

OIKONOMOS

Revista Científica Semestral de Ciencias Económicas



ECONOMÍA CIENCIA PRESENTE



UNLaR
Universidad Nacional de La Rioja



Autoridades UNLaR

Rector:
Lic. Fabián Calderón

Vicerrector:
Ing. José Gaspanello

Autoridades Departamento Académico de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas

Decano:
Cr. Jorge Riboldi

Secretario Académico:
Dr. Rodrigo Torres

Revista Oikonomos

Directores:
Cra. Liliana Ortiz Fonzalida
Cr. Carlos Manassero

Coordinador:
Lic. Maximiliano Bron

ECONOMÍA CIENCIA PRESENTE

AÑO 3 – VOL. 2 –

Dirección:

Liliana Ortiz Fonzalida
Carlos Manassero

Coordinación de la revista:

Maximiliano Bron



OIKONOMOS

Sexta edición: 15 de Octubre de 2013, La Rioja, Argentina.

OIKONOMOS

Av. Luis M. de la Fuente s/n.

La Rioja. Argentina.

© De los Autores, 2013

© OIKONOMOS, 2013

Editorial: Universidad Nacional de La Rioja

Dirección: Liliana Ortiz Fonzalida, Carlos Manassero

Coordinación General: Maximiliano Bron

ISSN: 1853-5690



Esta publicación está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución - Compartir Igual 3.0 Unported](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/).



Revista OIKONOMOS, Año 3 Vol. 2.
ISSN 1853-5690
La Rioja (Argentina) 10/2013.
INDICE

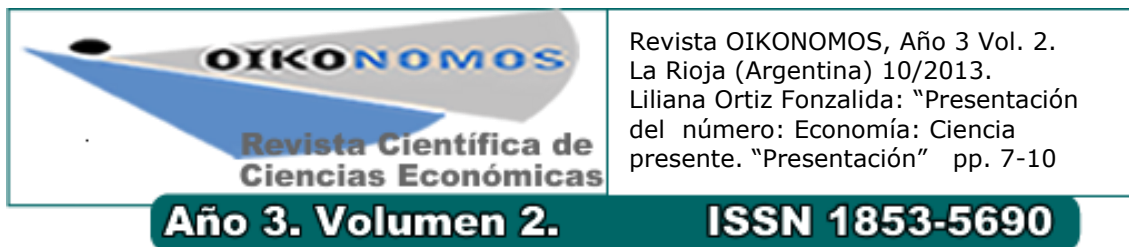
Año 3. Volumen 2.

ISSN 1853-5690

“ECONOMÍA CIENCIA PRESENTE”

Índice

0- Presentación del número Liliana Ortiz Fonzalida.....	7
1- Desigualdad Fiscal Y Vacíos Normativos en el Impuesto a las Ganancias. Carolina Zandri.....	11
2- La Imposición Presuntiva como Metodología para Estimar la Base Imponible de Referencia. Germán Oscar Antequera.....	21
3- Los tributos y la distribución del ingreso Jorge Riboldi y Gabriela Aguirre.....	50
4- ¿Qué hay detrás de un acuerdo entre países diferentes? Leila M. Waidatt.....	70
5- Análisis de los determinantes económicos de la actividad turística en la provincia de Córdoba. Efraín Molina; Eugenia Perona; Lucas Pussetto.....	77
6- La provisión del servicio de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires: fragmentación y desigualdad. Verónica Lucia Cáceres.....	94
7- Bases Para Planificación De Desarrollo Del Sector Secundario En La Rioja Enfoque “Rehovot”. Dora Eugenia Carbel.....	116



ECONOMÍA CIENCIA PRESENTE

C.P. Liliana Ortiz Fonzalida

Directora de Oikonomos.
Docente Investigadora de la UNLaR.
Miembro del Instituto de Economía Social
Miembro de la Comisión de Responsabilidad Social y Balance Social del CPCE La Rioja.

Email: lortizfonzalida@hotmail.com

DATOS DEL NÚMERO:

URL:

<http://oikonomos.unlar.edu.ar/no-3-volumen-2>

Fecha de Publicación:
15/10/2013

Dirección de la Revista:

Liliana Ortiz Fonzalida
Carlos Manassero

El Volumen sexto de la revista Oikonomos "Economía: Ciencia Presente" se pone a disposición de sus lectores y de la sociedad toda con artículos productos de trabajos de investigación, experiencias, reflexiones académicas que desde una perspectiva científica, se analizan diversos aspectos de completa actualidad. Este nuevo volumen surge a la luz de un nuevo contexto institucional, en el cual los valores de la libertad, la democracia, la diversidad, son las banderas que a partir del 9 de Octubre se enarbolaron en la UNLaR. Las actividades académicas científicas sin lugar a dudas tomaron nuevos impulsos, el que le otorga la Libertad que explicada

por Amartya Sen ¹ "más libertad, nos da más oportunidades de perseguir nuestro objetivos, aquellas cosas que valoramos".

Los primeros temas, presentados en esta oportunidad, se vinculan a una problemática de contexto nacional y de tipo económico fiscal. Luego luce un trabajo donde se analiza del escenario internacional en el cual desenvuelven las actividades políticas y económicas de diversos países y la manera de salir delante de los países en este contexto. Los últimos artículos presentan análisis provinciales sobre temas diversos como lo son la actividad turística, el agua potable y el desarrollo regional.

En el primer artículo la Cra Carolina Zandri, docente e Investigadora del ITIT (UNLaR) analiza un tema de profunda importancia en el campo fiscal "Desigualdad fiscal y vacíos Normativos en el Impuesto a las Ganancias." En el mismo refleja como la falta de legislación o de criterios claros en la aplicación del impuesto a las Ganancias deja en manos de los contribuyentes la interpretación del espíritu del legislador. Esto da lugar a que esta diversidad de metodologías genera inequidades fiscales. En este artículo en especial analiza el caso de las "amortizaciones de los Bienes de Uso" un interesante aporte, que es parte de un trabajo mayor en el cual se encuentran trabajando.

El trabajo denominado "La Imposición Presuntiva como Metodología para Estimar la Base Imponible de Referencia". Lic Germán Oscar Antequera (UNdeCH) analiza otro tema fiscal, la conducta que asumen muchos contribuyentes para minimizar el costo fiscal. En particular refleja en su trabajo los diferentes métodos que el Estado podría aplicar para los pequeños contribuyentes garantizando la determinación de la base imponible, sin posicionar al grupo de pequeños contribuyentes en el grupo del desinterés del fisco por auditar como tampoco permitir la generación de nuevas maneras de eludir impuestos.

¹ Sen Amartya "La Idea de la Justicia" E d.Taurus 2011

El Cr Jorge Riboldi y la Lic Gabriela Aguirre (UNLaR) desarrollan un tema de candente actualidad “Los tributos y la distribución del ingreso” , mostrando gráficos, tablas de datos , reflexionan sobre las contradicciones entre la dirección del gasto público tendiente a lograr mayor equidad social y la estructura tributaria de nuestro país la cual presenta un sesgo regresivo.

En el siguiente artículo la Cra Leila M Waidatt (UNLaR) ¿Qué hay detrás de un acuerdo entre países diferentes? Analiza la complejidad de escenario internacional, sobre el cual los países tratan de fijar políticas para garantizar una mejor calidad de vida de sus habitantes. La globalización promovió mejores oportunidades como así también mayores desigualdades, debiendo los países generar acuerdos para dinamizar sus propias realidades.

El equipo de investigadores de la Universidad Siglo XXI Lucas Pussetto; Efraín Molina; Eugenia Perona presentan en su artículo “Análisis de los determinantes económicos de la actividad turística en la provincia de Córdoba” presentan las conclusiones del trabajo de investigación realizado. En el mismo se destaca la aplicación de un modelo econométrico aplicado en el Sector Turístico de la provincia de Córdoba y nos proporcionan las conclusiones a las que arribaron.

Otro trabajo interesante es el articulo denominado “La provisión del servicio de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires: fragmentación y desigualdad” de Verónica Lucia Cáceres (UNGS). En el mismo su autora analiza a este servicio como un derecho humano básico el cual impacta no solo en el aspecto sanitario de los habitantes, sino también en el desarrollo territorial.

En el séptimo artículo “Bases Para Planificación De Desarrollo Del Sector Secundario En La Rioja” Enfoque “Rehovot” Dora Eugenia Carbel analiza desde lo metodológico la aplicación del programa *Desarrollo Rural Regional Integrado* (DRRI) . Este programa se presenta diversas etapas concatenadas en las diversas actividades

económicas. El fin es llegar con éxito al cumplimiento de los objetivos que todos los planes de desarrollo regional presentan.

El compromiso de la comunidad académica con las ciencias económicas, la necesidad de socializar, compartir y demostrar sus trabajos, con el fin de servir a la comunidad toda han encontrado en OIKONOMOS un nuevo espacio.

Con este número de la revista se cierra el año dos mil trece y se cumple una meta muy añorada, ser un espacio de difusión continua y de calidad de los diversos temas que preocupan a quienes hacen ciencia desde la economía.

Un agradecimiento muy especial a los autores, a los miembros del comité académico, a las nuevas autoridades de las UNLaR, en particular al Decano del Departamento de Ciencias Sociales Jurídicas y Económicas Cr. Jorge Riboldi quien facilito todos los caminos para permitir esta publicación concluya exitosamente este año.

Cita de este artículo:

ORTIZ FONZALIDA, L. (2013) "Economía: Ciencia presente".
Revista OIKONOMOS [en línea] 15 de Octubre de 2013, Año 3,
Vol. 2. pp.07-10. Recuperado (Fecha de acceso), de
<http://oikonomos.unlar.edu.ar>



DESIGUALDAD FISCAL Y VACIOS NORMATIVOS EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS

Carolina Zandri

Contadora -Docente –
Investigadora ITIT
Universidad Nacional de La Rioja

Palabras Clave: Impuesto
Ganancias- Amortizaciones –
Jurisprudencia.

Key Words:
Income Tax, Depreciation,
Jurisprudence.

Resumen

El presente trabajo forma parte de una investigación de mayor magnitud que la autora se encuentra efectuando, en relación al Impuesto a las Ganancias, en el Instituto Técnico de Investigaciones Tributarias de la Universidad Nacional de La Rioja.

En este artículo se presentan los avances de investigación realizado sobre el tema de las Amortizaciones de los Bienes de uso su consideración en la Ley de Impuesto a las Ganancias 20628. Sobre el particular existen algunos vacíos legales que da lugar a las múltiples interpretaciones conceptuales, procedimentales y sobre las metodologías de cálculos de las amortizaciones que en la práctica

se presentan. Atendiendo a la diversidad de los bienes de uso según sea la actividad económica, las evoluciones tecnológicas que juegan un rol cada vez más importante

La complejidad para el contribuyente como para el organismo recaudador concluyen en muchos casos a que sea la Corte Suprema de Justicia quien resuelva estos casos y fije jurisprudencia sobre el particular .

Abstract

This work is part of a greater investigation than the author has found in relation to income tax, at the Technical Institute of Tax Research at the University Nacional de La Rioja. Presented in this article are the advances, found through research, about the subject of Depreciation of Assets and the use of them in the consideration in the Income Tax Act 20628. In this regard, there are some gaps within the law resulting in multiple concepts, procedures and methodologies to calculate depreciation in practice are presented interpretations. Dealing with the diversity of assets according to economic activity, technological developments that play an increasingly important and complex role for all involved; the taxpayer and the collection agency. To conclude, it is the Supreme Court of Justice that solves many of these cases and creates case law on the subject.

