

La redistribución en Argentina: Una mirada sobre sus causas y consecuencias

Por María Mercedes Sidders

A lo largo de este documento intentaremos mostrar cómo las características de la estructura económica posibilitaron una mayor redistribución en la última década en Argentina, y cómo los incentivos del sistema electoral afectaron la forma en qué se produjo esta redistribución. Por último concluiremos con algunas reflexiones sobre la eficiencia o ineficiencia del modelo redistributivo adoptado en nuestro país.

María Mercedes Sidders es estudiante de Ciencia Política en la Universidad de San Andrés.



La Argentina ha experimentado en los últimos años un crecimiento económico inusitado e impensado una década atrás. En el ámbito político, hemos sido testigos del pasaje de un estado liberal y privatista a uno mucho más extensivo en lo que respecta a sus funciones y más presente en la economía. Este nuevo modelo adoptado por el gobierno kirchnerista ha embanderado la causa de la igualdad y recurrido a la redistribución económica como la principal herramienta para lograrlo. A pesar de que la redistribución es un tema que ha recibido mucha atención en el último tiempo, las causas de la misma, la forma y el grado que ha adoptado, y su implementación permanecen en gran medida sin ser tratados, objetivo que nos proponemos en este documento.

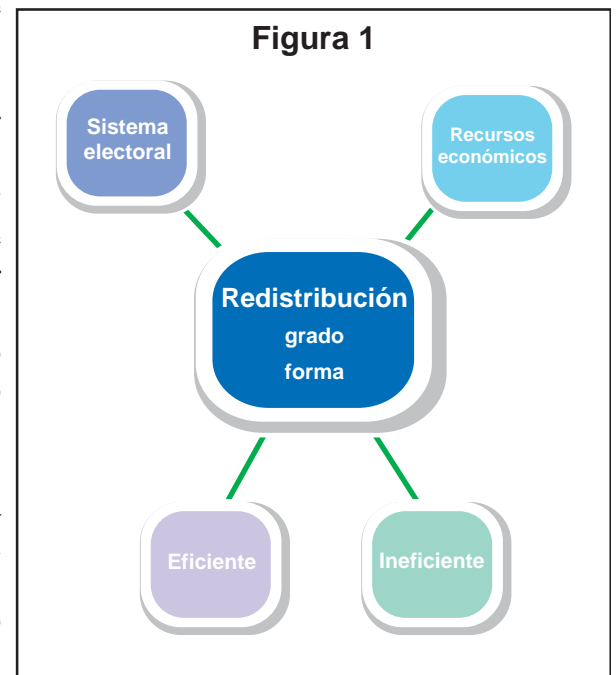
En primer lugar, partimos de la idea de que la redistribución es una decisión política (hacerlo o no, de qué manera y cuánto), que si bien involucra a actores de distintos ámbitos, en última instancia es definida por aquellos que detentan el poder político. Detrás de esta decisión existen incentivos o motivaciones, pero la misma también está vinculada con los recursos que se dispone para distribuir, en otras palabras no se trata sólo de querer sino también de poder hacerlo.

Lo que propone esta investigación es que la redistribución depende fundamentalmente de dos aspectos: de la cantidad de *recursos* disponibles en una sociedad que el estado logra recaudar, y de los incentivos políticos determinados por el *sistema electoral*, en particular por la fórmula electoral.

Una vez que se adopta un modelo de redistribución, con un grado y una forma determinada, la manera en que ésta se lleve a cabo depende del nivel de desarrollo de las capacidades del estado para implementar sus políticas. La eficiencia o ineficiencia con que se gasten esos recursos dependerá entonces de la debilidad o fortaleza del estado. Cuando nos referimos a eficiencia lo hacemos respecto a si el estado logra o no dirigir los recursos tal como lo planificó.

A lo largo de este documento intentaremos mostrar cómo las características de la estructura económica posibilitaron una mayor redistribución en la última década en Argentina, y cómo los incentivos del sistema electoral afectaron la forma en que se produjo esta redistribución.

Por último concluiremos con algunas reflexiones sobre la eficiencia o ineficiencia del modelo redistributivo adoptado en nuestro país.



¿Hay recursos?

El argumento respecto a los recursos económicos puede ser simplificado de la siguiente manera: las características de la estructura económica, en particular aspectos tales como el crecimiento económico, el nivel de empleo, la inflación, los resultados de la balanza comercial, entre otros, determinan la cantidad de recursos económicos disponibles en la sociedad. En base a estos el gobierno decide cuánto desea extraer eligiendo una tasa de imposición¹. Sin embargo, la medida en que este logre extraer los recursos que se hallan disponibles en la sociedad (recursos que luego serán susceptibles de ser redistribuidos) depende de las capacidades extractivas que tenga el estado.

En esta sección procuremos mostrar cómo un mejoramiento sustancial de los indicadores macroeconómicos en la última década en Argentina llevó a un aumento de los recursos disponibles en la sociedad. A su vez, se expondrá cómo el estado nacional logró apropiarse de una proporción cada vez mayor de los mismos.

“La Argentina atravesó durante 2002 una crisis económica y social de una magnitud inusitada. El PBI se redujo un 11%, el desempleo trepó al 21,5% y se llegó a que el 55% de la población viviese en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza (...) Pero de la misma manera que la profundidad de la crisis económica y social no tuvo antecedentes en el país, también fue intensa la recuperación.” (Beccaria, Esquivel y Maurizio, 2005).

La recuperación de la economía argentina fue de hecho asombrosa, de 2003 a 2007 la Argentina creció a tasas de entre el 8% y el 9%, desacelerándose en 2008, donde creció a una tasa de alrededor del 7%, para caer en 2009 a aproximadamente un 1%, haciéndose evidentes las repercusiones de la crisis financiera internacional de 2008 y los conflictos internos con el sector agropecuario, sin embargo comienza a recuperarse en 2010 (CEPAL, varios años).

La tasa de desempleo también se reduce considerablemente, en 2003 ya es de un 14,5%, en 2004 de un 12,1%, en 2005 de un 10,1%, en 2006 de un 8,7% y en 2007 de un 7,5% (CEPAL, varios años). Los salarios reales medios también aumentaron durante la última década, incrementándose el poder adquisitivo de los argentinos y el consumo.

¹ En realidad no elige una única tasa sino más bien un conjunto de tasas impositivas según las categorías y las personas imposables.

