

El Estado y su impacto sobre el bienestar y la distribución, el ordenamiento macro y la competitividad

Jorge Remes Lenicov ¹

ASAP, XXXIV Seminario de Presupuesto Público
 “Argentina mirando al futuro. Educación, Economía y Desarrollo”
 Diciembre de 2020

En todos los países del mundo el Estado interviene en la sociedad y en la economía para cumplir con tres funciones:

1. Prestar los servicios básicos y mejorar la distribución del ingreso²

Cuando los gastos están bien direccionados y administrados, los impuestos son razonables y progresivos, existen regulaciones para evitar monopolios y defender a los usuarios y consumidores, el sector público mejora el bienestar de la población y la distribución del ingreso.

El gasto público consolidado en este siglo se expandió aceleradamente y su nivel actual es el mas alto de la historia: alrededor del 42 % el PIB. En relación al promedio de la última década del Siglo XX el aumento fue del orden de los 16 puntos del PIB.

Sin embargo, a pesar del mayor presupuesto, los servicios prestados (educación, salud, justicia, seguridad, etc.) no han mejorado ni la pobreza se ha reducido a pesar del creciente gasto social. ¿Por qué? Básicamente porque se expandió en mas de 70 % la planta de personal, que no eran necesarios o no contaban con las calificaciones mínimas para las tareas que necesita cubrir el Estado. Además, se jubilaron personas que no habían aportado, duplicando la cantidad a financiar; tal como está diseñado, el actual régimen es insostenible (la tasa de sostenimiento que en 2005 era de 2,3 bajó a solo 1,4 en 2019). Finalmente se otorgaron subsidios para las empresas de energía y transporte, cuando debieron concentrarse en los consumidores mas necesitados. La responsabilidad de lo sucedido, según el caso, corresponde a las tres jurisdicciones: Nación, provincias y municipios.

Es fundamental un Estado presente, pero su presencia no se debe medir por el monto gastado sino por los servicios y funciones que presta. Suele confundirse un necesario Estado presente con su tamaño; cuanto mas grande, mas presente. Y no es así.

¹ Economista, Director del Observatorio de la Economía Mundial de la UNSAM y Director de ASAP Filial Provincia de Buenos Aires. Fue Profesor Titular por concurso en la FCE-UNLP, Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación, Diputado Nacional y Embajador ante la Unión Europea.

² Ver JRL, Gastos, impuestos y federalismo: algunos comentarios, 33º seminario de la ASAP, mayo 2019.

<https://www.asap.org.ar/repositorio/275-seminarios-nacionales/seminario-nacional-2019>

<http://www.blogeconsp.econo.unlp.edu.ar/wp/2019/05/16/gasto-impuestos-y-federalismo-algunos-comentarios/>

El Estado no es una fuente de empleo, sino que tiene que incorporar solo los necesarios y los que están calificados para los servicios a prestar. Además, siempre se necesitan profesionales y técnicos en los cargos de conducción y que conozcan las tareas a desempeñar. Cuando el Estado está desorganizado y funciona mal se pierden instrumentos de política, porque al dejar de lado la necesaria formación y profesionalización, no se pueden implementar políticas específicas, educar a los jóvenes, dar buena salud, construir caminos, etc. Así, no ayuda a mejorar la distribución del ingreso ni a crear las condiciones para el ascenso social, sobre todo de quienes están en la base de la pirámide. ¿Por qué la dirigencia política no explica lo que debería hacerse para mejorar el funcionamiento del Estado? ¿Cómo se explica que un Estado enorme no sirva para que los argentinos estén mejor? ¿Cuáles deberían ser las funciones del Estado? ¿Cuánto es el gasto necesario para esas funciones?

Según un estudio del BID, el Estado argentino es el mas ineficiente de América Latina y ello cuesta el 7,2 % PIB. El impacto negativo es doble: por un lado, muchas familias tienen que pagar por la contratación de servicios privados (educación, salud, seguridad), los cuales tuvieron una gran expansión. Por el otro, hubo que aumentar los impuestos en 25 % para financiar esa ineficiencia.