Amortizaciones de bienes de uso – Vida útil de un bien mueble amortizable: ¿Vida útil técnica o económica?

La amortización de bienes (muebles, inmuebles, intangibles) presenta distintas connotaciones y problemáticas que deben ser correctamente ponderadas, a la hora de determinar la base imponible del Impuesto a las Ganancias. Dentro de toda ese abanico de cuestiones la obsolescencia, por adelantos tecnológicos o pérdida de utilidad relativa, causada por el avance tecnológico: ¿es posible tenerla en cuenta cuando se estima la vida útil probable de un bien mueble amortizable?

El concepto de vida útil no se encuentra definido en el texto legal, ni en el decreto reglamentario; pero, podríamos distinguir dos interpretaciones: una que tiene en cuenta la vida útil en función del “lapso de uso físico probable” (duración física) o técnicamente posible del bien; y, otra que considera la vida útil en función del tiempo que es económicamente ventajosa su utilización.²

El Art. 82 de la ley N° 20628 de Impuesto a las ganancias, en adelante LIG, fija como principio general de las depreciaciones las amortizaciones por desgaste y agotamiento y las pérdidas por desuso.

Aproximaremos una definición de cada concepto:

a) Por desgaste: es aquel que se produce por la utilización normal de las cosas.

b) Por agotamiento: es la extinción de los bienes por la explotación a la que son sometidos (Ej: minas, canteras, etc.).

c) Por desuso: es el resultado de la obsolescencia; es decir, la pérdida de la utilidad relativa de los bienes que antes la tenían causada por el avance tecnológico.

Los usos y costumbres en general, en el pasado, tanto de parte del fisco como de los contribuyentes, fue estimar los años de vida en función de la duración física de los bienes.

En etapas recientes, en cambio, el criterio de los contribuyentes fue que el agotamiento y desuso no se refiere sólo a su duración física sino contemplar, también, la pérdida de utilidad del producto que justifica la inversión; o bien, su desuso por razones tecnológicas o por la imposibilidad de utilización.

En un contexto de veloz cambio tecnológico, como el que en la actualidad se desarrolla en el mundo, el desconocimiento como elemento central para la determinación de los plazos de amortización de algunos bienes (especialmente afectados por esa evolución), pueden producir alteraciones de significación.

² Conflictos con el modo de calcular las amortizaciones de bienes de uso. Autor Garcia Fernando D. Octubre /2006 Publicacion Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE) Boletín XXVII

Teniendo en cuenta que el art. 84 de la LIG no establece para los bienes muebles amortizables el término de vida útil (como si lo hace - el art. 83 - en los inmuebles que fija 50 años siendo en consecuencia el porcentaje de amortización del 2 % anual) es, en el caso de de los bienes muebles amortizables, el contribuyente quien tiene la facultad y responsabilidad de estimar la probable vida útil del bien y la DGI podrá admitir un procedimiento distinto (unidades producidas, horas trabajadas, etc.)

La razonabilidad y la prudencia en la estimación de los años de vida útil resultan de importancia, porque en función de ello se pagara más o menos impuesto, según los casos. Cuantos menos años de vida útil se le asignen al bien, las amortizaciones a deducir serán mayores y, por ende, se pagara menos impuesto y viceversa.

Los contribuyentes en general, entonces, comenzaron a considerar menos años de vida útil probable; y, el fisco comenzó a impugnar, por no compartir el criterio de los contribuyentes, especialmente en bienes que ex -ante se podían estimar en función del grado de obsolescencia por los avances tecnológicos.

Este cálculo es producto del cociente que establece la ley, previsto en el art 84: costo del bien dividido por los años de vida útil probable del mismo.

El vacío legal que encontramos es, precisamente, la falta de precisión en cuanto al número de años para amortizar los bienes muebles que, por los avances tecnológicos, han caído en desuso; es decir, teniendo en cuenta el factor obsolescencia.

El art 66 de la LIG contempla el tratamiento, para los bienes en desuso específicamente, y deriva en cuanto al cálculo al art 84.

Entendemos la obsolescencia como la caída por desuso de maquinas, equipos y tecnologías motivadas no por un mal funcionamiento, sino por un "insuficiente desempeño de sus funciones", en comparación con las nuevas maquinas, equipos y tecnologías introducidas en el mercado.

Por ejemplo: ¿una computadora se amortizara impositivamente en 10, 15 o 20 años?

Contablemente esta previsto tener en cuenta el factor obsolescencia. Impositivamente está contemplada su deducción; pero, el conflicto aparece cuando se estiman los años de vida útil considerando el factor obsolescencia.

Y comenzaron los conflictos con el modo de calcular las amortizaciones, por cuanto dentro de los que es vida útil, los contribuyentes tienen en cuenta el efecto o pérdidas como consecuencia de los avances tecnológicos; entonces, fija para los bienes menos años de vida útil.

Había también poca doctrina y jurisprudencia que tratara el tema obsolescencia, especialmente en bienes relacionados con las comunicaciones, con la informática, cuyos avances tecnológicos, en este siglo, han sido muy vertiginosos. Así, encontramos, pñor ejemplo:

Telintar SA, “Oleoducto Transandino Argentina SA” (3), “Oleoductos del Valle SA” (4) entre otros y en sentido similar.

“Telintar SA” (1): este conflicto por la vida útil de los cables de fibra óptica terminó en la CSJN y, luego, por una Instrucción general de AFIP (2) allanándose al criterio de la Corte:

Veamos como resolvió la Corte:

“Los ministros de la Corte Suprema de Justicia ponen de relieve que ni la ley del impuesto a las ganancias, ni su reglamentación fijan la vida útil para cada tipo de bien y tampoco establecen pautas para su cálculo; por ello ante la ausencia de toda precisión normativa y al no exigirse más que una estimación “probable”, debe entenderse que la determinación de la vida útil de los bienes está dada por la estimación razonable y ponderada que efectúe el contribuyente... Y que no corresponde excluir la consideración de la obsolescencia como uno de los factores a tener en cuenta para establecer la vida útil probable de los bienes”.

Conclusión: este fallo es útil para el caso de los cables de fibras ópticas y, como pauta general, a tener en cuenta - el factor obsolescencia - en la vida económica del bien y no sólo su durabilidad, pero: ¿qué ocurriría si nuevamente el fisco, en otros bienes, no acepta los años de vida útil que estima probable el contribuyente, en el caso de bienes que por el avance tecnológico, a diario, vemos que van quedando obsoletos?

El allanamiento de la AFIP al fallo de la Corte, con la Instrucción General 07/2012 del 19/07/2012 (SDG ASJ), es claro en cuanto a aceptar la vida probable del bien de uso que estima el contribuyente y a tener en cuenta el factor obsolescencia al determinar los años de vida útil, pero: ¿para casos similares?.

La AFIP tiene facultades de fiscalización y puede considerar, aún, que el contribuyente ha amortizado en plazos menores; y, más aun, ha tenido en cuenta el factor tecnológico por ejemplo y considera que no ha sido razonable y prudente; o considera otros criterios de orden técnico que así lo justifiquen y, entonces, vuelve el conflicto nuevamente - en lo administrativo y judicial - por no estar legislado.

Fallo TELINTAR SA ³ - BREVE SINTESIS

AFIP: impugna las DD.JJ. del impuesto a las ganancias, presentadas por el contribuyente, por considerar que la vida útil de 15 años que estimó, para calcular las amortizaciones de los cables submarinos de las fibras ópticas, no era correcto (estimando el fisco en 20 años).

Tribunal Fiscal: El contribuyente apela la Determinación de Oficio al Tribunal Fiscal quien, en fallo dividido, confirmó la Determinación de Oficio en cuanto a capital y revocó la resolución en cuanto determina intereses y multas.

El voto mayoritario expresó que la mayoría de la prueba de autos tenía relación con la obsolescencia, como elemento prioritario para estimar la duración de la fibra óptica, y que es necesario rescatar cuál

³ Fallo "Telintar SA"

sería el desgaste puro –envejecimiento que sufren los bienes por su utilización normal en actividad a la que están destinados, de acuerdo al art. 82 de La LIG- y concluyo que: sin tener en cuenta el factor obsolescencia la duración de los cables submarinos, de fibra óptica, es entre 20 y 30 años.

En cambio el voto minoritario expresó que es importante considerar los diferentes factores de obsolescencia del bien mencionando, y que es un dato importante a considerar para establecer la capacidad esperada de servicio del bien, atento a su obsolescencia por los cambios tecnológicos o por los distintos empleos a los que el mismo es afectado, además de los exclusivamente físicos, concluyendo que el plazo razonable era de 15 años.

Ambas partes apelaron ante la Cámara Nacional de Apelaciones

Cámara Federal de Apelaciones

La Cámara tomó el voto minoritario del Tribunal Fiscal y los informes del INTI, del Instituto Tecnológico del Consejo de Cs. Es. de Ciudad Autónoma de Bs. As. y otros, confirmando que la vida útil es inferior a 20 años; y concluye que el acto determinativo carece de suficientes elementos para modificar la amortización utilizada por la actora. Valora el factor obsolescencia para analizar el desuso de los bienes en cuestión.

La causa va a la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Los ministros de la Corte Suprema de Justicia ponen de relieve que ni la ley del impuesto a las ganancias, ni su reglamentación, fijan la vida útil para cada tipo de bien y tampoco establecen pautas para su cálculo; por ello ante la ausencia de toda precisión normativa y al no exigirse más que una estimación “probable”, debe entenderse que la determinación de la vida útil de los bienes está dada por la estimación razonable y ponderada que efectúe el contribuyente. Y

que no corresponde excluir la consideración de la obsolescencia como uno de los factores a tener en cuenta para establecer la vida útil probable de los bienes.

Constan en el expediente diversos informes de empresas privadas que fabrican la mismas, nacionales y extranjeras, informes técnicos de instituciones oficiales como Secretaria de Comunicaciones, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Universidades Nacionales (Facultades de ingeniería) que analizaron técnicamente la composición y estimación de vida útil de los cables para fibras ópticas, Consejo Profesional de Cs. Ec. de Ciudad Autónoma de Bs. As. etc., pruebas periciales con diferencias de criterios entre los peritos o que ponían de manifiesto la opinable de la materia y de las cuestiones aportadas por ambas partes, para que los jueces pudieran dilucidar.

ARTICULOS ANALIZADOS DE LA LEY DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS Y DECRETO REGLAMENTARIO

El Art. 82 de la ley N° 20628⁴ de Impuesto a las ganancias en adelante LIG – permite las deducciones de las ganancias de las categorías primera, segunda, tercera y cuarta, y con las limitaciones de la ley, estableciendo que también se podrán deducir:

f) Las amortizaciones por desgaste y agotamiento y las pérdidas por desuso, de acuerdo con lo que establecen los artículos pertinentes, excepto las comprendidas en el inciso l) del artículo 88.

El Art. 66 LIG - Cuando alguno de los bienes amortizables, salvo los inmuebles, quedara fuera de uso (desuso), el contribuyente podrá optar entre seguir amortizándolos anualmente hasta la total extinción del valor original o, imputar la diferencia que resulte entre el importe

⁴ Ley de Impuesto a las Ganancias N° 20628, RA.

aún no amortizado y el precio de venta, en el balance impositivo del año en que ésta se realice.

En lo pertinente, serán de aplicación las normas sobre ajuste de la amortización y del valor de los bienes contenidos en los artículos 58 y 84.