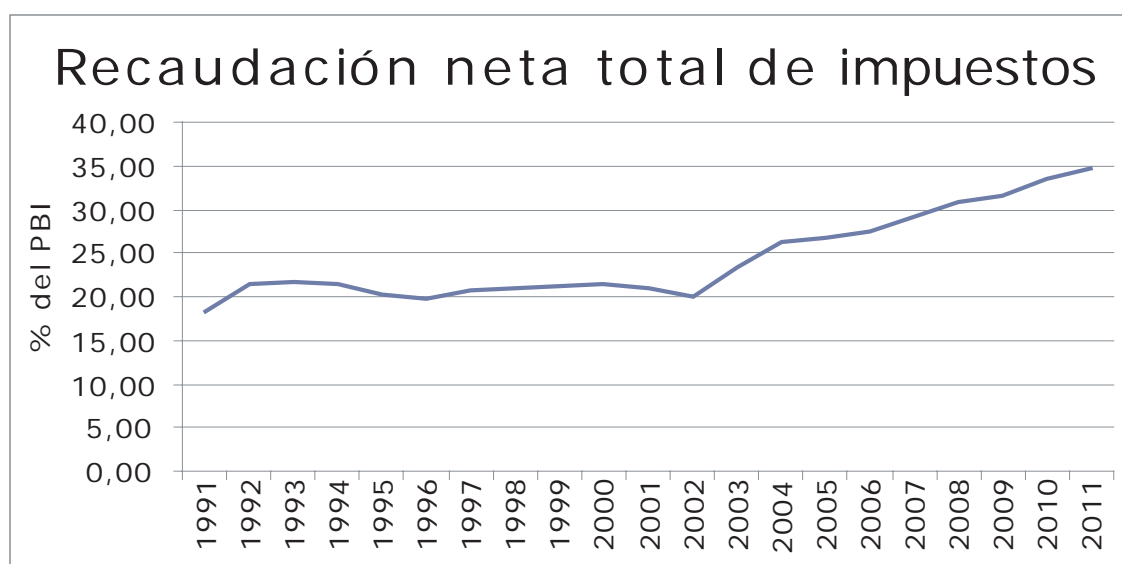
Respecto al sector externo, se mantuvo un tipo de cambio alto, y la balanza comercial fue positiva a lo largo de todo el periodo bajo estudio, incluso en el año 2009, año en el que cae considerablemente el nivel de las exportaciones, sin embargo, el de las importaciones también lo hace, lográndose en ese año el mayor superávit comercial de la última década (CEPAL, varios años).

Sin embargo, junto a la caída experimentada en la tasa de crecimiento, hay un aspecto muy preocupante que se ha hecho cada vez más evidente, y es la elevada inflación. Aunque se han tomado medidas que intentan contener esta situación, como el férreo control del dólar y las importaciones en el último tiempo, no parece haber un planeamiento de largo plazo para solucionar este problema.

En general, las tendencias macroeconómicas han evolucionado de manera muy positiva en el periodo bajo estudio, contribuyendo a un aumento significativo de los recursos disponibles en la sociedad. La siguiente pregunta es si el estado ha sido capaz de apropiarse de los mismos y de qué manera.

El estado nacional no sólo logró recaudar en 2003 un 3% más en términos reales que en 2002 sino que puede observarse a partir de 2003 un aumento sorprendente de la recaudación neta de impuestos (medida como % del PBI). Mientras que entre 1991 y 2001 esta se mantuvo en niveles cercanos al 20%, a partir de 2003 hay una tendencia creciente y en 2011 se llegan a recaudar una suma de alrededor del 35% del PBI (ver gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos. Fiscal, MEyFP, en base a datos de la AFIP, ANSeS,

Más aún, la recaudación impositiva es todavía mayor si consideramos el impuesto inflacionario, que a partir de 2007 es especialmente significativo.

Por otro lado, el caso argentino parece diferenciarse de sus pares latinoamericanos. En un estudio realizado por Cárdenas (2010) sobre esta región, puede observarse que la media de la recaudación total de impuestos como porcentaje del PBI es del 11,83%, porcentaje ampliamente superado por nuestro país, especialmente en la última década. A su vez la Argentina se haya por encima de la media mundial, que es de un 20,63% (para una muestra de 127 países)².

¿Podemos afirmar entonces que un aumento de la proporción de la recaudación impositiva respecto a la producción interna, implica una mayor capacidad extractiva por parte del estado?

Antes de proseguir es necesario establecer de manera más precisa qué entenderemos como capacidad estatal, llamaremos capacidad estatal a *la competencia logística para llevar a cabo una decisión política*.

Casi toda la literatura sobre capacidades estatales acuerda sobre la dificultad de medir las mismas, en tanto estas no son observables en sí mismas aunque sí lo son sus consecuencias y precondiciones (Mette Kjær, Hersted Hansen y Frølund Thomsen, 2002). Se han desarrollado así tres enfoques diferentes respecto a la forma de medir las mismas: a) burocrático, b) taxativo e c) infraestructural. El primero de estos desarrolla indicadores relacionados con la burocracia, como su nivel de profesionalización, el grado de estabilidad y predictibilidad de las trayectorias de las carreras de los funcionarios, si existen procesos de reclutamiento meritocráticos, el nivel y calidad de las capacitaciones, etc. (ver entre otros Evans y Rauch, 1999). El enfoque taxativo considera que el principal rasgo de un estado fuerte es el grado en que logra extraer

² El periodo analizado por Cárdenas va del año 1980 a 2006 para este indicador.

recursos de la sociedad (ver entre otros, Weller y Ziegler, 2008, Cardenas, 2010). Por último se encuentra el enfoque infraestructural, el cual mide el grado en que el estado penetra la sociedad civil e implementa sus acciones a lo largo de sus territorios (ver Mann, 2008).

Estas tres perspectivas no son necesariamente excluyentes, sino que más bien se complementan, creo que la combinación entre estas es la más fructífera para analizar las capacidades de un estado. Más aún podría considerarse que se refieren a tres tipos de capacidades diferentes: capacidades organizacionales y administrativas, capacidades extractivas y capacidades de penetración, respectivamente.³

Las capacidades extractivas, presentan sin embargo una característica especialmente relevante, la cual es resaltada por Mette Kjær, Hersted Hansen y Frølund Thomsen, quienes afirman que:

“La habilidad de movilizar ingresos fiscales es la base de la capacidad estatal (Levi, 1988; Therkildsen, 2000). Con el fin de atraer a funcionarios electos y nombrados, el Estado debe tener la capacidad de generar ingresos para cubrir el pago de los empleos públicos. Asimismo, no puede haber un sector público y una producción de servicios sin ingresos adecuados y que fluyan de manera permanente. La cantidad de los ingresos fiscales extraídos de la economía y los métodos de extracción evidentemente, varían entre las naciones: los estados con limitados recursos fiscales enfrentan muchas opciones impensables (...)” (2002, 21).

