

19° Informe

Agosto 2022

EL ESTADO ARGENTINO ES
DISFUNCIONAL,
POR ELLO HAY QUE ENCARAR
SU ORDENAMIENTO



CEMAIS
Centro Mariano de
Investigación Social

El Estado argentino es disfuncional, por ello hay que encarar su ordenamiento



Ver | Datos

La grave situación socio-económica argentina responde a múltiples y complejos factores. Desde el CEMAIS hemos aportado interesantes análisis sobre varios aspectos de la disfuncionalidad del Estado en sus tres niveles: nacional, provincial, municipal¹.

Los economistas suelen colocar el énfasis en el déficit fiscal, dimensión numérica que refleja la dislocación entre ingresos y gastos. Ciertamente que este desbalance es un problema severo y crónico. De los últimos 60 años (desde 1961 que hay datos oficiales), la Argentina tuvo déficits fiscales en 55 años, con el aditamento de que en los 5 restantes se contabilizaron “superávits” con el artilugio de no pagar la deuda externa y negar la movilidad jubilatoria. Pero el desbalance cuantitativo, en rigor, es el reflejo de un desbalance mucho más complejo y difícil de observar –por lo tanto, de abordar– que tiene una dimensión cualitativa y es la mala organización y el mal funcionamiento del Estado.

Una organización que funciona mal difícilmente no tenga “déficits”. Puede mostrar excedentes cuantitativos (ingresos que superan los gastos) pero el mal funcionamiento se traducirá en “déficits” de calidad de servicios. Puede dar muchos y muy buenos servicios, pero si funciona mal, lo hará a costa de déficits cuantitativos (gastos que superan los ingresos).

La Argentina está en un escenario extremadamente crítico porque la organización estatal tiene severos déficits cuantitativos y cualitativos en sus tres niveles –nacional, provincial y municipal–, con el agravante de una carga impositiva muy elevada, casi intolerable para los que tributan enteramente en la formalidad, y con una creciente informalidad que disminuye la masa de contribuyentes. Por eso el desafío es titánico.

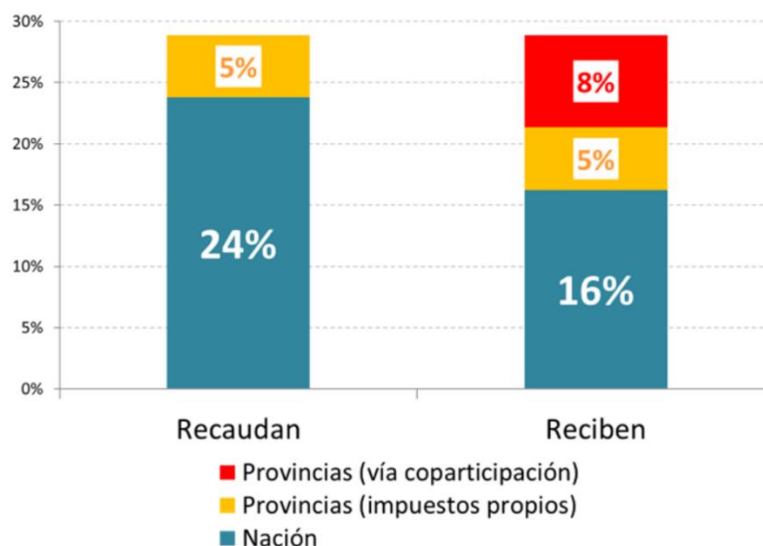
Afrontar este gran problema produce debates sobre la forma y los tiempos que llevaría. Desde un “ajuste fiscal ortodoxo”, como el que propugnan algunos economistas más conservadores, hasta el “gradualismo” de las alas de centro izquierda (a la espera de un shock productivo o de una mayor presión fiscal); en ambos casos, con las mejores intenciones.

¹ CEMAIS Informe n° 12: “Hay una inversión razonable en salud, pero resultados decadentes por falta de gestión”, noviembre 2021; CEMAIS Informe 15: “Parra erradicar la indigencia no hacen falta más recursos sino una mejor gestión del Estado”, marzo 2022; CEMAIS Informe n° 16: “Devolver el IVA de los alimentos a los sectores vulnerables mediante billeteras virtuales”, abril 2022; CEMAIS Informe n° 17: “Aunque el financiamiento global del sistema de salud es suficiente, la atención a la población es inequitativa”, junio 2022; etc.

