un modelo de subordinación, no de integración. Porque allí no hay acuerdos de integración al interior de los sistemas productivos de los países sino acuerdos donde todos ellos deben subordinarse a un centro de poder externo, luego se trataría de alineación, no de integración.

Por otra parte, es imposible pensar que un gobierno que al interior del sistema productivo nacional ha destruido las pymes, las economías regionales, los factores productivos internos, vaya a firmar un acuerdo que favorezca los factores productivos internos. Así como es imposible sostener que un gobierno que se ha dedicado únicamente a incrementar la vulnerabilidad financiera del país, beneficiando exclusivamente a los grupos financieros, haga un acuerdo que defienda otros intereses distintos de los que defiende su política nacional.

Tampoco es posible pensar que haya un acuerdo que ofrezca beneficios mutuos firmado entre partes, que tienen desarrollos tecnológicos, productivos, políticos y sociales tan asimétricos y diferentes, como Europa y nuestra región.

Cuando hay modelos tan asimétricos, no hay simetría en las condiciones si no hay trato diferencial y compensatorio para el que sufre la asimetría. Y esto no existe porque este es un acuerdo que está hecho para Europa en detrimento de los factores productivos de América Latina. Por ejemplo, ¿sobre qué base se fijan los estándares? Si es por la participación en el comercio internacional y el predominio productivo, tecnológico y la incidencia de las reglas de la Organización Mundial del Comercio, queda claro que estas reglas están fijadas en una de las partes, y la otra se tiene que subordinar a las mismas. América Latina no va a poder poner ninguna norma técnica, fitosanitaria, ni de salubridad animal que limite la importación de productos europeos, los que van a poner esa norma son ellos, con la importación de productos nuestros, no es un problema arancelario únicamente, sino para arancelario, supra arancelario.

Finalmente, para dar esta batalla, vamos a tener que ser muy inteligentes de modo de poner de nuestro lado a los sectores afectados. Si no, vamos a tener el problema de siempre: los sectores afectados, por problemas de



comunicación, de la batalla cultural, de la penetración de la industria cultural, le crearán a sus propios verdugos. No se trata de negar un acuerdo, sino de establecer condiciones favorables para nuestro desarrollo.