

# DT 12

Estudio preliminar

## El impacto distributivo de la política fiscal en Argentina y Francia

Julian Denaro

Revisor: Joaquín Farina



**MARXISMO CUANTITATIVO**

CENTRO DE ESTUDIOS

Mayo 2020

# El impacto distributivo de la política fiscal en Argentina y Francia

Julián Denaro\*

## *Introducción*

La inequidad y la injusticia reinantes en el mundo nos convocan a reflexionar, analizar y nos exigen encontrar soluciones impostergables. Si bien Argentina se encuentra en el 25% mejor ubicado dentro de la tan desigual organización social y económica vigente en el mundo, en el cual la gran mayoría vive en la miseria, el hambre, la exclusión y todos los padecimientos sobre sus espaldas, también sabemos que en lo que se considera “los países desarrollados”, los padecimientos sociales, la inequidad y el hambre son menores. Entonces, escoger como contraste a Francia, resulta de suma utilidad para pensar, tanto en lo que refiere a nuestro país, como para arribar a conclusiones generalizadoras que sean de utilidad para el resto de los países también.

Otra cuestión relevante, más aún en épocas en las cuales la Pandemia del Coronavirus está devorando la salud mundial, es aquello que se vincula al Rol del Estado y a la participación del Estado como organizador en la sociedad. Es casualidad que Francia tenga al 2 de mayo más de 24.000 muertos por el virus, y Argentina menos de 250? Actualizando al 27 de junio, Francia acumula 30.000 decesos, y Argentina 1.200. Como se ocupa el Estado de cuestiones relevantes como la Salud y la Educación? Cómo atiende el Estado a los mayores?

El desempleo está aumentando en el mundo en este momento, y es imprescindible observar y preguntarse, para analizar y luego proponer, qué tiene que hacer el Estado

---

\* Julián Denaro es Economista (UBA), Columnista Económico en Televisión y Radio, Profesor en Universidades Nacionales (UBA y UNLAM), Doctorando en Ciencias Económicas en UNLAM y terminando la Licenciatura en Psicología en la UBA. Autor de seis libros, siendo los dos últimos “Del país dividido a la revolución cultural” (2017) y “Argentina entre las disputas de poder 2012-2019” (2019)

frente a las empresas que cierran y la gente que se queda sin trabajo. Por un lado, las empresas que cierran son proyectos de vida y años de construcción personal y familiar, que se pierden, con cuantiosas pérdidas de capital, pero además inimaginables daños profundos a las personas que forman parte de esos proyectos. Por otro lado, los desocupados, igual que los empresarios que cerraron sus fuentes de trabajo, se quedaron sin su medio de sustento para comprarse la comida y pagar los servicios, y ni que hablar de los que además tienen que pagar el alquiler. Pues bien, qué rol debe cumplir el Estado frente a esto? Analizar la composición de los ingresos y de los egresos del Estado en cada país nos permitirá llegar a conclusiones de enorme utilidad.

Para afrontar el desafío de considerar todas las cuestiones vinculadas a abordar la mayúscula preocupación de la inequidad y la injusticia en el mundo, y además focalizar en el análisis del caso argentino, se comparará con Francia, que es un país desarrollado. Para eso, se compararán todas las fuentes de recaudación del Estado, evaluando tanto lo relacionado a la presión fiscal como al peso de los impuestos progresivos y regresivos, que consiga exponer el grado de progresividad de uno y de otro esquema tributario. Pero también se indagará acerca de la distribución de los mismos entre los distintos niveles, nacional, provincial y municipal, para atender también al correcto o incorrecto fluido de recursos entre los distintos gobiernos. Al mismo tiempo, el destino de los egresos del Estado se vuelve fundamental para enlazarse con nuestras preocupaciones manifiestas. De qué forma el Estado consigue asignar recursos para generar desarrollo, para estimular la actividad y el empleo, para disminuir los padecimientos sufridos por los sectores vulnerables, y para otorgar ingresos justos a los jubilados. Dentro de esto, se hará énfasis en la Seguridad Social, desde un punto de vista evolutivo y desde una perspectiva comparativa.

El análisis de nuestra estructura fiscal, poniendo énfasis en los problemas más urgentes e impostergables es de una importancia incuestionable, pero si además desarrollamos una comparativa con un país desarrollado más aún. Las conclusiones de este trabajo pueden servir como valioso aporte para construir una patria más justa e inclusiva, y un mundo menos desigual.

Las naciones que mejor resuelven el problema de la violencia y la pobreza registran bajos índices de desigualdad y tienen altos estándares de calidad educativa, los que

constituyen los pilares de la paz social. Y vuelve a reiterar la anterior cuestión, diciendo que de ésta forma evolucionada predominan los ciudadanos, no las hordas (salvajes).<sup>1</sup>

Con éstas ideas en mente, y conduciendo la lectura hacia todo aquello que contribuya a la paz social, atenderemos a la relación entre ésta, las leyes y el Estado.

Gerard Mairet, destaca una expresión de Saint-Just: “en donde no hay ley reina la tiranía”. Y luego completa ésta sentencia planteando que “ser sujeto de derecho supone gozar de una voluntad libre, estar exento de cualquier obediencia, de toda servidumbre”. Por ésto luego recuerda la Declaración de 1789 que decía que “la libertad y la igualdad son derechos (naturales); sin embargo, no pueden ser realizados sino en las leyes (de la sociedad)”, y rescata a Rousseau: “El hombre nació para la felicidad y para la libertad, y sin embargo, es esclavo y desgraciado. Es objeto de la sociedad la conservación de sus derechos y la perfección de su ser; y por todas partes la sociedad le degrada y le oprime. Ha llegado el momento de devolverla a sus verdaderos destinos; los progresos de la razón humana han preparado ésta gran revolución, y a vosotros se os ha impuesto especialmente el deber de acelerarla. Hasta aquí, el arte de gobernar no ha sido más que el arte de despojar y de avasallar a la mayoría en provecho de la minoría; y la legislación, el medio de reducir a sistemas éstos atentados. Los reyes y los aristócratas han sabido cumplir con su tarea; a vosotros corresponde ahora cumplir con la vuestra. Es decir, hacer a los hombres felices y libres mediante las leyes (...) es la afirmación de que la sociedad y el estado son necesarios para la expansión de la libertad del hombre”<sup>1</sup>

“Cuando Luis XVI envía desde Francia dos mil millones de libras, armas, tropas y alimentos a Norteamérica para financiar y apoyar la guerra de independencia contra su enemigo Gran Bretaña, en 1776, consiguió empobrecer a su país hasta un nivel que jamás había padecido. En rigor, los dos mil millones de libras y demás, enviados al otro lado del Atlántico, hubieran alimentado y dado cobijo a siete millones de franceses durante un año entero (...)