Para ampliar el espectro de análisis a los costos de una mala organización del Estado, intentamos discutir sobre cómo mejorar en simultáneo la sostenibilidad financiera del Estado y la calidad de los servicios al ciudadano. Comenzamos por observar qué nivel de gobierno recauda los impuestos y cómo se redistribuye la recaudación entre cada nivel. Esto se presenta en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Quién recauda y cómo se reparten los impuestos

% del PBI // Año 2021



Fuente: CEMAIS en base a Ministerio de Economía

El Gráfico está en porcentajes del PBI. Lo que esto dice es que en Argentina se pagan impuestos por el 29% del PBI al Estado nacional y a los Estados provinciales. Aquí no están incluidos los impuestos que se pagan a los Municipios (por falta de datos oficiales), pero sumarían unos 3% del PBI, lo que coloca a la Argentina en un 32% del PBI, entre los más altos de América Latina.

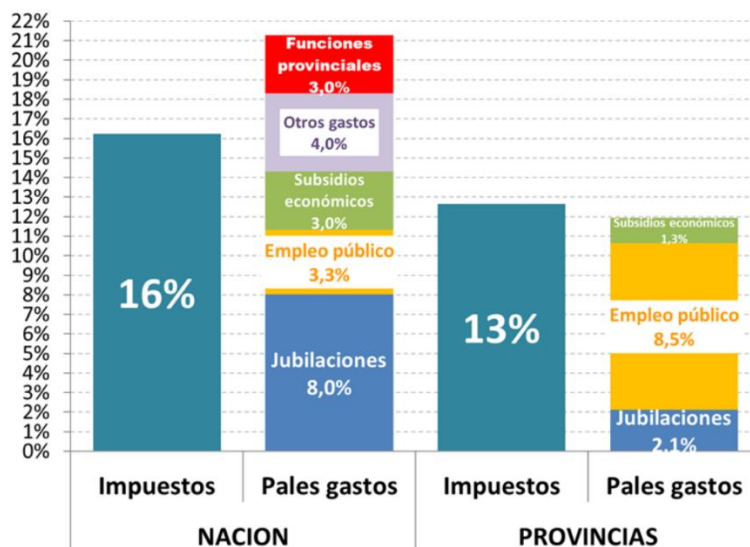
Dejando de lado los impuestos municipales, el 29% del PBI que recaudan conjuntamente la Nación y las Provincias, son recaudados 24 puntos porcentuales (82%) por la Nación y 5 puntos (18%) directamente por las Provincias. En términos prácticos, se puede decir que el 82% de la recaudación la hace AFIP y el 18% restante las Direcciones o Agencias de Rentas provinciales (AFIP recauda algo de impuestos provinciales, pero lo hace a cuenta y orden de las Rentas provinciales).

Luego, 8% del PBI del 24% que recauda la AFIP de impuestos nacionales se redistribuye entre las Provincias a través de la coparticipación federal de impuestos. De esta manera, la Nación dispone de 16% del PBI para los gastos nacionales y las Provincias 13% para sus gastos.

Aquí aparece el primer elemento importante a tener en cuenta: las Provincias reciben la mayor parte de sus recursos “desde arriba”, esto es, desde la coparticipación (8% del PBI) y la menor parte “desde abajo”, o sea, desde sus propios contribuyentes (5% del PBI de impuestos provinciales). La siguiente pregunta es: ¿En qué gastan la Nación y las Provincias? Para ello se presenta el Gráfico 2.

Gráfico 2. En qué gasta cada jurisdicción

Año 2021



Fuente: CEMAIS en base a Ministerio de Economía

Nota: los impuestos representan el 80% de los ingresos públicos, por lo que el gráfico no expone la totalidad de los ingresos. Tampoco expone la totalidad de los gastos, sino que se presentan los más importantes cuantitativamente y relevantes para el análisis.

Allí se pueden ver las diferentes naturalezas de los gastos nacionales y provinciales. Son muchos los enfoques con que puede ser mirado, pero a los fines de mostrar la disfuncionalidad del Estado el mejor enfoque parece ser el siguiente.

La Nación gasta mucho en jubilaciones, las Provincias en empleados

A la Nación la mitad de los impuestos se le van en jubilaciones, mientras que a la provincia la mitad se les va en empleo público. Esto es producto de que el sistema jubilatorio es eminentemente nacional (sólo 13 provincias tienen cajas jubilatorias para sus empleados públicos, aunque les consumen 2,1% del PBI, lo que no es poca plata ya que es un cuarto del gasto previsional nacional). Las Provincias, por su parte, tienen a su cargo los servicios de educación, salud, seguridad, vivienda, urbanismo, medio ambiente y la asistencia social a los sectores vulnerables, todos servicios intensivos en mano de obra (docentes, sanidad, policías, asistentes sociales, etc.), por eso el gasto en personal es el preponderante dentro del total provincial.