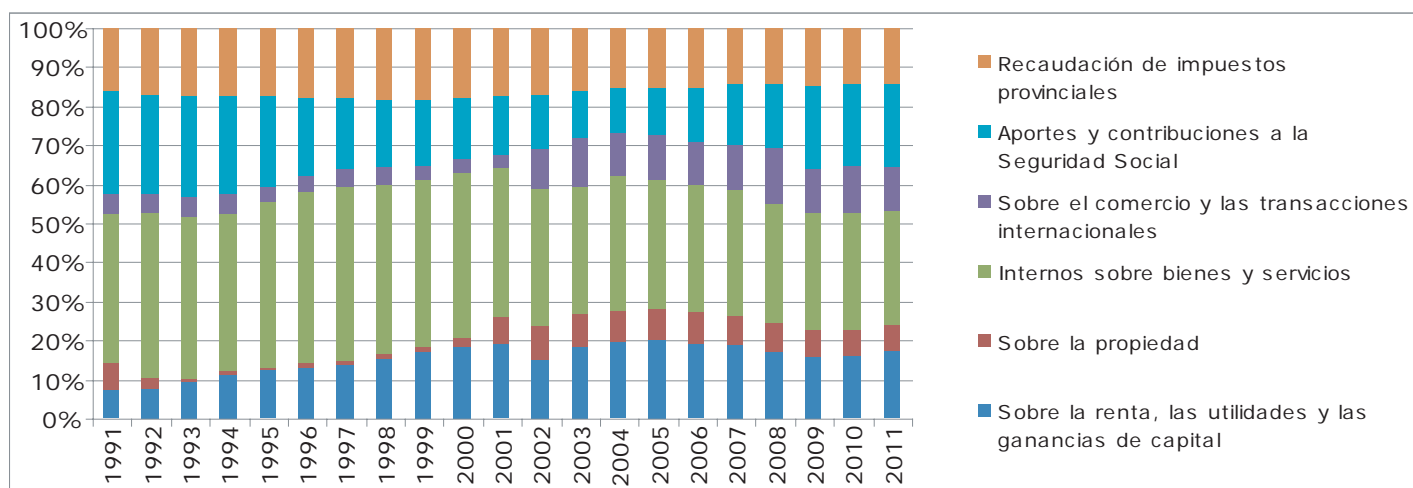
Entonces, las capacidades extractivas de un estado no solo permiten implementar la política impositiva deseada sino que proveen al gobierno de los recursos necesarios para implementar el resto de las políticas (la política que nos interesa a nosotros en este caso será la redistributiva), las capacidades extractivas constituyen de esta manera el motor del resto de las capacidades. Aquellos estados que pueden generar más ingresos presentan mayores capacidades y pueden desarrollar una mayor cantidad de cursos de acción.

Volviendo a nuestra pregunta, el estado argentino ha logrado aumentar la recaudación impositiva de manera muy significativa, lo cual nos induce a pensar que hubo a su vez un aumento de las capacidades extractivas.

Un indicador de las capacidades estatales aún más exigente que el nivel o proporción de recaudación de un estado es el desarrollado por Weller y Ziegler (2008). Ellos examinan la proporción que representan los impuestos sobre el ingreso respecto de la recaudación total de impuestos. Según Weller y Ziegler los impuestos sobre el ingreso son unos de los más difíciles de recolectar, porque el ingreso y los servicios constituyen las actividades impositivas más difíciles de monitorear ya que para ello se necesita una gran cantidad de información, que es en general muy costosa.

Estos autores mantienen que un aumento en la proporción de los impuestos sobre el ingreso respecto a otras categorías significaría un aumento de las capacidades estatales. Si volvemos al caso argentino, podemos observar que en los últimos años hay un crecimiento pronunciado de esta proporción (ver gráfico 2).

Gráfico 2



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, MEyFP, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

³ Esta es tan solo una de las posibles clasificaciones de las capacidades de un estado. Por ejemplo, Cárdenas (2010), divide las mismas en cuatro tipos: capacidad militar, capacidad burocrática y administrativa, la capacidad fiscal y la calidad y coherencia de las instituciones políticas. Martínez Nogueira (2011) las organiza en 2 categorías: las capacidades políticas (la capacidad de generar acuerdos) y las administrativas (capacidades de implementar una política). La clasificación adoptada no pretende ser exhaustiva, lo que sí nos permite establecer algunas diferencias entre las diferentes capacidades de un estado que resultan útiles en el desarrollo de este trabajo.

Los impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital aumentaron su proporción de un 7% en 1991 a un 17% en 2011 (además de haber aumentado alrededor del 5% en términos reales, como porcentaje del PBI) y alcanzando un máximo del 20,44% en 2005. Más aún, el gobierno argentino hace dos años aumentó el mínimo no imponible, es decir, que pudiendo recaudar más, tomó la decisión de no hacerlo. Esta tendencia es a su vez consistente con las conclusiones del gráfico anterior respecto al aumento de las capacidades estatales.

Al mismo tiempo, este aumento de las capacidades extractivas del estado argentino también es avalado por estudios cualitativos sobre los organismos que se encargan de la cobro de los impuestos. Dentro de estos encontramos el trabajo de Martínez Nogueira (2011) sobre las capacidades estatales en Argentina, en el cual señala los casos de la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) y la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) como ejemplos exitosos de construcción y desarrollo de capacidades estatales, “casos de organizaciones cuyas capacidades están fuertemente asociadas al desarrollo y aprovechamiento de ciertas tecnologías y la importancia estratégica que asumen para la gestión de gobierno” (2011, 33). Según el autor, el organismo recaudador de impuestos es una organización altamente profesionalizada, con un marco regulatorio preciso y efectivo, esta se destaca por “la absorción de nuevas tecnologías, revisión de sus estructuras y procedimientos y modos de relacionamiento con los contribuyentes” (2011, 34). En base a la evidencia empírica es posible entonces concluir con cierta seguridad que el aumento de los recursos disponibles en la sociedad y la evolución de las capacidades extractivas contribuyeron a aumentar los recursos económicos del *estado nacional*⁴ de manera significativa, recursos que luego son susceptibles de ser redistribuidos.

Explicando los incentivos

Tal como se dijo al comienzo redistribuir o no y de qué manera constituye una decisión política, que como toda decisión de este tipo se toma dentro de un entramado institucional, económico y social donde existen distintos incentivos que actúan como estímulos para elegir entre un modelo redistributivo u otro.