Pero claro, detrás de todo esto estaba el pueblo. El poder de veintitrés millones de franceses que querían liberarse de un régimen que los tenía cautivos, en la extrema pobreza, pagando impuestos, mientras que la aristocracia, la nobleza y el clero no pagaban impuestos y eran favorecidos financieramente. A París habían llegado las ideas

de la ilustración, que iluminaban la razón y apagaban la fe en la iglesia. Estas ideas cuestionaban todo. ¿Por qué los 400.000 individuos que pertenecían a la nobleza estaban exentos de pagar impuestos y eran los únicos que tenían acceso a la educación y a la cultura? Voltaire proclamaba: “gracias a la razón, el hombre puede alcanzar cualquier nivel de conocimiento y hace que el hombre moderno entre en posesión de las virtudes capitales que lo caracterizan plenamente: la tolerancia, el humanitarismo y la libertad”.<sup>1</sup>

Comandados por la fuerza del revolucionario Maximilian Robespierre, el Tercer Estado, o sea un pueblo (el 98% de la población total de Francia en 1789), se rebela contra el sistema manejado por el clero y la nobleza, y quiere una Constitución que apague el antiguo régimen y otorgue libertad y acceso a la educación para todos. El 20 de junio de 1789, los diputados que representaban al pueblo, encuentran cerradas las puertas de la sala de sesiones y se reúnen en el campo de pelota. Allí, con sus manos arriba y con fuerza, prometen continuar reuniéndose todo lo que haga falta hasta tener su propia Constitución. Prescindiendo de la descripción violenta pero apasionante de los hechos que transcurrieron durante la época de la Revolución Francesa, destacaremos que el poder del pueblo tuvo su constitución: “La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, que enuncia que todos son iguales ante la ley, aboliendo las distinciones de clase y prohibiendo la esclavitud. Libertad, Igualdad, Fraternidad eran sus máximas.”

Julián Denaro, “Economía Política con Justicia Social” (2013)

“Libertad e igualdad son las palabras maestras de la revolución francesa (...) No es, pues, casual que el primer acto revolucionario consista en declarar solemnemente la existencia de derechos del hombre y que éstos, ante todo, sean la libertad y la igualdad (...) Virtud política pues, como lo quería Montesquieu: amor por la república y la libertad”

Gerard Mairet, “Libertad e Igualdad”

Luis XVI es condenado a muerte por los tribunales que lo acusaban por traición a la patria, por utilización fraudulenta de los fondos públicos y por derrochar recursos en fiestas extravagantes mientras la población sufría la escasez y el hambre. Si la

revolución es considerada como la emergencia del derecho natural alzado contra la tiranía, entonces: “Decapitar a Luis XVI era un acto cargado de universalidad: no se mataba a un “tirano”, sino que se decapitaba a la “tiranía” (...) Robespierre lo dice en su acusación, es necesario que el tirano muera para que viva el pueblo”

Gerard Mairet, “Libertad e Igualdad”

Como se ha visto hasta aquí, parecería como conclusión que la paz social sólo puede ser construida sobre las bases de la equidad y un conjunto de leyes que conforman la Constitución de una Nación.

La cuestión clave que se nos aparece aquí, es una relación que a mi entender es lógica pura. Véase: los seres humanos necesitan de leyes y un Estado que los contenga y que los enmarque dentro de un esquema en donde las reglas hagan funcionar todo en armonía. Caso contrario, las pulsiones y los deseos individuales de algunos que envidian, de otros que penan por la pobreza y de unos pocos que tienen poder y quieren conservarlo, explotan en lo que algunos autores han denominado “barbarie”. Pero si éstos Estados Nación están constituidos y manejados por sujetos de ésta misma especie, entonces las características que habrán de tener éstas instituciones estarán también contaminadas por las características de la especie. Es decir, observamos que los que tienen poder hacen todo lo posible por conservarlo, asegurándose con ello una vida lujosa y de disfrute constante, a pesar de por ello empobrecer al resto. Del mismo modo, las Naciones que más fuertemente se han desarrollado y con ello poseer más poder que otras también buscan ampliar esa brecha para asegurarse la conservación del poder.<sup>1</sup>

“El aparato, la estructura del Estado posee múltiples herramientas que están siendo empleadas permanentemente. La cuestión es que no existe un punto intermedio. Es decir, o favorecen a unos, o favorecen a otros.

Pues bien, si no se interviniera sobre el conjunto total de hechos económicos y características sociales que atraviesan la vida y la política de un país, los herederos del poder económico, y por tanto político, actuarían sucesivamente en pos de conservarlo. La lógica consecuencia de fuerzas desiguales disputando la riqueza, ocasionaría un ensanchamiento de la brecha de desigualdad incrementando la pobreza. Bueno, esto es lo que quieren aquellos liberales, ortodoxos y conservadores, porque son, precisamente,

los poseedores del poder económico mundial. Y a ellos no les importa ni aumentar la pobreza, ni matar a gente, ni mandar soldados de su propio país a morir en la guerra, que es una de las expresiones más tristes que nos ha enseñado la historia de nuestra especie. (...) obsérvese que siempre que hay una crisis económica, sin excepción, son los pueblos los que pagan con hambre, miseria y exclusión, y son los bancos los que por leyes y decretos gubernamentales siempre salen indemnes. ¡Y he aquí la cuestión! Es el poder financiero del mundo que se ha concentrado y que ha manejado las riquezas de nuestro maravilloso planeta, prescindiendo de tomar en consideración que hay cerca de siete mil millones de habitantes que tenemos todos el mismo derecho a vivir, alimentarnos y disponer de una vivienda digna.

Es de destacar, a este punto, que la historia social, política y hasta cultural de los pueblos ha estado sin excepción, determinada por condicionantes económicos (producción de medios de vida).”<sup>1</sup>

Julián Denaro, “Economía Política con Justicia Social”

---

<sup>1</sup> “Argentina entre las disputas de poder 2012-2019”, Julián Denaro, Editorial La Página del Centro, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), 2019

### *Comparación general entre Francia y Argentina*

Luego de las explicaciones teóricas y las fundamentaciones históricas, es momento de comparar Argentina con Francia, tanto desde el punto de vista macroeconómico como con la perspectiva y la focalización aplicada a ciertos puntos escogidos de particular interés. En principio, se ofrecen algunos valores que posicionan a ambos países de diferente manera, y que permiten a grandes rasgos distinguir sus características enmarcadas dentro de los parámetros desarrollados hasta aquí.

En cuanto a tamaño de la Economía, Francia es el séptimo país que más riqueza produce en el mundo, con un PBI de 2.800.000 Millones de Dólares, sólo detrás de Estados Unidos de Norteamérica, China, Japón, Alemania, India e Inglaterra. En tanto Argentina es en este momento el país número 26 del mundo, con un PBI de 470.000 Millones de Dólares, aunque considerando que hace cuatro años se ubicaba en el número 20, ya que en aquel momento se valuaba en 600.000 Millones de dólares, ordenando los 194 países del mundo por tamaño de producción anual de riqueza.

En cuanto a población, con 65 millones de habitantes, Francia es el país número 22 en población del mundo, aunque es el 6to país más poblado del mundo sin contar Asia y África, después de Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, México, Alemania y Gran Bretaña. En tanto que Argentina, con 45 millones, ocupa el puesto 31 en el mundo, que sería el décimo sin contar Asia y África, siendo los puestos intermedios después de Francia: Italia, Colombia y España. Respecto al tamaño, Argentina es el octavo país más grande del mundo, después de Rusia, Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, China, Brasil, Australia e India. Y Francia ocupa el número 22 en superficie.