Algunos dicen que el Estado no debe medir sus costos, porque sus funciones son vitales para la sociedad y eso no tiene costo. En el fondo, al ocultar información relevante, se facilita la discrecionalidad y dificulta el control. El desorden ayuda a los deshonestos y/o a las malas políticas. ¿Por qué los ciudadanos no tienen acceso a toda la información sobre el funcionamiento del Estado? ¿Cuántos son los empleados y contratados que tiene cada municipio, provincia y Nación? ¿Cuales son sus tareas? ¿Cuál debería ser el régimen laboral para mejorar la calidad de los servicios prestados? ¿Cuáles son los costos y beneficios de los programas e inversiones que realiza? ¿Por que no se hace una discusión integral del sistema jubilatorio y de todos los subsistemas? ¿Como se debería financiar el régimen? Cómo se incentiva a los contribuyentes a pagar sus impuestos cuando la contraprestación en servicios deja mucho que desear?

La presión tributaria también aumentó aceleradamente: es del orden del 37 % del PIB y creció 60 % en relación a los años 90; a ello hay que sumarle el impuesto inflacionario (4 % del PIB). Para nuestro nivel de desarrollo y los servicios prestados, esa presión es altísima (semejante a varios países de la OCDE). Pero lo es aún mas cuando se considera su impacto sobre quienes están en “blanco”, que soportan una presión superior el 50 % del PIB.

Entre 2004 y 2016 se pagaron unos u\$s 700.000 millones mas de impuestos que en la década del 90; es un monto equivalente, en valores actuales, al Plan Marshall que los EE.UU. lanzaron después de la II Guerra Mundial y que ayudó mucho a la reconstrucción de Europa. En Argentina, ¿cuál fue el resultado en términos de bienestar, crecimiento y mayor equilibrio regional?

El crecimiento de la presión y los deficientes servicios prestados generó el aumento de la evasión, que es muy elevada. Por la combinación de ambos, el régimen deja de cumplir sus objetivos, que son alentar el ahorro y la inversión, promover la producción y mejorar la equidad distributiva.

Por el contrario, se castiga a los factores de producción (impuestos al ahorro, al trabajo, a la bancarización, a todas las exportaciones, a las importaciones de productos tecnológicos), y no es progresivo, ya que los pobres, en términos relativos, no pagan menos que el resto. Además, hay una

madeja de mas de 170 tributos y tasas que acarrean problemas a los contribuyentes, pero también al fisco que los debe administrar y controlar.

¿Por qué no se puede plantear la discusión de una reforma tributaria? ¿Por qué no se empieza con los impuestos que van a contramano del crecimiento? ¿Qué habría que hacer para reducir la evasión?

El federalismo es fundamental, porque su buen funcionamiento permite alcanzar tres objetivos: a) igualar las prestaciones básicas estatales para que los argentinos de todo el país tengan los mismos servicios y oportunidades; b) promover el desarrollo; y c) reducir las asimetrías regionales³.

Sin embargo, el actual régimen de coparticipación tiene muchos defectos: no cumple con la Constitución que exige su reforma (antes de 1996); falta de correspondencia entre lo que se gasta y se recauda; las normas cambian con frecuencia (desde 1983 hubo mas de 50 modificaciones); la distribución entre las provincias no puede explicarse por ningún indicador objetivo y es muy injusto para algunas, sobre todo para la Provincia de Buenos Aires que hace el mayor aporte; la coparticipación no está integrada con políticas nacionales de desarrollo regional y mecanismos para la creación de empleo productivo en el sector privado; y se generan incentivos adversos que provocan ineficiencias en el gasto y distorsiones en la recaudación.

¿Por que no se cumple con lo prescrito en la Constitución? ¿Cuales son los argumentos para no hacerlo? Pareciera que nunca es el momento propicio, aún cuando es frecuente el reclamo de los gobernadores y de los políticos para hacerlo. ¿Por qué todos dicen que hay que promover el interior y no se analiza cómo hacerlo? ¿Por que no se discuten cuales son las misiones y funciones del gasto y la recaudación de cada jurisdicción como manda la nueva Constitución?

2. Ayudar a ordenar la macro

Una **macro ordenada** es una condición necesaria, aunque no suficiente, para poder crecer. No se invierte cuando hay desorden porque eso genera incertidumbre. Una investigación del Banco Mundial demuestra que ningún país crece cuando la inflación supera al 20 %; Argentina es un muy buen ejemplo, porque desde 2011 la inflación supera al 20 % y nada hemos crecido.