Se postula aquí que los principales incentivos provienen del sistema electoral, en particular de la fórmula electoral, es decir, del tipo de sistema proporcional o mayoritario que se adopte. Gran parte de la literatura coincide en que los sistemas proporcionales tienden a redistribuir más que los sistemas mayoritarios. Numerosos estudios empíricos corroboran esta asociación entre sistemas proporcionales y mayor redistribución (ver entre otros: Iversen y Soskice 2006, Persson y Tabellini, 2006). Varios mecanismos son desarrollados por la literatura respecto a la manera en que esto ocurre, entre ellos:

- 1) La *cantidad de electores* que debe conquistar un partido para ganar (Lizzeri y Persico, 2001, Persson y Tabellini, 2009). Persson y Tabellini consideran que en los sistemas proporcionales, es necesario conquistar a una mayor proporción del electorado (al 50% más uno de la población de cada uno de los distritos) para ganar las elecciones, mientras que en los sistemas mayoritarios esta proporción es menor (sólo se necesita conquistar a la mitad de la población más uno en la mitad más uno de los distritos, es decir alrededor de un 25% de la población total). La necesidad de persuadir a una mayor proporción de la población lleva a un mayor gasto. Además, los sistemas mayoritarios suelen estar asociados con una mayor segmentación territorial de las políticas. En la misma línea encontramos a Lizzeri y Persico, que además de compartir el argumento anterior, construyen un modelo que intenta demostrar que en los sistemas mayoritarios los bienes públicos son provistos con menor frecuencia que en los sistemas proporcionales cuando los bienes públicos son particularmente deseables.
- 2) Las alianzas de clases y la *ideología* del gobierno (Iversen y Soskice, 2006). Estos autores proponen un modelo donde existen tres clases: la clase alta, la clase media y la clase baja. Dado que ninguna de ellas es lo suficientemente poderosa como para gobernar por sí misma, es necesario que se unan para gobernar. Por la posición intermediaria que ostenta la clase media, tanto la clase baja como la alta buscaran formas de tentarla para alcanzar el poder. La clase baja le ofrece a la clase media una alianza contra la clase alta, donde se le cobren impuestos a esta última y luego se repartan los recursos entre ella y la clase media. Mientras que la clase alta puede a lo sumo ofrecerle a la clase media no cobrarle nada⁵. La clase media tiene entonces incentivos para gobernar con la clase baja, sin embargo, para que termine aliándose con ella, es necesario que este compromiso sea creíble. En sistemas proporcionales esta alianza es creíble ya que la clase media es un partido representativo, que maximiza sus intereses en las negociaciones y que puede asegurarse de que la coalición no se aparte de su camino; mientras que en sistemas mayoritarios no hay una identificación directa

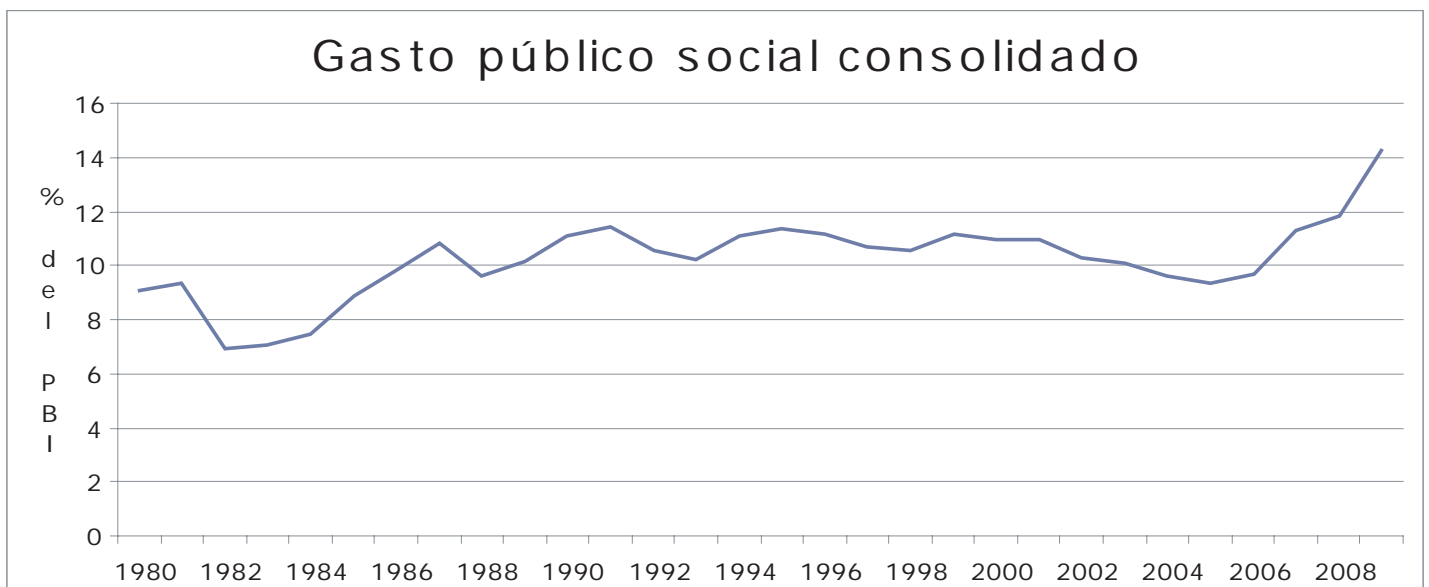
⁴ El análisis realizado en este trabajo se refiere al estado nacional en su totalidad, y las conclusiones respecto al mismo no pueden extenderse a cada una de las distintas realidades subnacionales. Las provincias no sólo presentan variaciones en su capacidad para extraer recursos de la sociedad sino también en los incentivos para desarrollar las mismas (Balán, 2012).

⁵ Es importante recordar que una de las restricciones del modelo es que la redistribución no puede ser regresiva, sino que siempre debe ser progresiva, es decir, a favor de los menos aventajados.

entre el tipo de ciudadano y el tipo de candidato, por lo que existen probabilidades no triviales de que el líder de la coalición se desvíe. En el caso de la coalición de las clases baja y media, este puede desviarse hacia la izquierda, es decir en cualquier momento dejar de colaborar con la clase media (y comenzar a cobrarle impuestos). Mientras que el líder de la coalición de la clase media más la clase alta, a lo sumo puede decidir no cobrarle nada a la clase media, por lo que esta última prefiere aliarse con la clase alta. Finalmente, en sistemas proporcionales tienden a formarse gobiernos de centro izquierda que redistribuyen más mientras que en sistemas mayoritarios prevalecen gobiernos de centro derecha que redistribuyen menos.