Pero aquí vienen algunas variables de interés en lo que tiene que ver con lo social y con la distribución del ingreso. El PBI per cápita, es 43.000 dólares en Francia, ocupando el puesto 19, pero es apenas menos de 12.000 en Argentina, que hoy ocupa el puesto 60 en el mundo, dando cuenta de una situación altamente preocupante en términos del nivel de vida de la población común. Por su parte, otras variables a atender son la tasa de desempleo, que es del 10% en Argentina y 9% en Francia, y la tasa de pobreza, que es del 41% en Argentina y cerca del 12% en Francia. Sin embargo, es importante considerar que los valores que adquieren las variables para el caso argentino son inestables, es decir, no reflejan una constante, debido a que hace cuatro años, el desempleo era del 6% y la pobreza del 27%.

Mientras tanto, y teniendo presente que en la medida que aumenta el endeudamiento, se contraen los recursos disponibles para asignar a Inversión Social, es oportuno destacar que el nivel de endeudamiento argentino también carece de estabilidad, ya que se ha incrementado abruptamente en los últimos cuatro años desde el 45% hasta el 90%. A su vez, y reconociendo que es el endeudamiento externo en moneda extranjera lo que compromete la Soberanía Política y la Independencia Económica de un país, para el caso argentino la misma se incrementó desde el 13% hasta el 50% el PBI. Por su parte, para Francia el endeudamiento total es casi el 100% del PBI.

### *Comparaciones específicas entre Argentina y Francia*

Luego de estas consideraciones generales, se indaga acerca de cuestiones más particulares, que se supone serán de enorme importancia para explicar las diferencias entre ambos países. En principio, la presión fiscal, que es el porcentaje del ingreso nacional recaudado por el Estado, ronda el 33% en Argentina, por cuanto que responde a los parámetros expuestos por las fuentes bibliográficas para los países desarrollados, aunque en el mínimo de este rango, que fue sugerido para que oscile entre un tercio y la mitad del PBI. Pero justamente, Francia muestra una presión fiscal que orilla el 50%, ratificando en buena medida lo expuesto de manera teórica y también contextualizada históricamente. Francia tiene una presión fiscal mayor que Argentina, y es un país menos inequitativo y menos injusto que Argentina, inmersos en un mundo donde reinan la injusticia y la inequidad. La justificación con datos empíricos hasta aquí, se sustenta en el mayor PBI per cápita, pero habrá mayor comprobación con nuevos datos en lo que prosigue.

En la misma línea con el punto anterior, el tamaño del Estado también es mayor en Francia, siendo el Gasto Público del 56% del PBI, mientras que en Argentina es del 38% para los datos encontrados del año 2018, que sin embargo no se erige como un año típico y característico para Argentina, ya que fue un año de una enorme crisis económica y financiera, en el cual se devaluó la moneda, se devaluó el PBI, se incrementaron el desempleo, la pobreza y el endeudamiento, y se llegó a una situación de cesación de pagos de hecho, aunque se pudo sortear en el corto plazo gracias a un caudaloso préstamo del Fondo Monetario Internacional que salvó al gobierno argentino de una explosión social.

Para entender algunas de las cuestiones, el gasto en educación per cápita es, para Argentina 700 dólares, y para Francia 2000 dólares. En lo que respecta a salud, el gasto es 700 y 4000 respectivamente. Esta muestra permite dar una idea de por qué un país se ha desarrollado más que el otro, siendo que estas características son estables año tras año, por lo que las diferencias se van acumulando, y ensanchando cada vez más.

Año	PBI argentino en Millones de U\$D
2019	450.000 (puesto 27)
2018	520.000
2017	650.000 (puesto 20)
2016	560.000
2015	650.000 (puesto 20)
2013	610.000
2011	530.000
2010	430.000
2008	370.000
2003	140.000

<https://datosmacro.expansion.com/pib/argentina>

### ***Presentación del caso de investigación: Por qué analizar la estructura fiscal***

La estructura fiscal de un país nos permite conocer cómo se afrontan los compromisos sociales, económicos y financieros del Estado, con el total de ingresos recaudados. A su vez, la composición de los ingresos y egresos del Estado también nos indica cómo es la distribución, por un lado, del peso de los impuestos sobre los diferentes estratos de la sociedad, y también indagar sobre la concentración o descentralización de los mismos a cada nivel de gobierno. Vale decir, cómo se articulan Nación, Provincias y Municipios, con lo que se incluye el concepto de coparticipación federal, muy interesante e importante para tener presente en el análisis. Por otro lado, conocer cuáles son los destinos del Gasto del Estado es útil para dar cuenta de cómo se abordan las diferentes demandas de la sociedad. Dentro de esto, habrán de jugar un rol preponderante para este trabajo, los gastos en Seguridad Social.

La recaudación del Estado, mayoritariamente, proviene de Impuestos al Consumo, Impuestos a las Ganancias, Aportes y Contribuciones y la Recaudación Proveniente del Comercio Exterior. Este conjunto de recursos debe ser asignado a satisfacer las demandas de la Sociedad en su conjunto. Podríamos considerar el Gasto en Inversión Social, la sumatoria de lo que se denomina Servicios Sociales y Servicios Económicos. Con esto funcionan Salud, Educación, Ciencia y Técnica, Turismo, Transporte, Energía, Combustible, Minería, Medio Ambiente, Vivienda, Urbanismo, Agua Potable, Alcantarillado, varios rubros más, y se pagan jubilaciones, pensiones y asignaciones bajo el título de Seguridad Social, que en la Argentina ronda el 40% del Presupuesto de Gasto total del Estado.

De esta presentación del caso hasta aquí, ya comienzan a surgir algunas consideraciones y cuestiones que atender. Por un lado, considerar que existen impuestos progresivos, que son los que más pagan los que más tienen, como el impuesto a las ganancias, e impuestos regresivos, que más soportan los que menos tienen, característico del impuesto al consumo. Esto está ejemplificado por el hecho de que si un pobre y un rico compran el mismo paquete de fideos, y entonces ambos pagan el mismo importe en concepto de impuestos, más lo siente el que menos tiene. Pero el análisis de la progresividad del esquema tributario es un capítulo muy especial a considerar, que también atiende a algunas funciones de los mismos impuestos, como por ejemplo los aranceles a las importaciones, ya que si son pagados por aquellos que consumen bienes y servicios suntuarios, y por ende son pagados por aquella porción de la sociedad que tiene más recursos.

Otra preocupación central hasta aquí, es que además de Servicios Sociales, Servicios Económicos, Administración Gubernamental y Servicios de Defensa y Seguridad, otro destino del Gasto del Estado son los Servicios de Deuda, vale decir, pago de intereses y capital de la Deuda Pública. Entonces, otro capítulo imprescindible a atender es el nivel de endeudamiento. Esto es así porque a mayor nivel de endeudamiento, mayor será el peso de los compromisos de pago con los acreedores, y entonces menor porcentaje de los recursos quedan disponibles para atender las necesidades y demandas de la sociedad. Contrariamente, a menor nivel de deuda, mayor porcentaje de los recursos están disponibles para asignar a Inversión Social o Políticas de Estado que pueden dirigirse a mejorar la equidad distributiva, estimular el desarrollo y la generación de empleo, y mejorar la infraestructura del conjunto del país.