La Nación tiene exceso de gasto en subsidios económicos

Provincias asignan 1,3% de subsidios económicos que, en general, son los subsidios a la educación pública de gestión privada y tarifas sociales a servicios públicos los cuales, por ser servicios urbanos, corresponden que sean hechos por las Provincias. La Nación, por su parte, también incurre en subsidios económicos que son los polémicos subsidios a la energía, el transporte y empresas públicas.

La Nación tiene exceso de gasto por encima de sus tributos, las Provincias se ajustan a su disponibilidad

Además de los mencionados, la Nación tiene “otros gastos”: las asignaciones familiares, la tarjeta alimentaria, las universidades nacionales y la inversión pública nacional. Sumando estos gastos, la Nación se excede respecto de los tributos nacionales que recibe para su financiamiento. Entra en déficit cuantitativo. Las Provincias, en cambio, cuantitativamente se ajustan a los impuestos nacionales (que reciben vía coparticipación) y provinciales; sin embargo, los déficits de las Provincias aparecen por el lado de la baja calidad de los servicios a su cargo: educación, salud, seguridad, vivienda, urbanismo, medio ambiente y asistencia social.

La gran paradoja: como hay déficits de calidad en los servicios sociales de las Provincias, la Nación va en “ayuda” entrometiéndose en funciones provinciales con lo que agrava su déficit cuantitativo sin mejorar la calidad de los servicios

La Nación incurre en gastos de competencias y funciones que son provinciales por un 3% del PBI. Estos gastos son los programas nacionales de educación, salud, asistencia social, vivienda, urbanismo, etc. Se trata de “ayudas” que los Ministerios nacionales dan –discrecional y arbitrariamente– a las Provincias para elementos puntuales: arreglo de escuelas y centros de salud, equipamiento, libros, medicamentos, algunas viviendas sociales aisladas, alguna calle o cordón cuneta en un barrio aledaño de una metrópolis o algún pueblo, y planes asistenciales donde se destaca el Potenciar Trabajo.

Los dirigentes políticos y gran parte de la ciudadanía consideran que este gasto sea hecho dada su finalidad social. Pero una reflexión más crítica indica que es un gasto que agrava el déficit monetario nacional, lo cual genera inflación y hace desentender a las provincias de su propio déficit de calidad porque prefieren considerar que este gasto de la Nación es el que debería mejorar la gestión de los servicios sociales. Además, distrae los objetivos de los funcionarios provinciales y municipales que, en lugar de enfocarse en mejorar la gestión de los servicios sociales, ponen sus energías en peregrinar a Buenos Aires a buscar estos recursos que no van a cambiar la mala calidad de los servicios. En cuarto lugar, los dirigentes nacionales se ven tentados a usar la distribución de estos recursos para doblegar voluntades políticas en las Provincias y Municipios desvirtuando así el principio esencial del federalismo que es la autonomía provincial.

Conclusión: Los ciudadanos pagan muchos impuestos que en un 80% van al nivel nacional. Desde allí “bajan” vía coparticipación a las Provincias. La Nación se queda con la mayor parte y las provincias con la menor, pero dentro la porción de las provincias la mayor parte viene de la coparticipación. Esto genera un déficit de representación: gobernadores e intendentes reciben los tributos desde “arriba” no desde “abajo” (los contribuyentes).

Luego, la Nación tiene un desorden de gasto que la lleva a gastar por encima de la porción de tributos que recibe generando inflación y estancamiento económico. Las Provincias, en cambio, se

ajustan a la porción de tributos que les corresponde, pero su desorden de gasto se traduce en malos servicios sociales para la ciudadanía.

Dado este déficit de calidad en las Provincias y Municipios, la Nación agrava su déficit fiscal yendo en “ayuda” de las Provincias con programas nacionales cuya distribución de recursos es discrecional y arbitraria agravando el déficit de representación que genera la coparticipación. Así, gobernadores e intendentes pasan a entender que su función es congraciarse con funcionarios nacionales en lugar de atender la calidad de la gestión de los servicios sociales que es su responsabilidad.