3) *La dificultad para recortar el gasto y reducir el déficit fiscal* que enfrentan los gobiernos de coalición (Persson y Tabellini, 2009). Según estos autores, los gobiernos de coalición, más frecuentes en sistemas proporcionales, tienden a presentar déficits fiscales, porque sobreexplotan los recursos comunes (porque no pueden resolver los problemas de acción colectiva). Además, la mayor cantidad de actores de veto tiende a hacer más difícil reaccionar frente a crisis, y recortar el gasto cuando es necesario. Otro argumento, es que las crisis de gobierno son más comunes en sistemas proporcionales, donde aquellos preocupados por la supervivencia tienden a comportarse como miopes y gastar más. Recapitulando, se considera que la variable que tiene mayor incidencia sobre las motivaciones para redistribuir se encuentra en el sistema electoral, y que los mecanismos por lo cual esto ocurre son fundamentalmente tres: la cantidad de electores a conquistar, la ideología del gobierno y la dificultad para recortar el gasto y reducir el déficit fiscal.

Gráfico 3



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Dado que la Argentina presenta un sistema electoral proporcional, hemos de esperar que el grado de distribución o el gasto social sean elevados, y a su vez, que la forma que adopte esta distribución se concentre en bienes públicos antes que en transferencias (ya que los incentivos para una mayor segmentación del electorado son menores que en los sistemas mayoritarios).

La evidencia empírica soporta ambas predicciones (ver gráficos 3 y 4). No sólo la Argentina presenta un nivel elevado del gasto público⁶, sino también creciente (sobre todo desde el 2003, a partir de entonces ha aumentado un 5% en puntos del PBI). Dado que el sistema no se ha vuelto en general más proporcional, esto último parece responder más bien aumento de los recursos en manos del estado (ver apartado anterior).

Por otro lado, en el gráfico 4 podemos observar que los mayores gastos se realizan en el área de salud y educación, es decir en bienes públicos antes que en transferencias (relacionadas con el trabajo o la promoción y asistencia social).

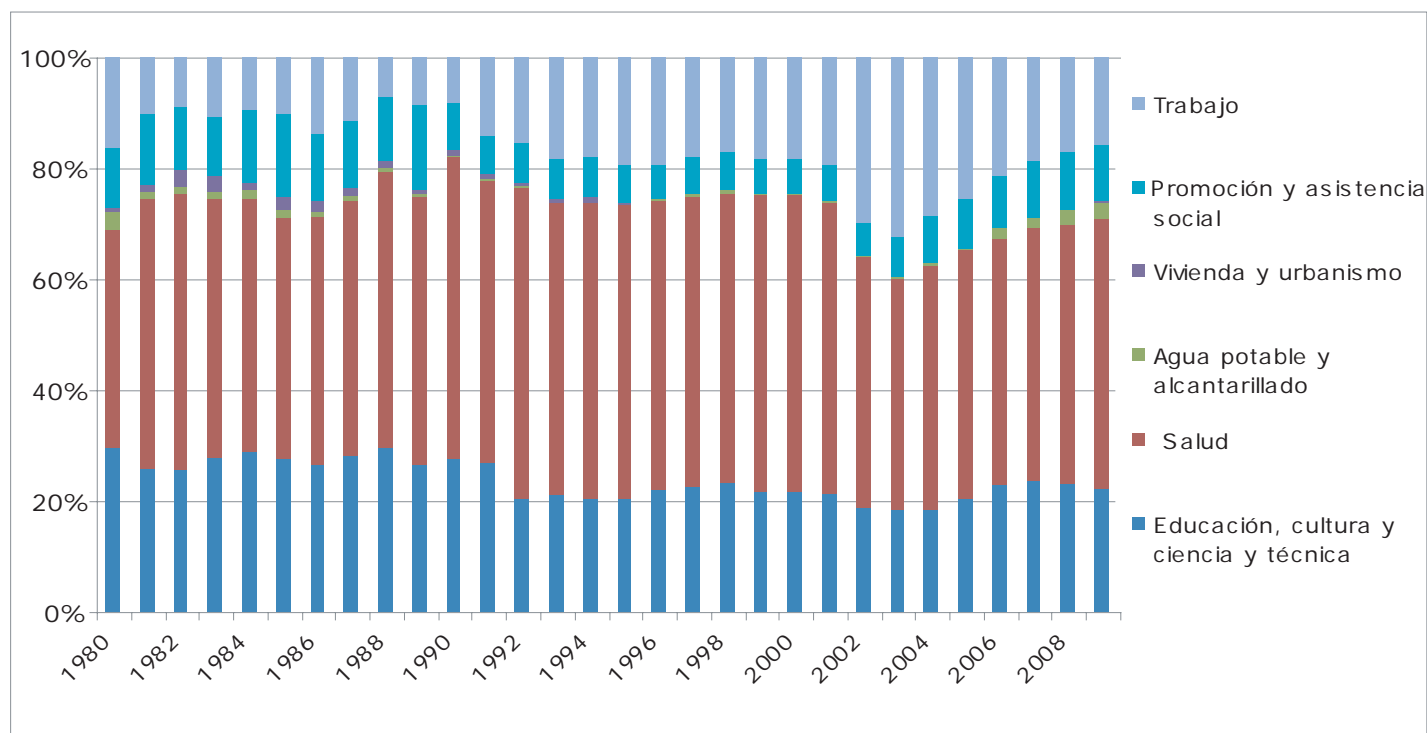
Es importante notar que el aumento de la proporción del gasto en seguros de desempleo o planes de trabajo parece estar relacionada con la crisis de 2001, luego retoma proporciones similares al periodo anterior, e incluso menores.

Si se observa la ración que representa el gasto en salud y educación frente al gasto en trabajo y promoción social (que constituye en su mayor parte transferencias), esta es de alrededor del 74% (en promedio para todos los años del periodo

⁶ Aquí la medida que se utiliza es el gasto público social consolidado, es importante resaltar esto porque existen grandes diferencias al interior del país respecto a cómo se distribuyen los recursos de origen nacional y aquellos recaudados por la misma provincia.

bajo estudio)⁷. Para comprender en qué medida esta ración es alta sería necesario realizar un estudio comparado con países con sistemas proporcionales y países con sistemas mayoritarios.

Gráfico 4



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Nota: no se incluyó el gasto en previsión social, que representa la mayor parte del gasto.