Dentro de las diversas características, las muchas preocupaciones, los distintos intereses que puede convocar el análisis del conjunto de ingresos y egresos del Estado, y su comparativa entre dos importantes pero muy disímiles naciones, se puede focalizar con especial detalle al peso de la Seguridad Social, dentro del Gasto Total del Estado, y por ende cuanto significa eso en porcentaje del PBI. Por ejemplo, para Argentina, sabemos que el Consumo (C) determina aproximadamente un 65% de la producción total de riqueza del país, la Inversión del sector privado (I) aproximadamente un 15%, y el Gasto del Estado (G) un 20%, si partimos de un genérico equilibrio en la balanza comercial para que la suma presentada de 100%, en lo que exportaciones (X) menos importaciones (M) sea igual a 0, siendo:

$PBI = C + I + G + X - M$ . Considerando este esquema, y para terminar con la introducción del trabajo, la Seguridad Social, que es aproximadamente un 40% del Gasto Público, es entonces un 8% del PBI.

Otra cuestión adicional a presentar, también de enorme interés, es la presión fiscal. Esta es el porcentaje del ingreso nacional que recauda el Estado, y surge de efectuar el cociente entre recaudación tributaria total y PBI. Aquí, en este punto, y antes de comenzar el trabajo, suponemos una relación inversa entre presión fiscal y desigualdad, por cuanto se conoce que los países con menor desigualdad son aquellos en los cuales se pagan más impuestos, del mismo modo que se ha verificado que los países con mayor inequidad distributiva, y por ende mayor pobreza, son aquellos de menor presión fiscal.

### ***El Gasto Público en Educación***

Pues bien, la educación debe entenderse como inversión pública. Desde esta mirada la formación de capital humano implica dotar a las personas de ciertos conocimientos, habilidades y destrezas que resultan imprescindibles para mejorar la competitividad de la economía, y redundan en una mayor renta para las arcas públicas, que en el futuro tendrán menor necesidad de dar cobertura asistencial para el individuo formado –tendrá mejores ingresos– y recibirá más prestaciones por sus impuestos. Por ello, para el conjunto de la población no invertir en educación es mucho más caro que hacerlo, por más costoso que parezca. Según un estudio de la OCDE sobre la educación, los beneficios de la enseñanza son mayores que los costos de la inversión que demanda, incluso para la educación superior (OCDE, 2012)

Cuando el Estado se hace cargo de ofrecer educación, como es el caso mayoritario en la Argentina, se compromete en la planificación de la prestación, tanto en lo relativo a los establecimientos educativos como en la estructura y organización de los cargos docentes. Cabe señalar que estos últimos representan alrededor del 90% de los recursos que se destinan al sector, por lo que la discusión sobre los salarios y las carreras profesionales docentes tienen gran importancia en términos de política pública.

Al año 2009, el gasto consolidado en educación y cultura fue del orden del 6% del PBI, lo que representaba el 13% del gasto público consolidado total en ese año. A su vez, el 76% de dicho gasto correspondía a educación básica, y el 24% restante a educación superior. Del mismo modo, del gasto total en educación el 77% era provincial, el 20% nacional y el 3% municipal. A su vez, el gasto en educación básica es del 93% en el nivel provincial de gobierno, del 4% en el municipal y del 3% en el nacional, mientras que del gasto en educación superior el 74% corresponde a la Nación y el 26% a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Hacia el año 2005 se discutió y se aprobó la Ley de Financiamiento Educativo, que tuvo plena vigencia desde el año 2006 y cuyo objetivo era elevar el gasto destinado en cada uno de los niveles de gobierno al rubro de educación, ciencia y tecnología hasta el 6% del PBI, con el fin de alcanzar un conjunto heterogéneo de metas sustantivas.

### ***El Gasto Público en Salud***

En línea con esto, el artículo 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el cual establece que “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica”. Es decir que la salud es más que la asistencia médica. En igual sentido, el inciso 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos norma que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. Nuevamente, no solo lo médico sino también lo social garantizan el derecho a la salud. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice, en su

artículo 12, inciso 1, que “Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Aquí es claro que no se trata de garantizar un estándar mínimo, o un derecho básico, en materia de prestaciones de salud, sino el derecho al “más alto nivel posible”, y en tal sentido la noción de salud como canasta de bienes puede descartarse completamente.

Asimismo, para el Estado la salud debe ser una cuestión prioritaria, ya que su accionar permite lograr una mayor equidad en la provisión, tanto en lo que hace a la atención como a la prevención. Pero debe destacarse enfáticamente que la salud es también una inversión, especialmente en lo que se refiere a prevención, desde el momento en que mantener al conjunto de los ciudadanos saludables desde el inicio de la vida redundará en menores gastos futuros para el erario público, permite una mayor productividad de los individuos y una menor necesidad para el Estado de enfrentar gastos extraordinarios por situaciones que pueden evitarse. Por ello, la salud junto con el gasto en educación conforman lo que las Naciones Unidas han definido como inversión en capital humano.

Para ahondar en el terreno de la Salud, es propicio considerar los siguientes modelos posibles:

- a) El modelo universalista, en el que el Estado ejerce las funciones de financiación (con recursos procedentes de impuestos) y provisión, con acceso universal a los servicios.
- b) El modelo de seguro social, en el que el protagonismo estatal es menor porque hay una gestión mucho más descentralizada, mediante la cual el Estado se encarga del financiamiento y principalmente de la regulación. A este tipo se asocian las obras sociales de los trabajadores.
- c) El modelo de seguros privados, en el que la función del sector público se reduce a la regulación (que suele ser escasa), y el financiamiento y la provisión quedan en manos del mercado.

En la Argentina existe un sistema mixto en el que interactúan tres de los modelos descriptos: el universalista, el de seguro social y el de seguros privados. Los encargados de la provisión del servicio son entonces el sector público, las obras sociales y el sector privado.

Población Cubierta		Gasto en Salud	
Obra Social	57%	Obras Sociales	42%
Sin Cobertura	38%	Gasto Público	28%
Prepaga	5%	Gasto Privado	30%

Vale destacar que se consideran cubiertos por obra social las personas afiliadas, los jubilados y pensionados (cubiertos por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados) y quienes derivan sus aportes y contribuciones correspondientes al seguro de salud a una empresa de medicina prepaga. Por su parte, se consideran cubiertos por empresas de medicina prepaga únicamente quienes financian dicha cobertura, en forma exclusiva, con los pagos previstos en su contratación voluntaria, es decir, sin concurrencia de aportes y contribuciones. A su vez, se ha computado como población sin cobertura la que no cuenta con afiliación alguna a obra social ni empresa de medicina prepaga.