Juzgar | Doctrina Social de la Iglesia

La persona concreta, la familia, los cuerpos intermedios no están en condiciones de alcanzar por sí mismos su pleno desarrollo; de ahí deriva la necesidad de las instituciones políticas, cuya finalidad es hacer accesibles a las personas los bienes necesarios —materiales, culturales, morales, espirituales— para gozar de una vida auténticamente humana. El fin de la vida social es el bien común históricamente realizable. CDSI 168

Esta enseñanza de la Iglesia marca un rumbo claro para nuestro análisis: destaca la importancia del Estado en favorecer el acceso a los bienes materiales y culturales disponibles para su propio desarrollo y el de sus miembros. Pero esta construcción de bienestar no debe hacerse a cualquier costo. El magisterio de los obispos latinoamericanos en Aparecida deja esta enseñanza:

*[...] se deben diseñar acciones concretas que tengan incidencia en los Estados para la aprobación de políticas sociales y económicas que atiendan las variadas necesidades de la población y que conduzcan hacia un **desarrollo sostenible** (Doc. de Aparecida, n° 403, 2007).*

De esta premisa fundante se desprende que la legitimidad de las autoridades se basa no solo en los procedimientos legales con los cuales se las designan, sino también en la consecución de resultados tangibles que cooperen al bienestar general de una manera *sostenible*.

La ciudadanía tiene derecho al control de las acciones gubernamentales, tanto en su eficacia como en la transparencia de sus costos. La realización de inversiones y gastos por parte del Estado Federal sobrepuestos con los de las otras jurisdicciones conlleva un doble agravio: el primero es desmentir el reparto mismo de competencias federales acordado por las Provincias que fundaron el Estado Federal y que está plasmado en la Constitución Nacional; el segundo agravio es al *principio de subsidiariedad*, por el cual una esfera institucional de mayor alcance no debe interferir en el funcionamiento de las comunidades comprendidas en aquella esfera cuando están en condiciones de satisfacer por sí mismas sus obligaciones. Dicho de otro modo, la subsidiariedad puede implicar una obligación de hacer o de no hacer para el Estado Federal —como esfera

institucional superior- pues debe intervenir si y solo si una provincia o un municipio no están en condiciones de garantizar el cumplimiento de sus competencias mínimas; debe hacerlo, además, hasta que se desarrollen las condiciones que permitan subsanar ese déficit.

La obtención de buenos resultados de las gestiones en cada instancia estatal alimenta el respeto hacia las magistraturas; la imposibilidad de estas jurisdicciones de legitimarse por la vía de la eficacia suele pagarse con inestabilidad política (Cfr. Doc. de Aparecida, n° 76, 2007). Más claro aún es cuando el Estado Federal se excusa de no cumplir con algunas de sus obligaciones constitucionales porque destina sus fondos a realizar gastos superpuestos con competencias provinciales o municipales, o cuando pretende realizar unas y otras a expensas de un gasto sin respaldo presupuestario adecuado. Las obras que satisfacen sus obligaciones fijadas en la Constitución sí garantizan la expansión de actividades de circulación, seguridad, accesibilidad, etc., que naturalmente aprovechan a las regiones con mayor postergación social y productiva. (Cfr. Comp. Doc. Soc. Iglesia, n° 412 y ss.).

“El Estado Federal gasta mucho más de lo que recauda sin brindar mejores servicios”

Lo dicho anteriormente sobre la necesidad intrínseca de las autoridades políticas de legitimarse con la obtención de resultados verificables en orden al bien común, sirve para el caso del Gobierno nacional. El incumplimiento de algunas de sus obligaciones propias, fijadas por la Constitución, lo deslegitima y lo somete a un proceso de desgaste que impacta en el funcionamiento normal de las instituciones. En particular el gasto público financiado por emisión sin respaldo de una mayor productividad de la economía, envilece la moneda. Ese gasto se transforma en uno de los factores inflacionarios cuyo impacto siempre es peor sobre los sectores vulnerables, de trabajadores con menor calificación y de los jubilados.

Como cierre vale la pena recordar la valoración que hace la Iglesia de la forma de organizar al Estado: *“La administración pública, a cualquier nivel —nacional, regional, municipal, como instrumento del Estado, tiene como finalidad servir a los ciudadanos: El Estado, al servicio de los ciudadanos, es el gestor de los bienes del pueblo, que debe administrar en vista del bien común. Esta perspectiva se opone a la burocratización excesiva, que se verifica cuando las instituciones, volviéndose complejas en su organización y **pretendiendo gestionar toda área a disposición**, terminan por ser abatidas por el funcionalismo impersonal, por la exagerada burocracia, por los injustos intereses privados, por el fácil y generalizado encogerse de hombros”* Compendio de D.S.I., n°412.