El equilibrio macro se logra cuando los grandes agregados (fiscal, monetario, externo y laboral) y los precios relativos (inflación, tipo de cambio, salarios, tarifas, tasa de interés) están en equilibrio o cercanos a él y son sustentables (no hay presiones fuertes para modificarlos). El equilibrio fiscal es una pieza central en ese imprescindible ordenamiento.

Sin embargo, hubo desequilibrios importantes en 32 de los últimos 36 años, con picos superiores al 7 % del PIB. Los países mas ordenados y que crecen, pueden tener un desequilibrio (acotado) financiándolo con deuda de forma tal que ésta se mantenga constante en relación al PIB. El déficit alto y permanente genera deuda, y cuando no se puede pagar, se renegocia o se declara directamente el default. Desde la restauración de la democracia hubo cuatro renegociaciones (1984, 1993, 2005/10 y 2020). Todo un récord mundial. Esto es un gran desprestigio para el país, motivo por el cual la tasa de interés cobrada por los préstamos solicitados es superior en varios puntos a la media

³ Ver J. Remes Lenicov, ¿Por qué aún no tenemos una nueva ley de coparticipación federal?, Quinto Seminario Internacional sobre Finanzas Federales (2000), FCE-UNLP, y FCE-UBA, *Voces de Fénix* (2012) N° 13: www.vocesenfenix.com

internacional, ya sean para el sector público o el privado. En realidad, los gobiernos usan la deuda para evitar el esfuerzo presente y cargárselo a los próximos gobernantes y/o a la siguiente generación. Si se hubiera cumplido con la ley 25.152/99⁴ la deuda no sería un problema, habría mas capacidad para controlar la inflación, y no se necesitaría aumentar los impuestos. Un par de preguntas: ¿Por que no se discute el motivo del desequilibrio fiscal y como reducirlo? ¿Por qué siempre se opta por lo más sencillo en lo inmediato (tomar deuda y luego no pagarla según los términos originales) y lo más costoso para el futuro?

Las malas decisiones en la cadena gasto-ingreso provocan un desequilibrio en el Estado, que, como siempre sucede en un sistema de vasos comunicantes como es la economía, generan desequilibrios en otros sectores y así se termina afectando al conjunto de la economía:

- El déficit fiscal es un desahorro, cuando la economía, para crecer, tiene que aumentar el ahorro y así financiar la inversión.
- El aumento de la deuda pública reduce el crédito interno disponible para las familias y empresas a la vez que aumenta su costo.
- La mayor emisión alimenta la inflación o dificulta reducirla⁵.
- El aumento permanente de los impuestos y de fácil recaudación, en la mayoría de los casos, no ayudan a la producción ni al bienestar de la población.
- Los ajustes del gasto, cuando aparecen las crisis, se hacen recortando la inversión o achatando la pirámide salarial, lo cual termina perjudicando al conjunto de la sociedad y también al propio Estado, porque desincentiva el ingreso de profesionales o personal mas calificado.

3. Mejorar la competitividad y la productividad

La competitividad (concepto macro y sistémico) es central para crecer: permite aumentar las exportaciones para poder importar lo necesario y evitar las periódicas crisis de balance de pagos que siempre provocan una caída en el PIB. Según el ranking de competitividad del World Economic Forum, la Argentina ocupa el puesto 81 sobre 86 países, lo cual explica nuestros problemas para acumular reservas y crecer sostenidamente. Además, al no tener un programa de largo plazo para aumentar la competitividad, ante cada problema coyuntural en las cuentas externas se tiene que devaluar, que provocan inflación y una baja de los salarios reales.