¿Es el gasto social la única herramienta con la que cuenta el gobierno para redistribuir? La respuesta es negativa. Tal como afirman Calvo y Murillo “el patronazgo representa un instrumento diferente para la redistribución social” (2004, 745). Según estos autores, la redistribución a través del empleo público constituye un activo más del portafolio redistributivo. Calvo y Murillo señalan las distintas condiciones de oferta y demanda de este vínculo clientelista, a su vez, muestran cómo estos factores influyen sobre la utilidad esperada (medida en porcentaje de votos) del uso del empleo público para los dos partidos principales de la política argentina: el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), luego concluyen que el primero resulta mucho más beneficiado por el patronazgo que el segundo.

Calvo y Murillo consideran que bajo las mismas restricciones presupuestarias, de los dos partidos, el que tiende a mantener un sector público más amplio pero con salarios en promedio más bajos, es el PJ. Sin embargo la diferencia entre el salario público promedio y el salario privado promedio en las provincias dominadas por este partido es mayor, y esta diferencia es más amplia en el caso de trabajadores poco calificados. Esto significa en general que el efecto redistributivo es mayor en las provincias dominadas por el peronismo, ya que ofrecen un premio mayor, a través del salario público.

El empleo público utilizado de esta manera, es decir, como recompensa del vínculo clientelar, constituye una forma de redistribución a través de bienes privados o transferencias antes que de bienes públicos.

Esto, a su vez, podría contribuir a diluir el efecto del sistema proporcional sobre la forma de redistribución, que como vimos implicaba una mayor proporción de bienes públicos.

Un análisis completo sobre el grado y la forma de la redistribución exigiría entonces observar las distintas herramientas de la misma; es decir que debería incluir tanto al empleo público como a las distintas categorías del gasto público social. Posteriores estudios deberían trabajar en la integración de ambos aspectos.

Por último, otra propiedad relevante de la forma de la redistribución es la *intensidad* de la misma, es decir la calidad de los bienes que se proveen y cómo estos impactan en la construcción de una ciudadanía mejor y no sólo más *extensa*. Aunque aquí no tenemos el espacio ni el lugar suficientes para tratar este punto, algunos ejemplos ayudarán a ilustrar este punto.

⁷ Esta ración suma el gasto en salud y educación y luego lo divide por el gasto en estas dos áreas más el gasto en trabajo y promoción social. Se excluyó el gasto en vivienda y urbanismo porque es más difícil de evaluar la forma en que se utilizan estos recursos.

En el área de educación, podemos observar una creciente tasa de escolarización (Rivas 2010), mientras que la educación primaria presenta una expansión continua desde el s. XIX (alcanzando casi el 100% ya en los noventa), la escolarización secundaria expresa “explosiones de acceso”, siendo la última de ellas la que se da en 2006 mediante el establecimiento de la obligatoriedad del nivel (en 2006, para la población entre 12 y 14 años la tasa de escolarización de alrededor del 98% mientras que para aquellos que tienen entre 15 y 17 años, la tasa es de un 86%, ver Fundación Cimientos, 2008). También la escolarización del nivel inicial presenta un gran salto en los últimos años (la tasa de escolarización ya alcanza el 90% en 2001, ver Rivas 2010).

Sin embargo, Rivas ve como problemática la extensión del sistema educativo en tanto que esta supone una disminución sensible de la profundidad o calidad a favor de la inclusión.

Según el autor hay una tendencia creciente de la desigualdad y segregación que afecta al sistema educativo, produciendo circuitos educativos cada vez más diferenciados (el ámbito privado y el público se distancian cada vez más), contribuyendo a su vez a la profundización de las brechas sociales.

La expansión de la escolarización y el aumento de las desigualdades y la pobreza a partir de la crisis de 2001, determinaron según el autor un importante declive en la calidad de la educación. El autor señala que hay una correlación positiva entre mayor calidad y aumentos del financiamiento, sin embargo, los rendimientos de los alumnos están mucho más relacionados con las condiciones socioeconómicas de la población que se vieron muy afectadas a partir de 2001.

De esta manera, tanto Tedesco (2005) como Rivas (2010) afirman que un sistema inclusivo no sólo **no** implica directamente una mayor equidad sino que de hecho esta puede verse agravada si una mayor inclusión no es apoyada por mayores recursos y ajustes en lo que se refiere a calidad educativa.

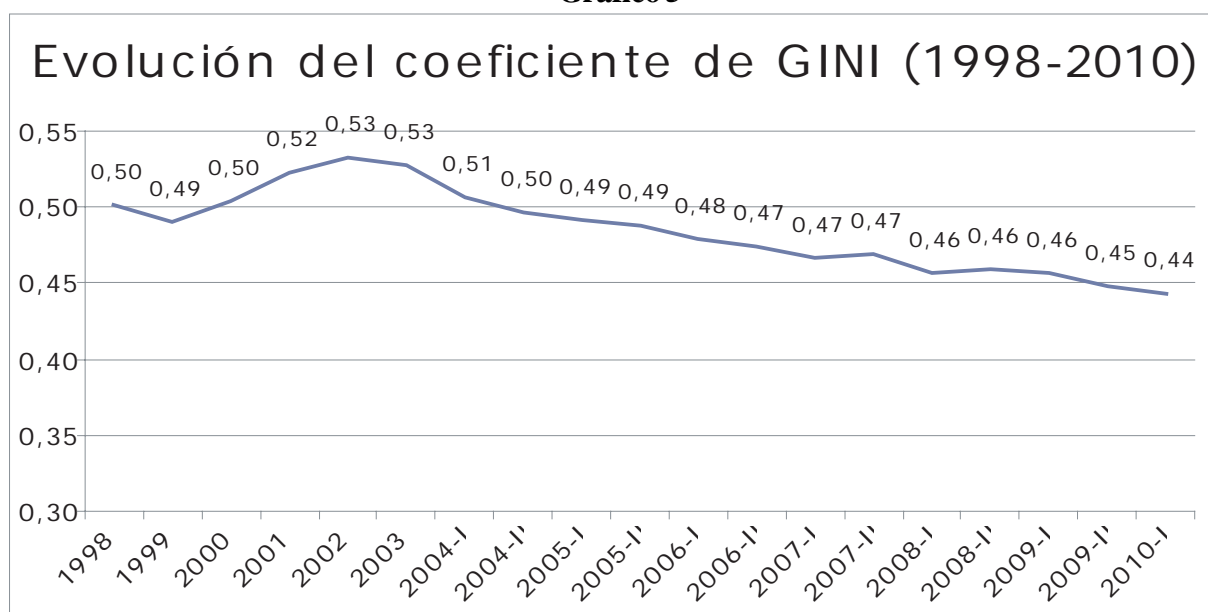
Esta tensión entre inclusión y calidad, entre un modelo intensivo y otro extensivo, también puede observarse en la previsión social. Tal como afirma Bagnati (2012) “podemos traducir el modelo implementado [el Sistema Integral Previsional Argentino] como un intento de aumentar la cobertura como principal objetivo, descuidando otros aspectos como las finanzas del sistema y la calidad de los beneficios otorgados.” De hecho, es sorprendente la evolución de las tasas de cobertura del sistema, estas han pasado de un 58% en 2006 a un 88% en el año 2010 (ANSES, 2011). Sin embargo tal como resalta el autor esta no se vio acompañada por un mejoramiento sustancial en lo que se refiere a los haberes.