El Art. 84 LIG - En concepto de amortización impositiva anual para compensar el desgaste de los bienes - excepto inmuebles - empleados por el contribuyente para producir ganancias gravadas, se admitirá deducir la suma que resulte de acuerdo con las siguientes normas:

1. Se dividirá el costo o valor de adquisición de los bienes por un número igual a los años de vida útil probable de los mismos. La DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA podrá admitir un procedimiento distinto (unidades producidas, horas trabajadas, etcétera) cuando razones de orden técnico lo justifiquen.

Art. 95 del DR⁵- A los fines de lo dispuesto por el artículo 66 de la ley, en el caso de que alguno de los bienes muebles amortizables quedara fuera de uso, el contribuyente podrá optar por:

a) seguir amortizando anualmente el bien respectivo, hasta la total extinción de su valor original o hasta el momento de su enajenación;

b) no practicar amortización alguna desde el ejercicio de su retiro. En este caso, en oportunidad de producirse la venta del bien, se imputará al ejercicio en que ésta se produzca, la diferencia que resulte entre el valor residual a la fecha del retiro y el precio de venta.

En ambos casos serán de aplicación en lo pertinente, las normas de actualización contenidas en los artículos 58 y 84 de la ley.

⁵ Decreto Reglamentario Impuesto a las Ganancias N° 1344/98

Referencias:

- 1) "Telintar SA"
- 2) I.G. AFIP 7/12012(SDG ASJ)
- 3) "Oleoducto Transandino Argentina SA"
- 4) "Oleoductos del Valle SA"
- 5) Conflictos con el modo de calcular las amortizaciones de bienes de uso. Autor Garcia Fernando D. Octubre /2006 Publicación Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE) Boletín XXVII
- 6) Instrucción General N° 7/2012 (SDG ASJ)

Cita de este artículo:

ZANDRI, C. (2013) "Desigualdad fiscal y vacíos Normativos en el impuesto a las ganancias". *Revista OIKONOMOS [en línea] 15 de Octubre de 2013, Año 3, Vol. 2.* pp.11-20. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>



LA IMPOSICIÓN PRESUNTIVA COMO METODOLOGÍA PARA ESTIMAR LA BASE IMPONIBLE DE REFERENCIA

Germán Oscar Antequera

Departamento de Ciencias Sociales,
Jurídicas y Económicas.
Universidad Nacional de Chilecito
Chilecito, La Rioja, Argentina

Palabras Clave:

Impuestos – Bases Imponible –
Imposición Presuntiva

Key Words:

*Voluntary, Corporate Social
Responsibility, Social
Responsibility University*

Resumen

En todos los países existen empresas e individuos que buscan evitar el impacto del sistema impositivo. Algunos tienen el nivel de influencia política suficiente como para quedar al margen del alcance de la legislación o norma impositiva. Otros, simplemente, cometen fraude; por ejemplo, sobredeclarando deducciones o subdeclarando ingresos o ventas.

En virtud de ello, el diseño de metodologías para enfrentar las distintas formas de elusión o evasión de impuestos, constituye la tarea central, y más difícil, que debe abordar la administración tributaria.

El grupo que presenta un mayor desafío para controlar es el de pequeños contribuyentes, ya que llevar adelante un plan de auditorías con un nivel de

cobertura aceptable implicaría un gasto demasiado grande para la Administración Tributaria.

Una herramienta para enfrentar el problema la constituyen los llamados métodos de estimación objetiva, también denominados métodos presuntivos. El término imposición presunta abarca procedimientos bajo los cuales la base imponible deseada, directa o indirecta, no se mide directamente, sino que se infiere a partir de indicadores simples, los cuales son más fáciles de medir que la base misma.

El objetivo del presente trabajo es el de resumir y presentar distintos métodos presuntivos utilizados con éxito para la determinación de la base imponible de referencia.

Abstract

In every country there are companies and individuals who attempt to avoid the impact of the tax system. Some have the level of sufficient political clout to be beyond the scope of the tax law or rule . Others simply commit fraud, for example by declaring deductions or subdeclaring income or sales. Under this, the design of the methodologies to deal with the various forms of tax avoidance or evasion, is the central task, and proves to be difficult to be addressed by the tax administration.

The group that presents a major challenge to control is the seemingly average taxpayers, who carries out a plan audits an acceptable level of coverage would involve too great a cost to the Tax Administration. A tool to address the problem is called the objective assessment method, also called presumptive methods. The term imposition covers procedures under which the taxable amount desired, directly or indirect, is not measured directly, but is inferred from indicators. These are more easily measured than the base itself.

The aim of this paper is to summarize and present different methods used successfully for determining the tax baseline.

1. Introducción

En todos los países, sin excepción, existen empresas e individuos que buscan evitar el impacto del sistema impositivo. Algunos tienen el nivel de influencia política suficiente como para quedar al margen del alcance de la legislación o norma impositiva. Otros, simplemente, cometen fraude; por ejemplo, sobredeclarando deducciones o subdeclarando ingresos o ventas. También existen los que van más allá y, en algunos países, logran operar completamente fuera del sistema económico formal y por lo tanto del sistema impositivo¹.

En virtud de ello, el diseño de metodologías para enfrentar las distintas formas de elusión o evasión de impuestos, constituye la tarea central, y más difícil, que debe abordar la administración tributaria.

En principio, la estrategia lógica consistiría en implementar auditorías de campo, que abarcaran a todo el espectro de contribuyentes con la misma intensidad. Comenzando con aquellos que están registrados, la auditoría podría detectar no sólo el nivel de no cumplimiento sino también haría posible rastrear e identificar a aquellos que están fuera del sistema formal.

Sin embargo, esto implica la asignación de recursos que resultan escasos en todos los países, en especial en los que se encuentran en vías de desarrollo. Por lo tanto la estrategia que han implementado la mayoría de los países, y las jurisdicciones subnacionales dentro de ellos, ha sido la de segmentar el universo de contribuyentes según su tamaño y aplicar estrategias diferenciadas en cada estrato.

La creación, dentro de los organigramas de los organismos de recaudación, de las denominadas Unidades de Grandes Contribuyentes es consecuencia de esta estrategia. Puesto que las grandes y medianas empresas son limitadas en número y proporcionan, en la mayoría de los casos, entre un medio y dos tercios de la recaudación total; los esfuerzos de auditoría han sido concentrados en este sector.

En el otro extremo se encuentra el grupo de pequeños contribuyentes, grande en número pero individualmente insignificantes en términos de recaudación.

¹ La literatura ha denominado a estos individuos de distinta manera, una de ellas es la de “fantasmas”. Una clasificación más exhaustiva de esta clase puede encontrarse en Romanov (2003).

Una cobertura del 0.07% implica que, en promedio, cada pequeño contribuyente es auditado cada 142 años. Este nivel de cobertura para los pequeños contribuyentes, que es producto de las restricciones de recursos que enfrenta la administración tributaria, puede incidir negativamente en el nivel de cumplimiento de este segmento. A su vez, como señalan Webley y Adams (2001), el no cumplimiento de los pequeños contribuyentes puede tener efectos adversos sobre el nivel de cumplimiento de los demás estratos.

Por otra parte, que individualmente sean poco productivos como contribuyentes, no significa que como conjunto lo sean.

Puesto que esta problemática también se evidencia en otros países, se han propuesto mecanismos de imposición que atiendan a las particularidades del sector de pequeños contribuyentes, que buscan, al mismo tiempo, imponerles el nivel de carga tributaria que guarde relación con el ingreso potencial que representan, que permitan mejorar el nivel de cumplimiento y que produzca, dentro de los organismos de fiscalización, una liberación de personal especializado y su asignación a tareas más productivas y, en consecuencia, un aumento en la eficiencia de recaudación y administración del cumplimiento.

Una herramienta para enfrentar el problema la constituyen los llamados métodos de estimación objetiva (MEO), también denominados métodos presuntivos (MP).

Tomando la definición dada por Pashev (2005), "un impuesto presunto es, en general, una aproximación del impuesto estándar, el cual se aplica cuando la base imponible es pequeña o difícil de verificar, debido a recursos administrativos escasos o a prácticas contables inapropiadas". De acuerdo a esto; el término imposición presunta abarca procedimientos bajo los cuales la base imponible deseada, directa o indirecta, no se mide directamente, sino que se infiere a partir de indicadores simples, los cuales son más fáciles de medir que la base misma. Por ejemplo, en su aplicación más común, como proxy del impuesto a la renta, la obligación tributaria se construye a partir de la capacidad de generar renta, medida a través de indicadores indirectos, en vez de hacerlo en base a la renta propiamente dicha. En este contexto, un impuesto presunto constituye un medio para enfrentar la ineficiencia administrativa (entendida como altos costos de administración por unidad de ingreso tributario). Ella puede ser reflejo de

una baja capacidad del contribuyente a generar ingresos o una alta propensión a evadir impuestos.

La imposición presuntiva no es un concepto nuevo. Formas primitivas de esta mecánica de imposición pueden encontrarse ya en el siglo XVIII, cuando los activos eran la principal fuente de renta. En ese entonces, los impuestos estaban basados sobre medidas de la riqueza en lugar de la renta: por ejemplo el valor de la tierra y otros activos, incluyendo el número de ventanas como indicador del valor de la vivienda y del nivel de vida.

En las últimas décadas los MP se han utilizado en un número importante de países en desarrollo como forma de enfrentar el problema de lo que en la literatura se conoce como "sectores hard-to-tax (HTT)"², tales como los pequeños comercios, los sectores de servicios, la agricultura, los cuentapropistas; así como otros sectores donde se estima que la brecha de cumplimiento se encuentra por encima del promedio. Es decir que "son medidas intervencionistas diseñadas para mejorar la capacidad de cumplimiento de la ley, tanto de los contribuyentes registrados como de los HTT en general" (Terkper, 2003).

Si bien la imposición presuntiva puede ser usada para cualquier impuesto que se basa normalmente en registros contables, tales como el impuesto a la renta, el impuesto a los ingresos brutos y el IVA, ésta se ha aplicado más comúnmente en el caso del impuesto a la renta. Puesto que, en virtud de ello, la literatura disponible resulta sesgada, el desarrollo que se expondrá a continuación sobre las principales características de los MP reflejará esta situación, utilizando como documento base el artículo de Thuronyi (1996).

Lo que sí se desprenderá de la exposición, es que los distintos tipos de MP pueden tener efectos de incentivos, de ingreso, consecuencias distributivas y de equidad, niveles de complejidad legal e implicaciones administrativas bastantes diferentes.

El objetivo del presente trabajo es el de resumir y presentar distintos métodos presuntivos utilizados con éxito para la determinación de la base imponible de referencia.

² Algunos trabajos que tratan extensivamente el problema de los HTT y como enfrentarlo son los de Alm y Martínez-Vazquez(2003), Bird y Wallace(2003), Terkper(2003) y Semikolenova(1999).

2. Principales Características Legales de los MP

2.1. Refutable vs. Irrefutable

Refutable significa que si el contribuyente no está de acuerdo con la obligación impositiva que se ha calculado, puede apelar dicho cálculo si demuestra que su ingreso real fue menor que el calculado bajo el MP.

La evaluación refutable es una característica universal del procedimiento impositivo, establecido para hacer frente a casos donde el contribuyente no muestra disposición a revelar completamente su situación financiera o directamente no presenta declaraciones, estando obligado a hacerlo. En estos casos, la ley autoriza a la autoridad competente a utilizar métodos indirectos para determinar la base imponible, basados en criterios quizás arbitrarios o en los datos disponibles. Como al contribuyente se le permite presentar información que refute el cálculo hecho por la autoridad impositiva, este tipo de evaluación presunta no representa una desviación respecto a la normativa existente para determinar la obligación impositiva.