Con relación al gasto del sector público, según Cetrángolo (2014), en 2012 el 21% correspondía al nivel nacional de gobierno, el 66% al nivel provincial y el 13% al municipal. En similar modo, el 53% del gasto de las obras sociales correspondía a obras sociales nacionales, el 22% a obras sociales provinciales y el 25% al Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados.

En este sentido, el sistema de seguro de salud argentino presenta una estructura fragmentada en la que se observa la presencia de:

- a) Un sistema de obras sociales nacionales, al que todos los trabajadores formales aportan obligatoriamente a través de la afiliación a una obra social correspondiente al gremio de su rama de actividad.
- b) Las obras sociales provinciales, que cubren a los empleados estatales.
- c) El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), que es un único prestador que tiene como principales destinatarios los jubilados y pensionados, financiado inicialmente por un aporte de los trabajadores y con una alta

cobertura de beneficiarios. El equivalente de las obras sociales para este grupo poblacional es el Programa Asistencial Médico Integral (PAMI).

d) Las empresas de medicina prepaga, que atienden a la población de mayor poder adquisitivo, ya sea por contratación directa o por tercerización de la cobertura a través de una obra social.

e) Los servicios públicos, que si bien no tienen la característica de un seguro social son universales y atienden de forma gratuita a la población no solo asistencialmente sino a través de un agregado de programas preventivos.<sup>6</sup>

En conjunto, el sistema de salud no posee una buena articulación, de manera que se dan situaciones de doble o triple cobertura. Así, por ejemplo, una persona puede estar afiliada a una obra social nacional por la actividad que ejerce, contratar a su vez un seguro privado de emergencias o una prepaga, y atenderse en el hospital público.

Siguiendo al PNUD (2011), pueden identificarse cinco subperíodos en la evolución del sector:

1945-1955: el Estado toma a su cargo la planificación de forma centralizada. Impulsa la creación de las obras sociales para los trabajadores por rama de actividad y adquiere gran presencia como financiador de programas y como prestador. En esta época se nacionalizan hospitales.

1955-1970: se caracteriza por la formación de un modelo pluralista de planificación descentralizada, en el que el Estado nacional transfiere ciertas responsabilidades a las provincias y, a la vez, comienza a regular aspectos claves, como la formación de recursos humanos y el mercado de medicamentos. También aumenta la capacidad instalada del sector privado.

1970-1990: es un período signado por la consolidación y crisis del modelo fragmentado. La cobertura de seguridad social en salud se vuelve prácticamente universal con la creación de la obra social para jubilados y pensionados (pami) y al incorporar a toda la población en relación de dependencia de forma obligatoria. El movimiento sindical obtiene una cuota considerable de poder político y financiero, al mantener cada gremio una población cautiva a la obra social correspondiente. Por otra parte, la red de servicios estatales pasa a ser la única cobertura de la población carenciada sin seguridad social,

cada vez más creciente. Se hace evidente la ausencia de coordinación y articulación entre los diferentes subsectores públicos y privados.

En un período de serias dificultades macroeconómicas y restricciones fiscales, el Estado nacional reduce el presupuesto para el sector. En términos de la organización federal en la prestación de la salud, hacia el año 1978 se produce la transferencia de los establecimientos hospitalarios hacia las provincias –mediante el Decreto-Ley 21883–, las cuales, a partir de ese momento, deben encargarse de su gestión y financiamiento de forma desarticulada con el resto. En este caso, al igual que con la primera gran transferencia en educación, tampoco se estableció la fuente del financiamiento que cubriera las erogaciones provenientes de los hospitales transferidos. Esto generó desigualdades en la prestación del servicio, que dependía del desarrollo relativo de la provincia en cuestión.

1990-2001: se consolida la desregulación de los mercados de la salud. Atendiendo a razones que justifican una pretendida mejora en la eficiencia en el sector, mediante la introducción de elementos de competencia en la prestación de los servicios se facilita la libre elección entre seguros de salud –obras sociales y prepagas– y se busca dar una mayor autonomía a los hospitales públicos. Bajo esta concepción, hacia el año 1992 se completa la descentralización iniciada tímidamente en 1955, con la transferencia de veinte establecimientos hospitalarios hacia las provincias con una marcada “inexistencia de consideraciones relativas a la mejor y más equitativa prestación de los servicios públicos de salud” (Cetrángolo y Gatto, 2002). Dichas medidas redundaron en un empeoramiento de las condiciones de los servicios y en una mayor desigualdad en el acceso a ellos.

Desde 2001: a la salida de la crisis se inicia una nueva etapa, en la que se intenta generar una mayor coordinación federal de la salud pública y un reposicionamiento de la seguridad social. En un principio fue necesario atender a la emergencia sanitaria con un rol preponderante del Estado nacional al garantizar el acceso de los grupos de población más vulnerables y de mayor riesgo a los servicios y a los medicamentos (Programa Remediar, Prescripción por Nombre Genérico y Plan Nacer). A su vez se dio mayor participación a las provincias mediante la resignificación del Consejo Federal de Salud (cofesa). Pese a la importancia de estos avances no se logró modificar la fragmentación del sistema y queda aún pendiente una reforma integral.

## ***El Gasto Público en Seguridad Social***

La economía de la seguridad social es la rama del análisis económico dedicada al estudio de los sistemas de protección social. Lo hace a partir de un enfoque que integra tres perspectivas diferenciadas: la microeconómica, la mesoeconómica y la macroeconómica. La microeconómica se refiere a las decisiones y comportamientos individuales de los distintos actores involucrados, en este caso los trabajadores, las empresas y las agencias estatales. A nivel mesoeconómico, el foco está puesto en los sindicatos, en los sectores patronales y en el Estado en su rol de mediador del conflicto social, o, en lenguaje económico, por su papel en la distribución funcional del ingreso, es decir, en el reparto del ingreso entre quienes poseen solamente su propia fuerza de trabajo y quienes tienen la propiedad de los demás medios de producción (tierra, maquinarias, tecnología y medios de pago). En cuanto a los aspectos macroeconómicos, estos se refieren a los condicionantes y a los impactos de los sistemas de seguridad social vinculados con los grandes agregados económicos, como el ahorro nacional, la inversión, el consumo, el equilibrio de la balanza de pagos y la situación de las finanzas públicas.<sup>2</sup>

Incluso las corrientes más liberales de la economía neoclásica reconocen la necesidad de intervención estatal para garantizar la obligatoriedad de la participación en los seguros sociales para amplios grupos de la fuerza laboral y la subsecuente responsabilidad pública en materia de regulación de tales seguros. Ello obedece a la presencia de una serie de fallas en los mecanismos de mercado que impiden aplicarlos para garantizar protección ante contingencias de probable concreción en un futuro lejano, como la vejez.

## ***El Gasto Público en Seguridad Social en la Argentina***

El gasto en seguridad social en la Argentina incluye tanto el pago de jubilaciones, retiros y pensiones por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social

---

<sup>2</sup> Finanzas públicas y política fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina – Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas y Ricardo Paparas, UNGS (2006)

como por otros entes públicos nacionales, provinciales y municipales. Del mismo modo, incorpora otras prestaciones, como los pagos de asignaciones familiares (incluyendo la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y la Asignación por Embarazo), del seguro de desempleo, de pensiones no contributivas y otras.