Repetto señala este desafío de manera muy clara (2011):

“Asimismo, los avances logrados en las áreas de la política social que han tenido históricamente pretensiones de acceso universal tienen aún desafíos que afrontar. En materia de salud, avanzar hacia la cobertura para el conjunto de la población implica lograr una mejor articulación entre los componentes público, de seguridad social y privados, así como también la regulación de estos últimos sectores. En materia educativa, los avances normativos logrados en años recientes (sumados a los impactos de cobertura vía la mencionada AUH) tienen un potencial importante, pero dada la heterogeneidad de situaciones subnacionales, cabe también esperar problemas mayúsculos en materia de calidad del servicio.”

A modo de conclusión de esta sección, creemos importante recalcar la necesidad de profundizar en la calidad de las políticas sociales para lograr una ciudadanía sustancialmente mejor, y no sólo más amplia.

Gráfico 5



Fuente: SEDLAC (SEALC y el Banco Mundial).

¿Cuál es el impacto del modelo?

En el último tiempo la Argentina experimentó un crecimiento económico impensable una década atrás, que junto al desarrollo de las capacidades estatales extractivas contribuyó a aumentar de manera sustancial la cantidad de recursos en manos del estado nacional. También vimos que existen incentivos electorales fuertes para redistribuir, es decir para realizar un mayor gasto público social. Tanto los incentivos como los recursos son necesarios, y ambos interactúan de manera positiva.

¿Pero más redistribución significa más igualdad? ¿En qué medida podemos decir que es o no eficiente el modelo redistributivo actual?

Aunque se ha observado una disminución de la desigualdad (ver gráfico 5), esto bien podría deberse al mejoramiento de los distintos indicadores macroeconómicos antes que a una eficiente política social. Por lo que consideramos que para establecer la eficiencia del modelo redistributivo⁸ es necesario enfocar el problema desde otro ángulo.

Lo que se propone aquí es recurrir a las capacidades estatales, las cuales le permiten a un estado implementar las políticas públicas que el mismo se propone, e implementarlas tal como fueron concebidas o planificadas. La idea es observar las capacidades del estado argentino para luego tener una base sobre la cual evaluar las políticas sociales que se llevan a cabo. En tanto no disponemos del tiempo y del espacio suficientes, sólo haremos algunas reflexiones sobre la forma en que se encuentran las capacidades estatales en Argentina y cómo afecta ello a las políticas sociales. En esta sección nos concentraremos sobre todo en las capacidades organizacionales y administrativas, es decir en el funcionamiento de la burocracia nacional, dado que se dispone de una mayor cantidad de estudios en esta área.

En primer lugar, la Argentina parece situarse muy por debajo del resto de los países en desarrollo en lo que se refiere al grado de eficiencia y desarrollo de su burocracia. En un estudio desarrollado por Rauch y Evans (1999) que mide la frecuencia con que se emplean formas de reclutamiento meritocráticas y el grado de estabilidad y predictibilidad de las trayectorias de las carreras de los funcionarios, en países subdesarrollados, la Argentina se ubica en el quinto lugar de las burocracias menos coherentes y eficientes, compartiendo su puesto con Siria, incluso Haití supera para el periodo bajo estudio a nuestro país (Rauch y Evans, 1999, 756).

En un estudio más profundo sobre la burocracia argentina Iacoviello, Zuvanic y Tommasi (2003), encuentran que:

“La principal disfuncionalidad detectada es la falta de articulación entre las funciones de recursos humanos y la estrategia global de la organización. Ante la falta de consistencia en las políticas, se generaron mecanismos alternativos para la gestión del personal, de manera de evitar las reglas de la carrera administrativa. Se creó así una burocracia paralela formada por contratos temporarios, que tiene una fuerte preponderancia en áreas centrales de la APN [Administración Profesional Nacional], como se describió en la sección anterior.

(...) Identificamos tres factores centrales que operan restringiendo las posibilidades de cambio y actúan sinérgicamente erosionando la capacidad de implementación plena del sistema de servicio civil en Argentina. Estos son: a) la ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos, b) la politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos, y c) la persistencia de la cultura burocrática.” (2003, 2)

Tal como resaltan estos autores, la Argentina presenta una burocracia fraccionada y debilitada, cuyas capacidades han sido sometidas a una larga erosión. De hecho, Sikkink y Wolfson (1993) muestran como desde la época de Frondizi, se comienza a desarrollar un “gobierno paralelo” para sortear las dificultades representadas por la ineficiencia de la burocracia nacional tradicional.

Martínez-Nogueira (2011) también coincide con estos diagnósticos y hace especial hincapié en la dependencia de la trayectoria de las capacidades estatales. Para este, las mismas no son construidas de la noche a la mañana sino que requieren de una constante actualización y desarrollo. El autor considera que “las fracturas y la falta de continuidad de las políticas estatales son productos de contingencias históricas por las que ha atravesado la sociedad argentina que han provocado debilidades, recurrentes en la Presidencia y persistentes en las organizaciones públicas que, a su vez, han agravado las insuficiencias institucionales padecidas” (2011, 1).

Este círculo vicioso, donde reducidas capacidades estatales llevan a malas políticas públicas que a su vez repercuten en un agravamiento de las insuficiencias institucionales, es muy difícil de romper. Sin embargo existen algunas reservas de capacidades estatales que pueden y deben ser utilizadas para reconstruir el resto.

Más capacidades estatales, conlleva a mejores políticas públicas, pero lamentablemente en la actualidad nos encontramos ante una burocracia desprofesionalizada, incoherente y poco eficiente y por lo tanto frente a un estado débil, un estado que no es capaz de llevar a cabo los cursos de acción por los que opta, y si lo hace, lo hace de manera muy diferente a la planificada.