Por su parte, otro factor fundamental es el aumento permanente de la productividad (concepto microeconómico), porque posibilita alcanzar una mayor eficiencia y así poder aumentar los salarios reales; esto impacta positivamente sobre el consumo. La productividad total (capital y trabajo) de Argentina es del 30 % de la de los países desarrollados y no crece desde principios de este siglo. Esto

⁴ Ley 25.152/99 de Solvencia y Transparencia Fiscal y Calidad de la Gestión Pública, presentada por el autor en 1998 y aprobada en 1999. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=60039>

⁵ Ver J. Remes Lenicov, La inflación es una cuestión central a resolver para poder crecer, Blog de Economía del Sector Público, FCE-UNLP, junio 2020. <http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2020/06/17/la-inflacion-es-una-cuestion-central-a-resolver-para-poder-crecer/>

explica por qué los salarios e ingresos reales actuales no sean muy diferentes a los de hace 15 o 20 años.

Cuando hay dificultades para expandir las exportaciones y el consumo, no aumentarán las inversiones, y así se va configurando un círculo perverso que ha llevado a que la Argentina tenga un muy bajo crecimiento tendencial y no pueda reducir la pobreza⁶.

Por estas consideraciones, el Estado, según como sea su funcionamiento y cuál la decisión política de quienes lo administran, puede ayudar o no, para lograr el aumento de la competitividad y la productividad.

Para alcanzar estos objetivos, el Estado debe estar bien organizado y contar con personal adecuado que permitan proveer una buena educación y salud, una justicia independiente que sea eficaz en tiempo y forma, impuestos que no sean abusivos y promuevan la producción y las exportaciones, subsidios a los mas necesitados pero con alguna contraprestación, inversiones en infraestructura (caminos, puertos, etc.), y regulaciones para proteger a la comunidad y evitar los monopolios. Además, profesionales capacitados para ayudar a pensar estratégicamente hacia donde va el mundo y hacia donde le conviene ir al país.

Finalmente, el Estado debe bregar por una legislación que facilite y haga mas eficiente la organización de la economía. ¿Por qué no se discute lo que habría que hacer para incrementar la competitividad y la productividad? Cuáles medidas deberían adoptarse para aumentar la acumulación de los factores de producción: inversión, mano de obra calificada y tecnología?Cuál es el papel que debería tener el Estado en este proceso que es vital para que el país se desarrolle sostenidamente?

Consideraciones finales

El Estado no puede ser un estorbo, sino que tiene que agregar valor y convertirse en uno de los factores que promueva el crecimiento y la mejora del bienestar. Para eso hay que asumir el gran desafío de su transformación. Como es una tarea micro, se requiere mucho tiempo (varios mandatos presidenciales), tanto para avanzar con las reformas como para observar sus resultados.

Para que esta tarea sea exitosa, es fundamental un acuerdo entre los partidos políticos para llevarla adelante y darle continuidad, y de la participación activa de los que conocen como funciona el Estado, que son los profesionales y técnicos, tanto para que se tome conciencia de los problemas, como para aportar sus ideas y liderar las acciones para el mejoramiento del Estado. Los dirigentes permanentemente dicen que hay que hacer acuerdos, como La Moncloa, p.e. Pero, por qué no lo hacen? ¿Por qué nunca pasan de la primera reunión? ¿Por qué no se prepara una agenda de un puñado de temas y se comienza a trabajar uno por uno hasta llegar a un resultado? ¿Cómo se definen, en este contexto, las políticas de Estado para gobernar pensando en el futuro? ¿Por qué es imposible mantener una línea estratégica a pesar del cambio de gobierno?

⁶ Ver J. Remes Lenicov y D. Sica, 33 años de democracia: economía fragmentada y deuda social, 2017. [Blog de Economía del Sector Público, FCE-UNLP:](http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2018/03/La-Deuda-de-la-Democracia-La-necesidad-de-consenso.pdf)
<http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2018/03/La-Deuda-de-la-Democracia-La-necesidad-de-consenso.pdf>.

La tarea por encarar es compleja, difícil y conflictiva, pero necesaria para salir del estancamiento. Lo peor es continuar con esta actitud conservadora, por más que discursivamente se la disfrace de progresista o liberal. Si se sigue haciendo lo mismo, y en un mundo que avanza y cambia aceleradamente, nos seguiremos hundiendo en la decadencia y aumentando la pobreza. Habrá que afrontar costos, pero éstos serán menores al costo de no hacer nada. De cómo asumamos el desafío dependerá el futuro de la Argentina. No se puede hacer siempre lo mismo y esperar resultados diferentes.