Recursos y Gastos de la Seguridad Social	Año 2013 en Millones de Pesos
<b>Recursos Totales (1)</b>	<b>416.365</b>
Aportes y contrib ANSES y excajas provinciales	193.103
Aportes y contrib Fuerzas Armadas y de Seguridad	8.050
Aportes y contribuciones Cajas Provinciales	57.906
Impuestos	132.143
Rentas de la Propiedad	22.877
Otros Recursos	2.286
<b>Gastos Totales (2)</b>	<b>389.904</b>
Gastos de Funcionamiento	6.909
Jubilaciones y Pensiones ANSES	209.818
Excajas provinciales transferidas	11.955
Cajas provinciales no transferidas	66.331
Fuerzas Armadas y de Seguridad	17.250
Pensiones no contributivas	37.570
Asignaciones Familiares	17.660
Asignación Universal por Hijo y por Embarazo	15.805
Seguro de Desempleo	508
Conectar Igualdad	4.117
Otros Gastos	1.981
<b>Resultado Financiero (3 = 2 - 1)</b>	<b>26.461</b>

También se computa allí el gasto de funcionamiento de las instituciones de la seguridad social. En materia de financiamiento, para llevar adelante las funciones detalladas anteriormente la seguridad social cuenta en la Argentina tanto con los recursos

provenientes de aportes personales y contribuciones patronales como con la afectación de parte de la recaudación de impuestos nacionales y otras fuentes menores de ingresos.

La primera cuestión que surge del cuadro precedente es la existencia de un superávit de la seguridad social (computando todos sus gastos y recursos) cercano al 1% del PBI, si bien de dicho resultado financiero positivo el 86% se explica por las rentas de la propiedad percibidas, fundamentalmente, por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en concepto de rentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, constituido por los activos financieros (títulos públicos, acciones, participaciones en fondos comunes de inversión, depósitos a plazo fijo, etcétera) que, hasta fines de 2008, pertenecían a los titulares de cuentas de capitalización individual, gestionadas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. A su vez, si se analiza el resultado previsional (diferencia entre los recursos por aportes y contribuciones y los gastos en jubilaciones, retiros y pensiones) de cada subsistema, se advierte que el déficit del sistema previsional administrado por la ANSES representa el 37% del gasto previsional de dicho organismo, el 13% de las cajas previsionales provinciales no transferidas a la Nación, y el 53% de los sistemas de seguridad social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Ello implica que prácticamente dos de cada cinco pesos destinados a jubilaciones y pensiones del régimen general no provienen de los aportes y contribuciones de los trabajadores activos. Es decir que la categoría mítica y mediática de “la plata de los jubilados” no solamente no tiene posibilidad de existir en el marco vigente<sup>8</sup> sino que, incluso, en la práctica, “la plata” que efectivamente percibe la población pasiva procede, en buena medida, de fuentes no contributivas, es decir, de impuestos generales. En tal sentido, se justifica que parte (de hecho, menos del 50%) del dinero que no proviene de aportes y contribuciones de los futuros jubilados, sino de los impuestos de toda la población, se destine a programas de amplio alcance, como las pensiones no contributivas, la AUH, el Conectar Igualdad o el Progresar (cuyo costo en 2014 representó el 1% de los recursos tributarios de la ANSES).

## *El Gasto Público en Seguridad Social en Francia*

Es inevitable hacer un mínimo comentario a la historia de este país, mencionando un acontecimiento tan importante como la Revolución Francesa, ya que este marcó un proceso social y político, sellando un final definitivo al absolutismo, que dio luz a un nuevo régimen donde la ciudadanía, y en ocasiones las masas populares, se convirtieron en la fuerza política dominante en el país. Comprendiendo así la tradición Republicana de Francia, y el intervencionismo del estado. Han ido sucediendo varias Repúblicas, hasta llegar en la actualidad a su Quinta República, de la mano de De Gaulle, que reformó la constitución para dar mayor estabilidad a los gobiernos. La mayor novedad en esta V República, consiste en dar el máximo de poderes al jefe de estado, que es elegido por sufragio universal, así como también lo es el Primer Ministro.<sup>8</sup>

Una significativa característica del sistema político francés, es la importante concentración de poder que tiene, con escasos puntos de veto institucionales y con unos sindicatos fragmentados. Pero a pesar de ello, no ha realizado reformas que afecten los principios básicos de su sistema de pensiones, incluso gobiernos que poseían una amplia mayoría parlamentaria, han visto frustradas sus iniciativas por la movilización de los sindicatos y la competencia electoral entre derecha e izquierda. La finalidad que tiene el Gobierno es la puesta en marcha de una política de protección social que sea coherente y que responda a la diversidad de las necesidades y de las problemáticas.<sup>8</sup>

La jubilación en Francia, nació hace sesenta años, antes de 1945, la jubilación estaba basada sólo en el ahorro personal y en los fuertes lazos de solidaridad familiar. Es a partir de 1945, cuando la solidaridad se organiza en el ámbito nacional, entre la población activa y los jubilados, bajo un sistema de repartición, y también entre los sectores profesionales. Este sistema, consigue su objetivo básico, que es asegurar un nivel de vida decente a los jubilados. Hoy la sociedad se encuentra ante un nuevo reto demográfico. Ciertamente, en sesenta años, los cuatro criterios de equilibrio de la jubilación han tenido una evolución: La prolongación de la duración media de la jubilación; el número de activos en relación a los jubilados; el aumento de la suma individual de las jubilaciones; la tasa de cobertura de las personas de edad para las jubilaciones.<sup>3</sup>

En Francia, el régimen general de Seguridad Social se financia el 80% mediante cotizaciones y aportaciones basadas sobre las remuneraciones. Las cotizaciones se

---

<sup>3</sup> González, S. (2015). "Políticas Fiscales Comparadas: los casos de Francia y Alemania". Fundació Pere Tarrés - Universitat Ramon Llull

calculan a partir de determinados tipos establecidos a nivel nacional y corren a cargo de los empresarios y de los asalariados. Los impuestos dedicados (ITAF) son retenciones obligatorias explícitamente dedicadas a la financiación de la protección social, dentro de ellas la Contribución Social Generalizada (CSG) que representa por sí sola más de la mitad de los ITAF. La Contribución Social Generalizada (CSG) y la Contribución para el Reembolso de la Deuda Social (CRDS) se descuentan de los rendimientos del trabajo y de sustitución, de los rendimientos del patrimonio, los productos financieros y el juego. Las personas que tienen su domicilio fiscal en Francia y que están incluidas, por cualquier concepto, en un régimen francés obligatorio de Seguro de Enfermedad tienen la obligación de pagar la CRDS (0,5 %) y la CSG.<sup>4</sup>

Pasando en limpio, el sistema de la Seguridad Social se financia con las cotizaciones nacionales de afiliación pagadas por las empresas y por los trabajadores por cuenta ajena, así como con tributación e impuestos finalistas. El asegurado debe cotizar a la Seguridad Social un importe equivalente a un porcentaje de su salario. La empresa retiene estas cotizaciones de su salario y las abona al organismo de recaudación competente. Si el interesado es trabajador autónomo, debe abonar él mismo las cotizaciones, que se calculan en función de sus ingresos profesionales.<sup>10</sup>

El asegurado tiene derecho, para sí mismo y para las personas a su cargo (cónyuge, hijos menores de 20 años, pareja de hecho, persona a cargo que vive en el domicilio del trabajador afiliado, etc.) al reembolso de los gastos de asistencia sanitaria. Los distintos regímenes básicos cubren aproximadamente el 75 % de los gastos médicos de las familias.