2.2. Impuesto Mínimo vs. Exclusivo

En el caso en que la estimación no es refutable, se tiene el impuesto mínimo; donde la obligación no es inferior a la determinada bajo las reglas presuntivas, o exclusivo; donde la obligación se determina solamente bajo el método presuntivo, incluso si el método ordinario de cálculo condujera a una obligación mayor.

La presunción exclusiva no crea desincentivos a generar ingresos, sino que el efecto incentivo dependerá de los factores usados para determinar la renta presunta. De hecho, la presunción exclusiva no es un impuesto a la renta propiamente dicho sino un impuesto sobre lo que se utiliza para determinar la presunción. Así, si se basa en los factores de producción es un impuesto al ingreso potencial y si se basa en "el estilo de vida" del contribuyente, es un impuesto al consumo.

Si bien la presunción exclusiva tiene la ventaja de la simplicidad y mínimos efectos de desincentivos, sufre por la falta de equidad. Contribuyentes que tienen ingresos substancialmente diferentes pueden pagar lo mismo si la base imponible calculada por el MP es la misma.

2.3. Mecánico vs. Discrecional

Los MP también se pueden distinguir de acuerdo al grado de discrecionalidad que le otorgan al agente fiscalizador. Algunos métodos son bastante mecánicos, por ejemplo aquellos que están basados en un porcentaje de los activos de la empresa. Otros, como el método basado en la riqueza neta, permiten un alto nivel de discreción por parte del agente que lo aplica.

El método discrecional, por lo general será diseñado de manera tal que sea refutable, de lo contrario la autoridad fiscal tendría el poder de actuar de manera arbitraria.

3. Métodos Presuntivos Particulares

3.1. Reconstrucción del Ingreso

Si el contribuyente no ha realizado la declaración impositiva o si, habiéndolo hecho, ha subdeclarado substancialmente su ingreso y las transacciones que lo han generado no pueden ser rastreadas, la autoridad está autorizada a determinar la base imponible basado en su mejor juicio. Esto puede involucrar el uso de un método que tenga una base razonable para el caso particular. En la medida que la evaluación se base en hechos razonables, no es necesario prescribir ninguna metodología específica. No obstante existen situaciones donde ciertas estrategias de evaluación son más razonables que otras.

Así, en ausencia de información substancial respecto a la renta del contribuyente, un método utilizado comúnmente consiste en estimar el ingreso utilizando el cambio en la riqueza neta experimentada por el contribuyente en el último año y sumando a esta cantidad una estimación del consumo del contribuyente, en base a un análisis de su estilo de vida. Este es llamado Método de la Riqueza Neta.

En términos de la tipología expuesta en el punto 2, este método es generalmente refutable, reemplaza toda la base imponible y contiene un grado substancial de discreción, ya que la reconstrucción de la riqueza neta al comienzo y al final del año y del gasto de consumo requiere del buen juicio del agente fiscalizador.

Además, este método es intensivo en términos de recursos humanos, requiere de auditores bien entrenados y no está pensado para ser aplicado

de manera masiva. Sí puede ser utilizado para el caso de algunas "cuentas" significativamente productivas.

Cuando no se tiene evidencia de la riqueza neta del contribuyente, el ingreso puede ser estimado en base a los gastos totales en efectivo.

3.2. Porcentaje de los Ingresos Brutos

La legislación en algunos países ha establecido una presunción de tipo impuesto mínimo, por la cual el ingreso sujeto al impuesto no puede ser menor que un porcentaje específico de los ingresos brutos del negocio. Para aquellos negocios que pagan el impuesto de esta manera, el impuesto tiene los mismos efectos económicos que un impuesto sobre las ventas.

El efecto cascada del impuesto tiene dos dimensiones. Primero, cuando a la mayoría de las firmas se les calcula la obligación tributaria sobre la base de los ingresos brutos, el impuesto se parece a un impuesto a las ventas y, por lo tanto, presenta los problemas de cascada de tal impuesto. Segundo, el grado de integración de una firma puede determinar si la empresa paga el impuesto sobre una base presuntiva. Por ejemplo, suponga que la normativa establece que la renta mínima imponible es del 5% de los ingresos brutos. La firma X produce un bien a un costo de 96 y lo vende a la firma Y por 100. A su vez, la firma Y incurre en gastos por 10 y lo revende a 114. En el caso descrito, el beneficio tanto de X como de Y quedaría por debajo del porcentaje establecido, y por lo tanto el impuesto sería pagado sobre la base presuntiva. Sin embargo, si las firmas unieran, produciendo a un costo de 106 y vendiendo a 114, ellas pagarían impuestos sobre el beneficio de 8 y el impuesto presuntivo no se aplicaría.

Un problema adicional con este tipo de impuesto mínimo, es que no existe una fuerte correlación entre el ingreso de un año particular y la facturación total. Además, el ingreso neto es probable que represente porcentajes muy variables de los ingresos brutos, dependiendo de la industria que se trate, el grado de integración de la empresa en particular, y del tipo de bien o servicio ofrecido (por ejemplo, un pequeño comercio de indumentaria puede necesitar un margen de beneficio más alto para cubrir sus costos que el caso de operaciones de ventas de grandes volúmenes). Así, si se utiliza el mismo porcentaje para todas las empresas, este no representará una medida precisa para aproximar el ingreso neto.

El problema puede ser neutralizado clasificando a los contribuyentes de acuerdo a la rama de actividad que realizan y especificando un porcentaje de beneficio a ser aplicado sobre los ingresos brutos basados en estudios de la industria para cada tipo de negocios a ser cubierto. Este enfoque, más sofisticado, reduce la inexactitud de la presunción pero la hace más complicada de aplicar, especialmente para aquellos contribuyentes que tienen operaciones que atraviesan distintas líneas en distintas industrias. Además, para ser preciso, este enfoque requiere determinar los márgenes de beneficios vigentes, esfuerzo que requiere de recursos de los cuales puede no disponerse, debido a restricciones presupuestarias.

Por otra parte, al elaborar la normativa para el impuesto, es necesario especificar que contribuyentes estarán sujetos al impuesto y que ítems serán incluidos en los ingresos brutos. Por ejemplo, una podría especificar que los ingresos brutos incluyen todas las entradas de un negocio y que tanto los individuos como las empresas están sujetos al impuesto. Esto, a su vez, requiere determinar que ingresos son ingresos procedentes de la actividad comercial. Ítems como intereses, dividendos, y rentas deberían ser tratados como ingresos de la actividad y de ser así bajo que circunstancias.

3.3. Porcentaje de Activos

En algunos países se encuentra en vigencia un impuesto mínimo basado en un porcentaje fijo de los activos del negocio del contribuyente.

La racionalidad económica de un impuesto a los activos es que el contribuyente, ex ante, espera obtener una tasa de rendimiento promedio dada sobre sus activos. Por supuesto, tal imposición podría ser considerada injusta, ya que el rendimiento ex post del negocio es muy probable que sea diferente del que se esperaba. Además, el impuesto mínimo sobre los activos puede desincentivar inversiones de riesgo en circunstancias donde se le niega al contribuyente el beneficio de deducir las pérdidas resultantes de la inversión.

Entonces, para evaluar si tiene sentido implementar un impuesto sobre los activos y como debería ser diseñado tal impuesto, es necesario establecer el propósito del mismo. Un impuesto de tales características, puede ser justificado como parte permanente del sistema impositivo solo si puede

ayudar a resolver problemas con la administración del impuesto al ingreso que son difíciles de solucionar directamente.

Por ejemplo, podría ser útil para enfrentar indirectamente los problemas que surgen con los precios de transferencia. Suponga que las empresas multinacionales utilizan los precios de transferencia para subvaluar la base imponible. En este caso, el impuesto sobre los activos permitiría la recaudación de ingresos sin importar los precios de transferencias reportados por las empresas. Sin embargo, esta estrategia solo funciona si la filial establecida en el país tiene un volumen de activos que resultan significativos. A menudo, los problemas con los precios de transferencia están asociados con la existencia de activos intangibles que no son incluidos en los balances de la filial local.

El diseño específico de la normativa involucra cuestiones particulares que van más allá del nivel de exposición que se desea para el presente informe, por lo cual se invita al interesado en tales cuestiones a la lectura de Tanzi y Casanegra (1987) y Thuronyi (1996).

4. Métodos Presuntivos para Pequeños

Contribuyentes (I)

4.1. Sumas fijas basadas en el tipo de actividad

Bajo este método, se aplica un impuesto mínimo basado en el tipo de actividad o profesión del contribuyente. Para evitar inequidades, las sumas estimadas deben ser fijadas en niveles más bien bajos. Por lo tanto serían inefectivas para determinar la carga tributaria de aquellos profesionales de altos ingresos.

Una alternativa consistiría en dividir a los contribuyentes dentro de una industria o actividad dada en clases basadas en la facturación, con un impuesto fijo basado en la facturación dentro de cada segmento.

Los contribuyentes también podrían ser divididos en categorías basadas en el tipo y cantidad de bienes de capital usados en el negocio. Otra clasificación podría estar basada en el número de años de escolaridad.

En general, si la presunción se aplica bajo la forma de un impuesto exclusivo en vez de mínimo, es importante especificar un monto tope de facturación por encima del cual la forma presuntiva no se aplica más.

4.2. Método Contractual

El método contractual (*forfait*³) usado en Francia es un método presuntivo que procura conseguir un alto grado de precisión en la estimación de la base imponible. Durante un tiempo, el forfait fue aplicado ampliamente en Francia, cubriendo aproximadamente a un millón de cuentapropistas en 1960, aunque su importancia ha disminuido un poco en los últimos tiempos. Los contribuyentes son candidatos al sistema si su monto de facturación anual se encuentra por debajo de una cantidad específica.

El método contractual difiere de otros métodos presuntivos en que su aplicación está basada en un acuerdo entre el contribuyente y la autoridad tributaria por el cual la obligación tributaria se basa en el ingreso estimado en vez del ingreso actual. Las reglas para ser elegido para el forfait y las que establecen el procedimiento de su aplicación son fijadas claramente en la normativa.

Para aplicar el forfait, el contribuyente debe proporcionar la siguiente información respecto al año anterior: compras, ventas, valor del inventario al cierre, número de empleados, monto de salarios pagados y número de vehículos propiedad del contribuyente. La administración tributaria entonces calcula el forfait, el cual se supone es una estimación del ingreso que genera normalmente la empresa.

Como puede verse, la información suministrada por el contribuyente requiere que el mismo lleve registros contables bastante detallados, y de hecho constituye toda la información necesaria para calcular la base imponible, a excepción de los gastos generales del negocio. Estos son estimados por la administración tributaria en base a estudios específicos para cada industria. Una vez que la administración calcula la estimación, ésta queda sujeta a la conformidad por parte del contribuyente. Las cifras acordadas se aplican durante dos años, es decir el año anterior y el corriente. Pueden ser diferentes para cada uno de los años y la cifra del segundo año puede ser extendida por uno o varios periodos sucesivos de un año.

Para que el sistema forfait sea implementado con éxito es necesario que se cumplan ciertos requisitos. Primero, la administración tributaria debe tener recursos técnicos para llevar a cabo estudios detallados de la rentabilidad

³ La palabra francesa “forfait” significa contrato.

por tipo de actividad. Segundo, debe disponerse de un número adecuado de personal para verificar la información proporcionada por el contribuyente respecto a las características del negocio. Tercero, puesto que el sistema involucra un acuerdo, entre el contribuyente y los agentes fiscalizadores, respecto al nivel de la estimación, los agentes deben ser supervisados correctamente y adecuadamente retribuidos. De otra manera el sistema crea incentivos para la corrupción.