⁸ La forma en que propone evaluar la política redistributiva en este artículo, ese sólo una de las tantas posibles. Acemoglu y Robinson (2001), por ejemplo, definen una política ineficiente como aquella que hace más atractivo permanecer en o entrar a un grupo que recibe subsidios de lo que debería ser. Esta concepción se refiere a un targeting ineficiente.

Conclusión

A lo largo de este trabajo hemos intentado demostrar la conexión que existe entre la redistribución y las capacidades de un estado, vínculo que en general ha sido dejado de lado por la literatura sobre redistribución.

Hemos visto como las capacidades extractivas (que han evolucionado positivamente en el último tiempo) le permitieron al estado argentino llevar a cabo una política redistributiva que ha implicado un gran aumento del gasto social en la última década, y finalmente hemos señalado como un escaso desarrollo de las capacidades estatales se interpone entre la concepción de la política redistributiva y su realización.

En relación a los diagnósticos sobre las capacidades estatales en Argentina, coincidimos en que deben hacerse esfuerzos importantes para desarrollar las mismas. Para que esto sea posible, el tema primero debe instalarse en la agenda pública y luego en la agenda del gobierno.

Por otro lado, hemos puesto de manifiesto los incentivos electorales que existen para adoptar un determinado modelo, en particular cómo afecta el tipo de sistema electoral, es decir, si se trata de un sistema proporcional o mayoritario, a la elección de este modelo.

Creemos que es necesario indagar más en la forma que adopta la redistribución, en particular el tipo de bienes que se producen bajo ambos sistemas (es decir, en qué medida se proveen bienes públicos por un lado, y transferencias por otro, y la calidad de esos bienes). Se requiere más evidencia empírica para poder llegar a conclusiones más precisas respecto a este punto.

Finalmente, lo que se ha señalado en este trabajo es que parece haber una sinergia positiva entre el aumento de los recursos económicos y los sistemas electorales proporcionales. Sin embargo posteriores estudios comparativos deberían ocuparse de profundizar esta relación.

Este trabajo no hace sino plantear numerosas cuestiones que se hallan estrechamente relacionadas y esperamos que futuras investigaciones ahonden en estos aspectos.

Bibliografía consultada

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A., (2001), "Inefficient Redistribution", *American Political Science Review*, 95 (2), pp. 649-661.
- Alesina, y Angeletos, (2005), "Fairness and redistribution". *American Economic Review*, 95 (4), pp. 960-980.
- Avelino, G., Brown, D. S., y Hunter, W., (2005). "The Effects of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980-1999". *American Journal of Political Science*, 49 (3), pp. 625-641.
- Baganti, Juan Pablo (2012), *Las Reformas Estructurales del Sistema Previsional Argentino: ¿Una metáfora del castigo de Sísifo?*, Trabajo de graduación para la obtención del título de Licenciado en Economía, Universidad de San Andrés (trabajo sin publicar).
- Calvo, E. y Murillo, V., (2004), "Who delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science*, 48 (4), pp. 742-757.
- Cárdenas, M. (2010), "State Capacity in Latin America", *Brookings Institution Press*, 10 (2), pp. 1-45.
- De la O, A.L y Rodden, J. (2008), "Does religion distract the poor?". *Comparative Political studies*, 41 (4/5), pp. 437-476.
- Evans, P. y Rauch, J., (1999), "Bureaucracy and growth: a cross national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth", *American Sociological Review*, 64 (October), pp. 748-765.
- Fundación Cimientos, (2008), "LA EDUCACIÓN ARGENTINA EN NÚMEROS", Documento N° 1, http://www.cimientos.org/archivos/La_educacion_argentina_en_numeros_N_1.pdf
- Hanson, J. K., (2011), "Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes?", Publicado en la web, acceso: <http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson08.pdf>.
- Iacoviello, M., Zuvanic L., y Tommasi M., (2003), "Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina", Preparado para VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- Iverssen, T. y Soskice, D. (2006). "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others". *American Political Science Review*, 100 (2), pp. 165-181.
- Kaufman, R. R., y Segura-Ubiero, A., 2001, "Globalization, domestic politics and social spending". *World Politics*, 53 (4), pp. 553-587.

- Lizzeri, A. y Persico, N. (2001). "The Provision of Public Goods Under Alternative Electoral Incentives". *The American Economic Review*, 91 (1), pp. 225-239.
- Lupu, N. y Pontusson, J. (2011) "The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution". *American Political Science Review*, 105 (2), pp. 316-336.
- Mann, M., (2008), "Infrastructural Power Revisited", *St Comp Int Dev*, (43), pp. 355-365.
- Martínez Nogueira, R., (2011), "La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad", Borrador para la discusión en el marco del Proyecto: *Instituciones y actores de la política argentina (OSDE)*.
- Meltzer, A. y S. Richard, (1981), "A Rational Theory of the Size of Government". *The Journal of Political Economy*, (89), 5, 914-927.
- Milanovic B., (2000), The median-voter hypothesis, income inequality, and income redistribution: an empirical test with the required data, *European Journal of Political Economy*, 16 (3), pp. 367-410.
- Moene K. y Wallerstein M., (2001), Social Insurance, and Redistribution, *The American Political Review*, 95, (4), pp. 859-874.
- Persson, T. y Tabellini, G. (2006). "Electoral Systems and Economic Policy". En Weingast, B. y Wittman, D. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Economy* (723-738) Oxford: Oxford University Press.
- Observatorio de la Seguridad Social, (2011), "Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA", <http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>
- Repetto, Fabián. 2011. La Política Social Argentina: Una mirada político-institucional a sus reformas y desafío. En *mimeo UdeSA, proyecto Instituciones y actores de la política y las políticas públicas en la Argentina*.
- Rivas, Axel. 2010. *Capítulo 1: Tendencias*. En Radiografía de la educación argentina. Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble.
- Sikkink, K., y Wolfson, L., (1993) "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista", *Instituto de desarrollo económico y social*, 32 (128), pp. 543-574.
- Tedesco, Juan Carlos. 2005. *Los nuevos temas de la "agenda" de la transformación educativa en Argentina*. En ¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?, editado por J. C. Tedesco. Buenos Aires: IIPE-Unesco, Sede Regional Buenos Aires.
- Unidad de Cuentas Nacionales de la División de Estadística y Proyecciones Económicas (CEPAL). Various years. "Estadísticas e Indicadores Económicos. Cuentas Nacionales."
- Weller, N., y Ziegler, M., (2008), "Tax Man Cometh: Income taxation as a measure of state capacity", Trabajo preparado para Midwest Political Science Conference Chicago, Illinois April 3-7.
- Wibbels, E., y Ahlquist, J., (2007). *Development strategies and social spending*. Working paper N 232. Instituto Juan March.