Específicamente, la pensión de vejez se calcula en función de tres elementos: el salario anual medio (25 mejores años), el tipo de liquidación (entre el 27,5% y el 50%) y la duración de afiliación acumulada en el régimen. El salario anual medio se calcula en función de los 25 mejores años para las personas afiliadas nacidas con posterioridad a 1947. De los 60 a los 62 años, para obtener la liquidación de su pensión de vejez al tipo máximo (50%), el asegurado debe tener acumulados entre 160 y 165 trimestres en uno o

---

<sup>4</sup> [https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france/es\\_0.html](https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/es_0.html)

Hardy, JP. "El Modelo Francés: Principios, organización y funcionamiento"

Comisión Europea (2012). "La Seguridad Social en Francia"

[https://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20France\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20France_es.pdf)

Muñoz, E. "El impuesto al valor agregado en Francia".

<http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020081368/1020081368.PDF>

varios regímenes de jubilación de base (160 trimestres para los nacidos antes de 1949 y 166 trimestres para los nacidos en 1955). Se obtiene sistemáticamente este tipo del 50%, con independencia del periodo de cotización, cuando el asegurado cumple de 65 a 67 años. Si el asegurado sigue trabajando mientras cumple los requisitos relativos a la edad y el periodo de cotización para tener derecho a la pensión completa, su pensión de vejez de base se incrementará (con una bonificación) con arreglo al número de trimestres de trabajo adicionales.<sup>5</sup>

### *Comparativa Histórica de Gastos entre Argentina y Francia*

Con vistas a relacionar, y poder explicar, esta secuencia de valores con el desarrollo anterior, hay algunas características que no pasan inadvertidas de ningún modo. Una de ellas es la diferencia que hay entre Argentina y Francia en cuanto a la estabilidad. Nótese en este sentido que Francia tiene porcentajes y valores muy poco variables a lo largo del tiempo. en cambio, las variaciones en Argentina están bien marcadas.

El porcentaje de Gasto en Educación sobre PBI, tuvo para el caso argentino un notable incremento desde el 3.6% en el 2003 hasta el 5.8% en 2015, que como se analizó en el

Año	Educación En % del G Argentina	Educación En % del PBI Argentina	Educación U\$D per cápita Argentina	Educación En % del G Francia	Educación En % del PBI Francia	Educación U\$D per cápita Francia
2017	13.3	5.5	797			
2016	13.4	5.6	708			
2015	14	5.8	860	9.7	5.5	2.073
2013	14.5	5.5	788	9.7	5.5	2.428
2011	15.2	5.3	677	9.9	5.5	2.506
2010	15	5	523	10.1	5.7	2.401
2008	15.8	4.9	443	10.3	5.5	2.572
2003	14	3.6	129	10.8	5.8	1.763

desarrollo, fue consecuencia de una política de Estado. Lamentablemente, en lo que sigue a continuación del 2015 se percibe un descenso de ese porcentaje. Y en lo que respecta a monto en dólares por persona, el efecto comparativo es aún más claro.

<sup>5</sup> Comisión Europea (2012). "La Seguridad Social en Francia"

Año	Salud	Salud	Salud	Salud	Salud	Salud
	En % del PBI Argentina	En % del G Argentina	U\$D per cápita Argentina	En % PBI Francia	En % del G Francia	U\$D per cápita Francia
2017	6.7	16	959	9.4	15.5	3.3763
2016	5.6	13.5	711	9.5	15.6	3.272
2015	6.8	16.5	1.014	8.7	15.5	3.224
2013	6.2	16.5	897	8.6	15.1	3.740
2011	5.7	16.3	723	8.6	15	3.753
2010	5.6	16.7	576	8.6	15.1	3.507
2008	4.5	14.7	408	8	15.1	3.671
2003	3.9	17	143	8	15	2.363

Obsérvese un gigantesco incremento desde 129 dólares por persona en el 2003 a 443 dólares por persona en 2008, tendencia que continúa en incremento hasta llegar a 860 dólares por persona en 2015. Y en lo que sigue, también se aprecia el mismo comportamiento que en el análisis porcentual mencionado anteriormente, es decir, una disminución, también notoria.

Y en cuanto a la comparativa entre ambos países, convocan al pensamiento y relación entre diversas cuestiones. Por un lado, el logro que consigue Argentina al establecer por ley el gasto en educación en torno al 6% del PBI, es tan meritorio que alcanza en ese porcentaje a Francia, considerado un país desarrollado, un país del primer mundo, y la cuna cultural de Europa y del Mundo. Pero claro, si medimos el gasto en dólares por individuo, justamente lo que tenemos allí es la ponderación de ese porcentaje contra el PBI de cada país, y contra el número de habitantes de cada país. Para no complicar el análisis y mostrarlo de manera directa y conceptual, podemos mencionar que Francia produce por año 5 veces más que Argentina, siendo que los PBI de Argentina y Francia oscilan por los 500.000 y 2.500.000 millones de dólares respectivamente. Pero en términos de población están muy parejos, siendo 45 millones la población de Argentina y 65 millones la población de Francia. Pues claro, el PBI per cápita ya se había mencionado que es abismalmente diferente, siendo para Argentina aproximadamente 11.000 dólares, en tanto ronda los 40.000 en el caso francés.

El caso de Salud transita por los mismos carriles de análisis que Educación. Queda a la vista que los valores para Francia son muy poco variables, tanto en porcentaje como en monto gastado por habitante. Pero el caso argentino sufre variaciones muy abruptas, que están vinculadas tanto a cambios de modelos económicos como a saltos en el precio del dólar. Hay una cuestión que parece saludable, utilizando doblemente el sentido semántico del término, refiriendo a la evolución del porcentaje asignado a Salud como porcentaje del PBI. Pero justamente a consecuencia de las variaciones del PBI, vemos dos etapas muy marcadas. Un período en el cual el gasto en salud asciende desde los 143 dólares por habitante en 2003 hasta los 1.014, período en el cual se multiplica casi por diez. Y luego, a partir del 2015, ese monto por habitante comienza a descender nuevamente. En términos de gasto per cápita, Francia se ubica en el puesto 12 y Argentina en el puesto 37, dentro de los 192 países del mundo.

Sintéticamente, se podría comparar en qué gasta su presupuesto cada país, o más bien, en qué porcentaje. Argentina gasta el 13.26% de su gasto público en educación, el 16.05% en sanidad, y el 2.05% en defensa. Mientras tanto, Francia destina a educación un 9.66% de su gasto público, a sanidad el 15.47% y a defensa un 4.1%.