No muchas administraciones tributarias cumplen estos requerimientos.

4.3. Guías oficiales de evaluación

El más conocido de estos métodos es el implementado en Israel, conocido como *tachshiv*. El *tachshiv* está basado en una serie de factores comprobables, los cuales son determinados específicamente para cada industria. Por ejemplo, para un restaurant se puede estimar la obligación tributaria en base a su ubicación, el número de asientos, y el precio promedio de los elementos que conforman el menú.

Cada *tachshiv* es preparado después de un estudio detallado y de visitas a una muestra representativa de negocios de la misma industria. En la actualidad se encuentran en vigencia más de 80 *tachshiv*.

El *tachshiv* también involucra un acuerdo entre el contribuyente y la autoridad impositiva, pero el acuerdo es sobre el *tachshiv* en general, siendo negociado con los representantes de la industria particular, y no sobre su aplicación a contribuyentes en particular. Por lo tanto son menores las oportunidades de corrupción, puesto que se elimina la negociación individual directa.

Una característica importante del *tachshiv* es que el contribuyente tiene libertad de optar por él o pagar sus impuestos en base a sus registros contables. Por lo tanto, el contribuyente opta por él cuando su ingreso real excede el *tachshiv*. De lo contrario utiliza el método de auto-evaluación.

El uso del método puede ser efectivo para extraer el impuesto de los pequeños contribuyentes en ciertas industrias, pero puede no resultar fácil de aplicar. Es necesario llevar a cabo un análisis bastante completo para determinar cuales son los factores a ser usados para cada industria particular, así como los multiplicadores relevantes para cada factor. La práctica ha demostrado que la efectividad de este sistema es disminuida al

no prestar específica atención en el comportamiento de la inflación, la incorporación de precios como variables explicativas del ingreso del contribuyente y la constante variación en la valuación de los activos de las empresas, hacen que la actualización de los estudios deba ser casi permanente.

La complejidad de su implementación y la continua actualización, indispensable para su buen funcionamiento, implican que para la aplicación de este método sea necesario realizar una gran inversión en infraestructura administrativa y contar con el adecuado tiempo de preparación, hechos que en cierta forma contradicen la simplificación buscada por los métodos presuntivos.

5. Métodos Presuntivos para Pequeños Contribuyentes (II): Italia.

5.1. La Evolución del Sistema Fiscal Italiano a partir de 1970

5.1.1. La reforma tributaria del año 70: la comprobación analítica

La noción de comprobación, en la terminología fiscal italiana, hace referencia a la actividad llevada a cabo por los órganos de la Amministrazione Finanziaria a los efectos de llegar a una determinación correcta de la obligación tributaria del contribuyente .

La reforma tributaria de los años 1970-1973 implicó la separación del, hasta ese momento, impuesto a las ganancias en dos grandes categorías: por un lado el impuesto a las personas físicas (Irpef), y por otro el de las personas jurídicas (Irepeg). La modalidad de determinación de la ganancia era, de todos modos, siempre la misma para ambas categorías: la de la comprobación analítico-contable. Según esta metodología, la obligación de cada contribuyente surgía de la diferencia entre la suma de todos sus ingresos y la suma de todos sus costos. La introducción del nuevo sistema impositivo implicó la introducción del principio según el cual a las empresas de todo tipo y a los trabajadores autónomos debían de calcularse la obligación en base al resultado de registros contables, ahora obligatorios. Esto resultó ser un cambio sustancial, puesto que hasta ese momento para

la mayoría de las actividades el cálculo se realizaba utilizando un sistema de tipo forfait por el lado de los costos, donde los mismos se calculaban como un porcentaje de los ingresos obtenidos, variando dicho porcentaje según el tipo de actividad.

El procedimiento de comprobación basado en lo que se denomina la ganancia normal, según el cual la débito fiscal surge de un proceso de estimación de la potencialidad de ganancia media, obtenida mediante un procedimiento que prescinde de la contabilidad analítica de costos e ingresos quedaba limitada, por la reforma, a las rentas procedentes de inmuebles y de actividades agrícolas.

Además, la ley facultaba a la Amministrazione Finanziaria, en determinados casos, a realizar la comprobación por la vía presuntiva. En concreto, la denominada comprobación sintética, estaba limitada al caso en el cual, en sede de verificación y control, se advirtiera una ganancia declarada muy inferior a la que surgiese de la aplicación del método analítico sobre la base de elementos probatorios; o bien en el caso donde fuese imposible proceder a la comprobación analítica debido a la inatendibilidad o irregularidad de los registros contables.

La intervención del fisco consistía, por consiguiente en este caso, en verificar la contabilidad, luego que se demostrara la falsedad o irregularidad en la misma, y podía proceder a la reconstrucción inductiva de los activos y pasivos del contribuyente, utilizando la prueba documental y recurriendo también a la presunción; cumpliendo siempre con los requisitos de precisión y concordancia.

Pero lo expuesto tenía carácter de excepcional dentro del sistema vigente.

5.1.2. La crisis del sistema introducido con la reforma tributaria

El sistema de comprobación analítico-contable entró en crisis en el momento en el que, debido al aumento de la alícuota del Irpef y del agravamiento del fenómeno inflacionario, un número cada vez más importante de pequeños emprendedores y profesionales comenzó a sustraerse del propio deber tributario, no llevando una contabilidad exhaustiva de los ingresos, en esto ayudados también por una falta de control por parte del fisco.

Alrededor de mediados del año 70, la Amministrazione Finanziaria se encontraba comprometida a controlar cerca de 26 millones de declaraciones; una cantidad muy grande que indujo a los funcionarios del fisco, evaluando la propia capacidad operacional, a tomar en consideración

en sede de verificación solo cuestiones de tipo formal y sobre todo la regularidad de los registros contables.

El énfasis de la administración a la detección de infracciones de tipo formales en la contabilidad, aún en presencia de valores declarados manifiestamente inverosímiles, favoreció el aumento en la evasión impositiva.

En respuesta a la situación de crisis, los legisladores de la comisión tributaria comenzaron a actuar sobre varios frentes. En una primera etapa se intentó una defensa del método de comprobación analítico dando cuerpo a una política fiscal de represión de los comportamientos irregulares; extendiendo el número de controles y los instrumentos adoptados para ellos, en particular acentuando el recurso de la comprobación parcial y selectiva.

5.1.3. La Ley Visentini

Desechadas las ambiciosas aspiraciones respecto a la reforma tributaria y dados los resultados obtenidos en los primeros años, la segunda fase consistió en delinear un método de comprobación indirecto para determinar la base imponible, que no estaba previsto en la legislación que dio origen a la reforma fiscal. Comenzó, así, un periodo de experimentación bajo el paraguas de la legislación provisoria nº 853/1984, conocida como *Visentini ter*, sobre la determinación de la ganancia de las empresas y los profesionales con volúmenes de negocio inferiores a los 780 millones de liras.

A estos contribuyentes se les permitía optar entre el régimen de contabilidad ordinaria y uno de contabilidad simplificado. Puesto que el régimen simplificado había demostrado en el pasado ser una oportunidad para llevar cabo comportamientos de tipo elusivo-evasivo, para los contribuyentes que optaran por este régimen, ahora, se preveía la posibilidad de reconstruir la base imponible a través de una deducción de tipo forfait de los costos en función de ciertos indicadores ligados a cada tipo de actividad.

La legislación, de esta manera, ensanchaba la franja de contribuyentes que podían gozar del régimen simplificado, pero al mismo tiempo otorgaba a la administración tributaria la potestad de rectificar hacia arriba las

declaraciones de sujetos pasivos que se encontrarán en este régimen utilizando presunciones obtenidas a través de parámetros económicos individualizados en función del tipo de actividad ejercida por los contribuyentes.

Si bien la disposición seguía inspirada en una lógica que reconocía la superioridad del método de comprobación analítico-contable, considerando el régimen de contabilidad ordinaria como el origen sustancial para la determinación de la obligación fiscal, en la práctica marca la ruptura definitiva con la intencionalidad fundamental que dio origen a la reforma tributaria.

La eventualidad que representaba el proceder a la reconstrucción de la ganancia sobre una base inductiva y extracontable, tenía en cierto sentido un carácter punitivo, y buscaba por lo tanto que el mayor número de contribuyentes optara por la contabilidad ordinaria, precisamente por la pobreza técnica y la bastedad de indicadores utilizados por el sistema de deducibilidad de los costos.

No obstante, en los hechos, la "forfetización" de los costos basándose en los ingresos efectivos, antes que limitar las transacciones en negro permitió, en cambio, un incremento en la evasión a lo largo de toda la cadena productiva, puesto que no era más necesario llevar una contabilidad de costos.

Además, el mecanismo presentaba un vicio interno en la medida en que permitía a la administración amplia discrecionalidad en relación a los parámetros a emplear y a los valores a atribuir a ellos.

5.1.4. Los coeficientes presuntivos de ganancia

El sistema instituido por la ley Visentini permanece sin cambios hasta fines del año 80, donde se produce un cambio de rumbo respecto a la deducción "forfetaria" de los costos prevista por la norma. Se decide que la base de la reconstrucción por vía presuntiva no radicara en los costos; sino en los ingresos producidos: a tal fin serían considerados como base instrumental de la estimación no todos los costos; sino solo algunos particularmente significativos; a los que se sumarían elementos estructurales, los cuales serían diferentes según el sector al que perteneciera la actividad económica considerada.

Vencido el periodo transitorio establecido por la ley Visentini, en 1989 se adoptó el nuevo régimen cuya característica principal consistía en el cálculo de los coeficientes de congruencia de los ingresos y de los coeficientes presuntivos de ganancia. El nuevo régimen solo se aplicaría a aquellos contribuyentes con un volumen de negocio anual inferior a los 360 millones de liras, lo cual implicaba una reducción del número de contribuyentes que podían acogerse al régimen de contabilidad simplificada, dado que anteriormente el techo era de 780 millones. Preveía, además, nuevas y ulteriores obligaciones contables, todo enmarcado en una lógica según la cual se insistía en la determinación analítica de la ganancia sobre la base de criterios de competencia económica. Sin embargo, al mismo tiempo se introducía un sistema de coeficientes que, reconociendo la existencia de relaciones estables entre las características estructurales de una empresa y su capacidad contributiva, con referencia a sectores homogéneos de actividad económica, podía ser utilizado por la administración tributaria al fin de rectificar inductivamente las declaraciones presentadas por los sujetos pasivos pertenecientes al régimen de contabilidad simplificada.

En particular, la ley asignaba al coeficiente presuntivo de ganancia tanto la función de instrumento idóneo para llevar a cabo la acción de comprobación como la de determinación, por vía inductiva y salvo prueba en contrario, de la ganancia de los contribuyentes arriba indicados. Con esto se abría la posibilidad de realizar primero el método de comprobación inductiva por coeficientes, sin tener en cuenta los registros contables. Una vez reconstruido sobre la base presuntiva el volumen de ingresos del contribuyente, este último podía luego probar la inaplicabilidad de los coeficientes, recayendo sobre él el peso de probar lo contrario.

La elaboración de los coeficientes presuntivos, según la redacción original de la norma, tenía que efectuarse tomando como base parámetros económicos previstos expresamente en la disposición, en relación a los diversos sectores de actividad y teniendo en cuenta la localización geográfica.