ACTUAR | Posibilidades de acción

Proponemos la redefinición consensuada, paulatina y sostenida del pacto que sustenta al Estado federal, acentuando los rasgos subsidiarios del vínculo entre éste y las Provincias, visibles claramente en la organización originaria de sus competencias y en el sistema de rendición de cuentas.

Para ello se debería tener en cuenta al menos tres aspectos para acordar entre las fuerzas políticas argentinas: a) ningún nivel de gobierno debe incurrir en déficits financieros; b) ningún nivel de gobierno debe consentir déficits de calidad de su gestión; y c) la representación y rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno debe ser con el ciudadano. Estos consensos deben operativizarse rediseñando el mecanismo de financiamiento y los criterios de gasto y rendición de cuentas de cada nivel.

Por el lado del financiamiento, es contradictoria con el principio de subsidiariedad la idea de la coparticipación tal como está diseñada actualmente (financiamiento desde “arriba”), en especial por la proporción que implica dentro del financiamiento de las Provincias –porque acentúa su dependencia de la voluntad del Gobierno federal. Se puede pensar en un sistema por el que cada nivel de gobierno se financie con sus propios impuestos y, dentro de esto, las Provincias y Municipios se financien con los impuestos que emergen de la actividad económica de su propio territorio (financiamiento desde “abajo”). Esto colocará los incentivos de gobernadores e intendentes a atender la prosperidad de su propio contribuyente y no el beneplácito del funcionario de mayor nivel.

Técnicamente, esto se logra haciendo que la Nación se financie con tres tipos de impuestos: al comercio exterior, a los ingresos y a la seguridad social. Mientras que las Provincias y Municipios se financien con los impuestos a las ventas (unificando IVA, Ingresos Brutos y tasas de industria y comercio municipales en un único impuesto) y a la propiedad (unificando Bienes Personales con el Impuesto Inmobiliario). Desde el punto de vista financiero, este cambio es neutral para la Nación y el conjunto de las Provincias respecto de lo que hoy reciben. Sin embargo, no lo es entre las Provincias. Las del norte recibirán menos recursos que con la coparticipación, por lo que habrá que crear un fondo de desarrollo regional para compensarlas transitoriamente y estimularlas a encarar planes de desarrollo a fin de que superen su dependencia económica. El desafío está en que las beneficiarias de un plan así diseñado asuman como políticas de estado las que propendan al desarrollo integral de sus jurisdicciones, limitando el crecimiento del gasto público improductivo o de cualquier otro elemento que repercuta negativamente en el equilibrio fiscal. Hay que recordar que el empleo público en clave clientelar o que no refleje una mejora de los servicios esenciales, no cumple ningún rol redistributivo de equidad ni de crecimiento.

Este sistema impondría con mayor énfasis la necesidad de que cada jurisdicción se concentre en sus funciones.

Las de la Nación son todas aquellas que las Provincias le delegaron expresamente, y que las abarcan como un todo: la preservación de la moneda; la representación exterior; el cuidado de fronteras, rutas nacionales y vías fluviales; regulación del espacio aéreo, ferrocarriles; generación y transporte de energía eléctrica; generación, transporte y distribución de gas y la justicia federal. Desde el punto de vista social, las únicas funciones de regulación y gestión que le corresponden son la seguridad social y las universidades nacionales.

Las funciones provinciales y municipales son aquellas que se circunscriben a su propio territorio. Aquí se cuentan: las rutas provinciales, la distribución de electricidad, la justicia provincial y de

faltas, y desde el punto de vista social son la educación básica, la salud pública, la asistencia social, vivienda, urbanismo y cuidado del medio ambiente. Estas funciones las tienen que ejercer, solamente, las Provincias y los Municipios con sus recursos.

En estos temas sociales la Nación solo se debe enfocar en medir los resultados de las Provincias y los Municipios y en establecer un sistema de transparencia de resultados para la población. De esta forma serán los propios ciudadanos los que exigirán la rendición de cuentas a sus representantes locales por medio de los mecanismos republicanos y democráticos.

En suma, cada nivel de gobierno se financia con sus impuestos, cumple solamente sus funciones y le rinde cuenta a sus ciudadanos. Esta es una posible reorganización para empezar a terminar con los cada vez más extensos problemas de mal funcionamiento del Estado argentino.





Contacto: +54 9 3517 68-0524
cemais@hombrenuevo.org.ar