### *El impacto distributivo del sistema tributario*

El impacto del sistema tributario sobre la distribución del ingreso de un país puede tener tres formas de manifestarse: Progresiva: cuando los que tienen más ingresos son los que más impuestos pagan y, entonces, la distribución del ingreso mejora como consecuencia del cobro de impuestos. Regresiva: cuando los que tienen menores ingresos pagan una proporción mayor de sus ingresos que las personas de rentas mayores, lo que lleva a una mayor desigualdad en la distribución como consecuencia del cobro de impuestos. Neutra: cuando la distribución del ingreso antes y después del cobro de impuestos es la misma.

En la Argentina, según un estudio de Gómez Sabaini y Rossignolo (2003) realizado con datos de 1997, los estratos inferiores de ingresos tributaban proporcionalmente más que los de ingresos más altos, por lo que el sistema impositivo resultaba regresivo. En el año 2010 se realizó un nuevo estudio (Gaggero y Rossignolo, 2011) que estableció una clasificación de los impuestos existentes del modo siguiente: Impuestos progresivos: El

que grava las ganancias de personas físicas, ya que su peso recae principalmente en los dos deciles superiores de ingresos y no incide en los deciles más bajos por efecto de los mínimos no imponibles, cargas de familia y deducciones especiales; en menor medida, el impuesto a las ganancias de sociedades, los derechos de exportación que recaen sobre la remuneración de los propietarios<sup>1</sup> y los impuestos patrimoniales, sin considerar el impuesto sobre las transacciones financieras (impuesto a los débitos y créditos bancarios). Impuestos regresivos: Aquellos que gravan los bienes, servicios y transacciones y que castigan en mayor medida a aquellos que consumen todos sus ingresos: el impuesto al valor agregado, los impuestos internos sobre bienes y servicios y el impuesto a los ingresos brutos.

### *El impacto distributivo del gasto social*

Así como se ha analizado el impacto distributivo de la recaudación de impuestos, se van a presentar a continuación las modificaciones que se producen en la distribución del ingreso como consecuencia del gasto público social. El gasto público es la herramienta fundamental que utiliza el gobierno para lograr una mejor distribución, o redistribución progresiva, de la renta. Sin embargo, el gasto social tiene efectos progresivos diferentes, según cómo se distribuyan sus beneficios y cómo afecten la distribución del ingreso. Algunos gastos sociales son claramente dirigidos a los sectores de menores recursos y otros son orientados de forma distinta a estos y otros sectores de la población, según las características de los instrumentos con que se distribuyen. Pero tal situación no les quita el carácter universal de su oferta. Por ejemplo, la educación pública primaria tiene un impacto mucho mayor en los sectores de bajos ingresos que en aquellos de altos ingresos. No pasa lo mismo con el gasto educativo en el nivel universitario, que es potencialmente dirigido a toda la población pero menos aprovechado por los sectores de bajos recursos. Aunque esta tendencia se ha revertido en el período 2003-2014.

Si bien algunos economistas consideran el gasto en educación superior como el de menor impacto redistributivo dentro del gasto público social, en los últimos años el cambio distributivo es evidente, lo que se explica en parte por la combinación del crecimiento del sistema universitario público y el acceso de los sectores de menores recursos a la educación superior. En este sentido, ha sido muy relevante la política de creación de nuevas universidades públicas en zonas donde vive la población de menores

recursos, lo que facilita su acceso a los estudios universitarios y, por lo tanto, acerca a la educación superior a la definición de ser “un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado”

El gasto realizado a través de la oferta de servicios de las políticas sectoriales (salud, vivienda, asistencia social) está más dirigido a los sectores de escasos recursos. En cambio, el gasto realizado a través del sistema de seguridad social, en el caso de las jubilaciones y pensiones, implica en su mayor parte una participación previa y prolongada en el mercado formal de trabajo, del que está excluida una parte importante de la población (generalmente la más vulnerable), y una mayor transferencia para quienes tuvieron mayores ingresos durante su vida laboral. Por esta razón es que este gasto resulta bastante menos progresivo que el realizado a través de las políticas sectoriales. Esta situación se ha atenuado en los últimos tiempos a partir de programas como el de jubilaciones por edad o la Asignación Universal por Hijo, dirigidos a los sectores más vulnerables de la población, independientemente de haber realizado aportes previos al sistema. La AUH ha logrado un resultado no solo de carácter cuantitativo sino cualitativo, ya que, por primera vez en décadas, una política social lograría que los grupos poblacionales históricamente más vulnerables (como niños, madres solteras o familias numerosas) tuvieran una menor probabilidad relativa de indigencia que el resto de la sociedad.

Como efecto de la política pública de gasto social, el índice de Gini mejora en la Argentina en más del 25% (pasa de 47,3 a 34,5). Obsérvese que el coeficiente de Gini pre impuestos es de 0,48, luego el coeficiente de Gini post impuestos baja a 0,47, y que luego del impacto redistributivo del gasto social, tenemos un coeficiente de Gini post gasto social de 0,34.

## ***Bibliografía***

- Δ López Accotto, A., Martínez, C., Mangas, M., Paparas, R. (2016). “Finanzas públicas y política fiscal Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina”, Ediciones UNGS
- Δ Benegas Lynch, A., Dania, R. “Sistemas Tributarios. Un análisis en torno al caso argentino”.
- Δ Thomas Piketty, T. (2014). “El Capital en el Siglo XXI”, Fondo de Cultura Económica de México.
- Δ Denaro, J. (2019). “Argentina entre las disputas de poder 2012-2019”, Ediciones La Página del Centro, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA)
- Δ Dborkin, D. “¿Cuál es la presión tributaria real?”, Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2005.
- Δ Denaro, J. (2013). “Economía Política con Justicia Social”, Editorial Docencia, Fundación Hernandarias
- Δ Kuhlmann, S. and Wollmann, H. (2014). “Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe”
- Δ Gilpin, R. (1987). “La Economía Política de las Relaciones Internacionales”, Grupo Editor Lationamericano
- Δ González, S. (2015). “Políticas Fiscales Comparadas: los casos de Francia y Alemania”. Fundació Pere Tarrés - Universitat Ramon Llull
- Δ OCDE. <http://www.oecd.org/>
- Δ OCDE. <http://www.oecd.org/centrodemexico/>
- Δ <https://datosmacro.expansion.com/pib/argentina>
- Δ Beaud, O. “Federalismo y federación en Francia ¿historia de un concepto impensable?”
- Δ <https://www.iprofesional.com/impuestos/309659-presion-impositiva-que-puesto-ocupa-argentina-en-el-ranking-mundial>
- Δ <https://www.ambito.com/economia/impuestos/la-argentina-lidera-un-ranking-presion-impositiva-mundial-n5075046>
- Δ <https://dirigentesdigital.com/mercados/europa/francia-paraiso-de-los-impuestos-MC433680>

- Δ Hardy, JP. “El Modelo Francés: Principios, organización y funcionamiento”
- Δ Comisión Europea (2012). “La Seguridad Social en Francia”  
[https://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20France\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20France_es.pdf)
- Δ Muñoz, E. “El impuesto al valor agregado en Francia”.  
<http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020081368/1020081368.PDF>