5.1.5. La comprobación presuntiva en base a los parámetros

La evolución continua de los métodos de comprobación se plasmó en una modificación de la ley, introduciendo en 1993 los denominados estudios de sector. Los estudios fueron establecidos con el objetivo que el proceso de

comprobación fuese más eficaz, eficiente e incisivo; permitiendo al mismo tiempo una elaboración más articulada de los coeficientes presuntivos. La normativa, de hecho, disponía que la comprobación presuntiva basada en los estudios de sector debía flanquear y no sustituir a aquella fundada sobre los coeficientes. Luego, una modificación de la ley en 1995 disponía la derogación de las disposiciones relativas a la comprobación basadas en los coeficientes presuntivos a partir del periodo fiscal 1996 y el establecimiento de un régimen transitorio hasta la efectiva entrada en vigencia de los estudios del sector, los cuales terminan por aprobarse a fines de 1996.

El régimen transitorio establecía que, para el periodo fiscal 1995, el método de comprobación inductivo extracontable podía ser utilizado para la determinación por vía presuntiva del monto de ingreso y del volumen de negocios atribuible a cada contribuyente sobre la base de parámetros específicos, considerando las características y las condiciones de ejercicio de las respectivas actividades. Los parámetros en cuestión debían ser elaborados por la Agenzia delle Entrate, individualizando, dentro del ámbito de sectores homogéneos de actividad, muestras de sujetos pasivos que hubiesen presentado declaraciones de las cuales pudieran emerger índices de naturaleza económica y contable coherentes.

Desde un punto de vista metodológico, la comprobación en base a los parámetros ha marcado una etapa decididamente importante: por primera vez, a los fines de la determinación del volumen de ingresos conseguidos, se recurría a un programa computacional de cálculo, a algo no inmediatamente comprensible en su mecanismo de funcionamiento. De hecho, los parámetros se basaban en un sofisticado método estadístico-matemático, el mismo que será luego utilizado para la elaboración de los estudios de sector, aplicado a categorías enteras de sujetos pertenecientes a los diversos sectores económicos.

Pero, a diferencia de lo que se implementará con los estudios del sector, los parámetros consideraban sólo los elementos contables de los sujetos pasivos particulares, dejando de lado tanto las variables estructurales y extracontables que caracterizaban al mismo, cuanto la influencia que las características del área territorial en la cual operaba la empresa ejercían sobre la respectiva potencialidad de generar ingresos.

5.1.6. El superamiento de los parámetros: los estudios de sector

Los estudios de sector caracterizan una nueva metodología que toma en consideración simultáneamente las variables que proceden de la contabilidad así como todos aquellos elementos físicos y extracontables, internos y externos a la empresa, considerándolos útiles para endogeneizar lo más posible el contexto estructural en el cual la empresa lleva a cabo su actividad económica; buscando obtener de esta forma, indirectamente, su capacidad de generar beneficios, de manera tal que fuese lo más próximo y fiel a la realidad.

5.2. Los Estudios de Sector

Como se ha expresado en párrafos anteriores, la expresión Estudios de Sector identifica un procedimiento de cálculo, es ante todo un proceso de análisis y valuación micro-económica del mundo de la pequeña y mediana empresa, con atención particular en el sector económico de pertenencia y la modalidad de funcionamiento de éste, como así también del contexto ambiental en el que la actividad económica se desarrolla. Se trata, por lo tanto, de un método de recolección de una serie de información y datos objetivos medibles, que permiten la clasificación de los contribuyentes en grupos homogéneos, condición ésta, indispensable para poder valorar la capacidad de la empresa para obtener beneficios. Más precisamente es:

Un método informático de base estadístico matemática para el cálculo del ingreso presunto de la actividad analizada.

Sobre la base de estas premisas metodológicas, se puede afirmar que los estudios de sector son capaces de aproximar, con un grado elevado de probabilidad, el volumen de ingresos presumiblemente atribuibles a un contribuyente individual.

La metodología utilizada por los estudios de sector integra, el uso de técnicas de análisis micro-económico sectorial con técnicas de análisis de estadística multivariada.

Estos estudios son fruto de un acuerdo de colaboración recíproca entre la administración tributaria, las cámaras sectoriales y las asociaciones profesionales. Por lo tanto, han logrado introducir elementos de certeza y transparencia a la hora de extraer conclusiones sobre la base de la muestra de contribuyentes elegida.

Estos estudios son llevados a cabo analizando, para cada una de las actividades económicas, la relación existente entre las variables contables y las estructurales, ya sean éstas internas, como el proceso productivo, el área de venta, etc. o externas, como el comportamiento de la demanda, el nivel de precios, el grado de competencia en la industria, etc.

Además de lo anteriormente mencionado, los estudios de sector tienen en cuenta las características del área territorial en donde el contribuyente desarrolla su actividad, ya que variables como nivel de precios, condiciones y modalidad operativa, infraestructura utilizable, capacidad de venta, necesidades de los consumidores y el grado de atracción que el producto o servicio puede generar en los consumidores dependen de donde esté radicado el contribuyente.

Para su elaboración, son utilizadas técnicas estadísticas y matemáticas que, en la fase inicial, han sido alimentadas con datos proporcionados por los contribuyentes a través de un cuestionario enviado por la administración tributaria.

El producto de software de aplicación de estos estudios, mediante el cual es posible conocer el ingreso presunto del contribuyente, se denomina Gerico (Gestione dei Ricavi o Compensi). Este programa está disponible gratuitamente en el sitio de Internet del organismo recaudador.

Como se ha mencionado, la construcción de los estudios de sector es posible gracias a la colaboración del contribuyente, ya sea en forma individual como también a través de la organización o cámara que lo agrupa. Las organizaciones, ya sean cámaras sectoriales o asociaciones profesionales, han contribuido de manera esencial en la confección del cuestionario utilizado para la recolección de la información necesaria para la elaboración y la validación de los estudios. Esta contribución prosigue en el tiempo a través de los Observatorios Provinciales, que están formados por representantes del ente recaudador y de las cámaras que agrupan a los

contribuyentes de las actividades más representativas de la región en cuestión y tiene por objetivos:

- Analizar las situaciones en las que el estudio no resulta idóneo para representar la realidad económica de una actividad en particular.
- Recavar información útil en orden de mejorar la capacidad del estudio para reflejar la realidad a la que se está refiriendo
- Proveer la información necesaria a la comisión de expertos para que ésta pueda formular sus conclusiones

La comisión de expertos fue creada con el objetivo de formular una opinión, previa a la aprobación y a la publicación de los estudios de sector, a cerca de la capacidad de éstos para representar la realidad económica a la que están referidos. Además, esta comisión, tiene previsto como actividad realizar un monitoreo continuo del estudio después de que éste sea aprobado, para verificar su validez a través del tiempo. Estas verificaciones pueden conducir a la realización de modificaciones o revisiones para tener en cuenta las variaciones en los productos, en los procesos, en el mercado etc.

5.2.1. Los grupos homogéneos

La técnica utilizada para subdividir a los sectores económicos elegido para el análisis en grupos homogéneos de contribuyentes se basa en el concepto de similitudes estructurales observadas.

El primer paso en la construcción del grupo homogéneo es la aplicación, sobre el total de la información recogida, de la técnica llamada Análisis de componentes principales. Esta técnica consiste en la individualización de los factores más significativos para cada estudio. Este análisis es una técnica estadística basada en un procedimiento multivariado que consiste en reducir el número de variables originarias a un número inferior de nuevas variables de síntesis, las cuales serán independientes, no correlacionadas y altamente representativas de las variables estructurales primitivas. La alta correlación de las variables estructurales sugiere que, de la técnica mencionada, se podrán obtener un número reducido de variables de síntesis, logrando así una mayor simplificación. La homogeneidad de los diversos grupos de contribuyentes, entonces, no es evaluada directamente de las variables estructurales sino del grupo reducido de variables obtenidas a través del

método de Análisis de componentes principales, mejorando de esta forma el proceso de clustering.

La información puesta en consideración en el análisis de componentes principales es la obtenida a través de los cuestionarios. Estas variables son escogidas atendiendo a la necesidad de caracterizar al contribuyente en base a los posibles modelos organizativos, a las diversas tipologías de clientela, al mercado al que se hace referencia, a la modalidad de desarrollo de la actividad y a todos aquellos elementos que caracterizan la variada realidad económica y productiva de una empresa, con el objetivo de individualizar, con cierta certeza, los diversos modelos organizativos del sector objeto de estudio.

La síntesis de datos mencionada resulta un paso previo para la aplicación del análisis de cluster, que es la técnica que, aplicada a los factores obtenidos en la técnica de componentes principales, permite segmentar, para cada sector de actividad económica, a los contribuyentes objeto de estudio en varios grupos homogéneos de pertenencia (cluster) sobre la base de diversos modelos organizativos, caracterizando el sector económico referido. Es un método de clasificación a través del cual cada empresa o cada profesional autónomo es asignado a un grupo homogéneo de pertenencia marcado por características estructurales similares, medidas según los parámetros estadísticos. En el ámbito de un sector económico particular, oportunamente depurado de las observaciones anormales, se individualizan grupos de sujetos homogéneos respecto de las características estructurales de la actividad y, por lo tanto, representativas del modelo organizativo del sector específico analizado.

En el procedimiento del clustering, la homogeneidad del grupo es interpretada, no tanto en función de las características de las variables utilizadas, sino en lo que respecta a las principales interrelaciones existentes en el mismo, las cuales identifican al grupo y por lo tanto concurren a determinar su perfil.

Vale la pena aclarar, que puede surgir el caso en que un contribuyente presente características tales que no son resumidas adecuadamente en un único cluster, en este caso el estudio del sector prevé la posibilidad de que un contribuyente sea asignado, en modo fraccionado, a más de un cluster.

5.2.2. La definición de la función de ingresos

Después de haber dividido a los contribuyentes en grupos homogéneos, utilizando sólo los datos estructurales, se debe determinar para cada uno de los cluster la función matemática que mejor aproxima el ingreso de los contribuyentes pertenecientes a cada grupo examinado, considerando ahora las características que surgen de los datos contables relevantes obtenidos de las declaraciones juradas.

Esta función es obtenida, utilizando el análisis de la regresión múltiple, suponiendo una relación entre los beneficios de un contribuyente individual y algunas variables contables o estructurales que han demostrado ser estadísticamente significativas.

Antes de definir el modelo de regresión es necesario proceder con un análisis de los datos de los contribuyentes a fin de individualizar las condiciones de normalidad económica en el ejercicio de la actividad, para descartar las empresas con datos contables poco fiables, es decir, para eliminar los outliers. En particular, dentro de cada grupo homogéneo es necesario considerar los intervalos de variación de un cierto número de indicadores económico-contables típicos para cada una de las diversas actividades analizadas, sólo los contribuyentes que puedan denominarse normales serán usados en las regresiones, evitando de este modo, la generación de posibles distorsiones en la determinación de la función de ingresos, ya que su estimación está condicionada a la forma en que se selecciona la muestra.

Así definida la muestra de contribuyentes de referencia dentro de cada cluster, se procede a una estimación econométrica del volumen de ingresos. La regresión múltiple es una técnica, basada en el método de mínimos cuadrados generalizados, que describe el funcionamiento de una variable dependiente en función de una serie de variables independientes, presu­midas como causales del fenómeno a estimar⁴. En este caso se estudia

⁴ El defecto principal de este procedimiento reside en el hecho que presenta de manera aditiva y separada los efectos de varios elementos contables y estructurales considerados, cuando en realidad estos efectos actúan de manera conjunta.

la relación existente entre el volumen de ingresos y algunos datos contables y extracontables de la empresa. Para cada una de las variables independientes, se estima un coeficiente de regresión que es representativo de la influencia, en términos numéricos, de la variable independiente considerada sobre el ingreso.

La función de ingresos tiene en cuenta la localización territorial y, por lo tanto, las posibles diferencias de resultado económico debidas al lugar en donde se lleva a cabo la actividad.

Las diferencias en el ambiente económico pueden influenciar notablemente el comportamiento de la demanda de bienes y servicios como así también las condiciones en las que la empresa lleva a cabo sus actividades; es por eso que la Territorialidad cumple un rol clave en la fase de elaboración del estudio del sector.

Esta corrección territorial se efectúa en forma separada para cada cluster, teniendo en cuenta el grupo en el cual el contribuyente ha sido asignado.

Con la finalidad de individualizar la influencia del factor territorial, el total del territorio esta dividido en regiones homogéneas, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- Nivel de escolaridad promedio
- Nivel de bienestar
- Desarrollo económico productivo

Una vez definida la territorialidad general, a través de las áreas homogéneas, se debe analizar la territorialidad específica, que se refiere a factores territoriales que afectan de manera particular a cada una de las diversas actividades económicas.

La pertenencia de un contribuyente a un área homogénea es representada por la presencia de un correctivo territorial que, aplicado al coeficiente de regresión, reduce o aumenta el nivel del beneficio estimado.

Una vez determinados los cluster y los coeficientes de la función de ingresos, la Administración tributaria, utilizando la técnica de análisis discriminante, asocia a cada contribuyente a uno o más grupos homogéneos para su actividad, estimando sobre la base de las observaciones efectuadas, la probabilidad de pertenencia de este sujeto a los diversos cluster. Esta

probabilidad es luego utilizada para calcular el ingreso puntual o el intervalo de confianza del ingreso.

El nivel de ingreso presunto de cada contribuyente pasivo del impuesto se obtiene de la media de su ingreso estimado para cada cluster, calculado como la suma del producto entre los coeficientes del grupo homogéneo en cuestión y las variables contables y estructurales del contribuyente considerado, ponderada por la respectiva probabilidad de pertenencia.

De esta forma, es posible verificar, a través de la información suministrada por el contribuyente, la posición fiscal de éste en lo que respecta a la congruencia del ingreso declarado y la coherencia con respecto a los indicadores económicos.

El ingreso declarado resulta congruente si está incluido en el intervalo de ingreso estimado para ese cluster y la información brindada al ente recaudador será coherente si se comporta de manera similar a la media calculada para ese sector.

Las acciones llevadas a cabo por la administración tributaria dependerán de los resultados obtenidos al analizar la congruencia y la coherencia de un contribuyente particular. Si los resultados indican congruencia y coherencia, la posición del contribuyente es óptima y el organismo recaudador no llevará a cabo ninguna acción. En caso de obtenerse coherencia y no congruencia, y de no existir antecedentes de evasión para ese contribuyente, es de esperar que la situación sea debida a una mala clasificación del contribuyente en el cluster, pudiendo ser subsanada mediante la presentación del contribuyente en sede administrativa para demostrar su situación. Cuando el resultado arroja no coherencia y congruencia, la administración deberá evaluar la situación del contribuyente para determinar si este hecho es debido a formas de producción ineficientes o a una conducta evasora. Finalmente si la situación es de no coherencia y no congruencia, se determina la evaluación global del contribuyente y la derivación del caso a la justicia tributaria.

5.2.3. Balance de la implementación de los estudios de sector

Para verificar el resultado de la implementación de los estudios de sector, se deben analizar principalmente los logros obtenidos en materia de recaudación y de evasión. En lo que respecta a la recaudación, el impacto de los estudios de sector sobre esta variable ha sido positivo, generando un

aumento importante de la recaudación en su primer año de implementación⁵.

Para analizar la evasión se puede recurrir a los índices de Coherencia y Congruencia obtenidos al cotejar las declaraciones de los contribuyentes con los resultados del estudio del sector. Estos resultados están resumidos en la siguiente tabla:

	1998	1999	2000
Análisis de la Congruencia			
Congruentes	49,2%	52,6%	59,0%
No Congruentes	50,8%	47,4%	41,0%
Análisis de la Coherencia			
Coherentes	55,9%	57,5%	58,1%
No Coherentes	44,1%	42,5%	41,9%
Análisis de Congruencia y Coherencia			
Congruentes y Coherentes	32,8%	35,5%	39,3%
Congruentes y No Coherentes	16,4%	17,1%	19,7%
No Congruentes y Coherentes	23,1%	22,0%	18,8%
No Congruentes y No Coherentes	27,7%	25,4%	22,2%

Fuente: Ministerio de Economía de Italia⁶

Como se puede observar, el porcentaje de contribuyentes congruentes y coherentes ha aumentado de manera constante a partir de la implementación del sistema, como así también todos los indicadores que miden la fidelidad de los contribuyentes al mismo.

Así, según los datos de los primeros años de implementación, los estudios de sector parecen haber tenido un efecto positivo en la reducción de la evasión y en el aumento en la recaudación. Este hecho se ve confirmado por el aumento en el número de estudios de sector aprobados, que para el año 2003 alcanzaban ya los 168, sumados al gran número de estudios en elaboración.

⁵ Bernardi y Franzoni (2003)

⁶ Cuadro reproducido de Bernardi y Franzoni (2003)

5.2.4 Comentarios finales

El sistema fiscal de los primeros años de la década de los '90 estaba caracterizado por un gran número de impuestos, por su complejidad, por tener elevados costos de cumplimiento a cargo de los contribuyentes, por aplicar sanciones cuya severidad no guardaba relación con las infracciones cometidas, por alícuotas legales decididamente excesivas y, finalmente, por la presencia de varias formas de "forfetización" de la base imponible. En particular, el mundo de la pequeña empresa había sufrido en los últimos años un empeoramiento significativo de la propia posición fiscal relativa.

Tal estado de cosas derivaba en una serie de distorsiones de mercado, pero por sobre todo animaba a los empresarios a buscar por todos los medios una reducción de la propia carga fiscal. La referencia explícita es a las formas de erosión de la base imponible, con elusión y evasión mas o menos acentuadas, las cuales determinaban no poca disparidad con respecto a la efectiva presión fiscal, cuando se confrontaban sujetos pertenecientes a un mismo, como también a diferentes, sectores económicos.

Tales diferencias se reflejaban tanto sobre la competitividad particular de las empresas, como sobre la iniquidad de la distribución de la exacción entre los contribuyentes.

Fundados sobre la aspiración de contar con un sistema en que, a paridad de condición, se pudiese determinar una misma base imponible y , después, una misma, y por eso justa, exacción fiscal, los estudios de sector se presentan más refinados y evolucionados que los demás instrumentos de comprobación presuntiva que le han precedido, con elementos de significativo valor innovativo respecto a los anteriores.

Ellos han permitido pasar de un control de tipo formal a una tipología de control y de análisis que presta atención a los aspectos económicos de la empresa, con el objetivo no tanto de golpear al contribuyente, sino de buscar la efectiva realidad empresarial. Por lo tanto pasan a tener importancia todos aquellos elementos útiles para definir la posición

tributaria concreta de los contribuyentes con referencia a las ganancias efectivamente generadas.

Un único enfoque permite a los estudios del sector servir no solo como instrumento de comprobación, sino también como un sistema válido para reducir, sino eliminar del todo, la desigualdad tributaria al interior de cada categoría de contribuyentes.

La correcta aplicación del mismo, en virtud de los elementos de certeza y transparencia introducidos en la relación fisco-contribuyente, permite, además, reducir las situaciones de competencia desleal que surgen como consecuencia de la propensión de algunas empresas a evadir proporcionando "una renta de evasión fiscal" respecto a otros que, de buena fe, pagaban completamente el impuesto debido.

6. Bibliografía

Agenzia dell Entrate. <http://www.agenziaentrate.it>

Alm, James y Martinez-Vazquez, Jorge (2003). Sizing the Problem of the Hard-to-Tax. <http://isp-aysps.gsu.edu/academics/conferences/conf2003>

Bernardi, Luigi y Franzoni, Luigi (2003). Evasione Fiscale e Nuove Tipologie de Accertamento: Un'Introduzione All'Analizi Economica.

De próxima publicación en Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze

Bird, Richard y Sally Wallace (2003). Is It so Hard to Tax the Hard-to-Tax? The Context and Role of Presumptive Taxes.

<http://isp-aysps.gsu.edu/academics/conferences/conf2003>

Dirección de Inteligencia y Control Fiscal. Dirección Provincial de Rentas. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2004). Plan Anual de Fiscalización.

Makedonskiy, S. (2005) Taxation mechanisms based on simplified and indirect evaluation of tax liabilities. Russian and European Centre for Economic Policy (RECEP)

http://www.recep.ru/files/documents/Taxation_Makedonskiy_eng.pdf

Pashev, Konstantin (2005). Tax Compliance of Small Business in Transition Economies: Lessons from Bulgaria. Working Paper 05-10. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Romanov, Dmitri (2003). Costs and Benefits of Marginal Reallocation of Tax Agency Resources in Pursuit of the Hard-to-Tax. Bank of Israel Research Department.

Semikolenova, Yadviga (1999). Taxation of Small and Medium Enterprises. Master Thesis. University of Kiev-Mohyla Academy.

Tanzi, Vito y Casanegra, Milka (1987). Presumptive Income Taxation: Administrative, Efficiency and Equito Aspects. IMF Working Paper wp/87/54.

Terkper, Seth (2003). Managing Small and Medium-Size Taxpayers in Developing Economies. *Tax Notes International*, 13 January.

Thuronyi, Victor (1996). Presumptive Taxation. *Tax Law Design and Drafting, Chapter 12*. International Monetary Fund.

Webley, Paul y Adams, Caroline (2001). Small Business Owners' Attitudes on VAT Compliance in the UK. *Journal of Economic Psychology*.

Cita de este artículo:

ANTEQUERA, G. (2013) "La imposición presuntiva como metodología para estimar la base imponible de referencia". *Revista OIKONOMOS [en línea]* 15 de Octubre de 2013, Año 3, Vol. 1. pp.21-49. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>



LOS TRIBUTOS Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

RIBOLDI, JORGE HUGO

Contadora Pública Nacional.
Profesor de la Universidad Nacional de La Rioja.
Decano del Departamento Académico de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas de la Universidad Nacional de La Rioja.

AGUIRRE, GABRIELA

Profesora de la Universidad Nacional de La Rioja.

Palabras Clave:

Función distribución del ingreso- política fiscal y tributaria – tributos progresivos y regresivos- Impuesto inflacionario.

Key Words:

Income distribution function - fiscal and tax policy - progressive and regressive taxes - tax inflation .

Resumen

La importancia de las funciones fiscales. Análisis de la función distribución del ingreso y la importancia de los tributos en el diseño de la política fiscal. A pesar de las distintas consideraciones redistributivas, el análisis esencial de la tributación se efectúa a través del principio de "capacidad contributiva".

La distribución personal del ingreso (expresada en deciles) se representa gráficamente a través de la curva de Lorenz, complementada por el coeficiente de Gini que mide la concentración del ingreso.

El diseño de la política tributaria no puede soslayar aspectos distributivos , por ello se debe conocer la presión tributaria por tramos de ingresos, cómo

se gasta el ingreso, análisis de equidad horizontal y vertical, tratamiento de exenciones y combate de la evasión.

El análisis de la importancia temporal de los impuestos directos e indirectos, como asimismo de la incidencia en el plano nacional e internacional. Conocer sobre la presión tributaria por impuesto y por grupos de ingresos. El impuesto inflacionario.

Importancia del Estado como redistribuidor de ingresos, especialmente a través de la política del Gasto Público Social, combatir la inflación e incrementar la tributación personal y progresiva atenuando los efectos de los tributos indirectos.

Abstract

The importance of fiscal functions. Analysis of income distribution function and the importance of taxes in the design of fiscal policy . Despite the different redistributive considerations , the essential analysis of taxation is effected through the principle of " taxable capacity " .

The personal income distribution (expressed in deciles) is plotted through the Lorenz curve , complemented by the Gini coefficient that measures income concentration .

The design of tax policy can not ignore distributional aspects , so you must know the tax burden by income , how income , analysis of horizontal and vertical equity , exemptions and treatment of combat evasion is spent.

The temporal analysis of the importance of direct and indirect taxation , as also the impact on the national and international level. Know the tax burden on tax and income groups. The inflation tax.

Importance of the state in redistributing income, especially through politics of public social spending , fight inflation and increase personal and progressive taxation attenuating the effects of indirect taxes.

Los tributos y la distribución del ingreso

La corriente ingreso-gasto del sector gobierno afectan la economía de un país en variadas formas , por lo que es posible la formulación de ciertos objetivos ó funciones políticas . Musgrave señala los siguientes:

- a) Función de asignación: consiste en la provisión de bienes sociales por parte del sector gobierno financiada por el presupuesto público.
- b) Función de distribución: consiste en la afectación de la riqueza de la economía con políticas que traduzcan lo que la sociedad considera como más justo en el reparto de la misma.
- c) Función de estabilización: a través de ella se utiliza la previsión presupuestaria para influir en el nivel de empleo, la estabilidad de precios, el crecimiento de la economía, etc.

Nos dedicaremos en este trabajo a tratar la función distribución del ingreso y la importancia de los tributos en su diseño. El análisis económico plantea la asignación eficiente de los recursos en base a una distribución del Ingreso dada, por lo que el estudio de esta última es determinante en el diseño de la política tributaria y de gasto público.

En el mercado, la parte de renta que le corresponde a cada persona depende básicamente de la dotación de factores (tierra, trabajo, capital) y los precios que los mismos tienen en el mercado. Lo que no significa que dicha distribución sea lo que la sociedad considera justa, ya que si bien una distribución de la renta determinada (p.e: salarios) puede surgir del mercado, competitivo o no, pero aún así el criterio de distribución podría no ser considerado justo.

Se sostiene que la distribución del Ingreso por el mercado es inequitativa (particularmente en las rentas de capital) por lo que es necesario un ajuste, situación que justifica la intervención del Estado a través de la política presupuestaria.

Como dijimos, el análisis económico estudia el uso eficiente de los recursos sin tener en cuenta consideraciones distributivas; por ello la cuestión relativa a la distribución del Ingreso contiene apreciaciones de filosofía social y juicios de valor un tanto ajenos a los principios económicos. Así

algunos autores sostenían que las personas debían recibir lo que sus dotes personales le permitían; otros , a partir de la maximización de la utilidad de cada persona; mientras que un tercer grupo consideraba que la utilidad era igual para todas las personas.

A pesar de todas las posiciones relativas a la distribución del ingreso y a sabiendas de las dificultades de encontrar una postura que la sociedad considere justa, el estudio de la pauta distributiva es muy importante para encarar el análisis de un principio básico de la tributación como es el de la "capacidad contributiva".

La medida de la utilidad de las personas es compleja, por lo que se buscan indicadores objetivos, además el "tamaño de la torta" a repartir tiene influencia con la forma en que se distribuye, ya que algunos criterios de distribución pueden afectar el tamaño de la misma y por ende producir costos de ineficiencia.¹

No obstante, la teoría relativa a los instrumentos para efectuar una redistribución de la renta a través de la corriente ingreso - gasto del gobierno hace mención a la necesaria existencia de impuestos progresivos a la renta (efecto ingreso) y transferencia a los sectores más necesitados (efecto egreso).

Sin perjuicio de ello se deben analizar los efectos sobre la eficiencia- por ejemplo: el exceso de gravamen en lo referido a los tributos, y la correcta aplicación de las transferencias (subsidios) en lo referido a las erogaciones, a fin de lograr un adecuado equilibrio entre eficiencia y equidad.

La problemática de la distribución del ingreso esta centrada en la distribución entre familias é individuos y no necesariamente entre factores (tierra, trabajo y capital.). Se ha dicho que los determinantes de la distribución del ingreso son la dotación de factores y el precio de los mismos; en la teoría económica se dice que en un mercado competitivo el precio es igual al valor del producto marginal del factor, pero frente a la

¹ Estas consideraciones tienen implicancia en la política tributaria, donde un diseño moderno, por ejemplo, del impuesto a la renta de las personas físicas propone alcanzar con tasas menores las rentas más altas (tipos planos ó levemente progresivos) , pero situando el escalón inferior (Mínimos exentos ó no imponibles) en niveles acordes a la real capacidad de pago

existencia de mercados imperfectos, el precio de un factor puede obedecer a otras circunstancias.²(2)

El estudio de la distribución puede desplazarse del terreno económico al político- por las consideraciones ya expuestas - , pero este objetivo tiene importancia en la política fiscal, por ejemplo frente a un proceso inflacionario se puede utilizar una política fiscal que reduzca la demanda agregada aplicando un impuesto a las ventas ó a la renta de las personas físicas ó restringiendo el gasto público a través de la afectación a determinados programas de gasto. Cualquiera sean los instrumentos que se elijan, han de tener efectos redistributivos.

Existen diferentes criterios que permiten estudiar la distribución de la renta, por lo que haremos un breve repaso de sus postulados:

Criterio de la Dotación: (Sostenido por Hobbes, Locke)

Plantea como hipótesis, el derecho de la persona a los frutos de su trabajo, pero puede ser interpretado de distintas formas: a) aceptando este postulado sin límites, b) aceptándolo en un marco de competencia (excluyendo los beneficios monopólicos), c) aplicando el concepto de "renta ganada", exceptuando las ganancias de capital, d) aplicarlo a todas las personas a partir de un punto común de salida, respetando sus diferencias naturales sin considerar posiciones sociales, herencias, etc.

Criterio Utilitarista: (Bentham)

Propone que las distintas capacidades personales o sociales no pueden ser base de distribución, sino a partir de la cantidad de "felicidad" que a cada persona le otorgaba determinado nivel de renta. Para medir la utilidad de la renta se analizan las curvas de utilidad marginal (Ut.Mg) de las personas, que cuando se igualan responderían a una solución igualitaria,

² En el caso del salario, los convenios colectivos de trabajo, leyes de salarios mínimos, relaciones sociales, etc

pero admitiendo que dos personas tengan curvas de U_t M_g distintas, lo que significa que es posible igualar la satisfacción con distintos niveles de renta.

Criterios Igualitaristas: (Marx, Rousseau)

Este criterio exige una igual distribución de la renta entre las personas, ya que le asigna a cada individuo un valor igual – similar a los utilitaristas cuando las curvas de U_t M_g de las personas eran iguales, pero basados en elementos objetivos y no subjetivos - .Se parte del supuesto que la renta no es fija, por lo que debe redistribuirse cuidando los efectos de tal redistribución como para no afectar el “tamaño de la torta”.

En la realidad, estas propuestas no se manifiestan en forma pura sino combinadas, como por ejemplo: el criterio igualitario referido a un piso de ingreso mínimo (para evitar la pobreza) y a partir de allí criterios como el de la dotación, teniendo en cuenta sus variantes.

Se sostiene que el análisis de la distribución del ingreso implica quitar a un individuo para darle a otro, o sea unos ganan y otros pierden en dicho proceso, pero esto puede dar lugar a la disminución de la cantidad a distribuir, afectando no sólo a la distribución sino también al ingreso. Un ejemplo de ello es la afectación de la oferta de trabajo a través de un tributo, donde inicialmente puede producir un estímulo adicional a trabajar más para compensar la pérdida (efecto renta) y una falta de estímulo al trabajo cuando la carga impositiva aumenta (efecto sustitución), o sea se valoriza el ocio, siendo su consecuencia una disminución del tamaño de la producción.

Pero además existen otros efectos vinculados a la eficiencia de un tributo tales como el exceso de gravamen, también llamado exceso de carga ó carga excedente y se puede definir como “ el daño infligido a una unidad económica con motivo de un impuesto más allá de lo que sería estrictamente necesario para recaudar la suma obtenida” , como punto de referencia se toma un impuesto neutral desde el punto de vista de la asignación de recursos, como puede ser el impuesto de capitación, asimismo inciden sobre la eficiencia de los tributos el costo de la

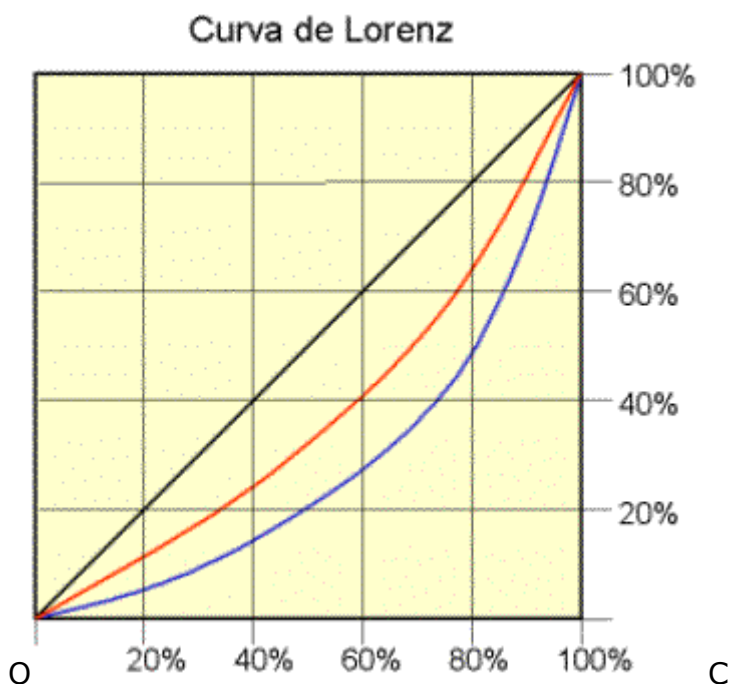
administración tributaria para recaudar y el del contribuyente para hacer frente a los mismos.

En países donde rige el sistema de mercado, éste actúa como asignador del ingreso, efectuando una distribución del mismo conforme a aspectos que ya hemos visto, siendo posterior la actividad estatal con propósito redistributivo.

En ese marco, existen formas de estudiar la distribución del ingreso; una de ellas es la distribución funcional, o sea aquella que tiene en cuenta los titulares de los factores de la producción, mide los ingresos provenientes de la remuneración de los distintos factores, particularmente la participación de los salarios.

Otra es la distribución personal del ingreso donde se agrupa a las personas por niveles de ingreso, siendo la forma más reconocida de mostrar la distribución la que define las categorías de ingreso de manera que abarquen un determinado porcentaje de la población (generalmente expresada en deciles).

La expresión gráfica de la distribución del Ingreso (Y) se representa a través de la curva de Lorenz, que nos indica si la política fiscal lleva a la curva a una posición cercana a la diagonal (I), será una política de redistribución progresiva, si en cambio se aleja de la diagonal (II), la política fiscal será de redistribución regresiva.



Un coeficiente que mide la concentración relativa del ingreso es el de Gini y surge de la relación entre la superficie de la curva de Lorenz y el triángulo OAC, donde si el valor que surge es cero (0) no hay concentración del ingreso; y si el valor es uno (1) la concentración es total. A los fines del gráfico, el sector I implicaría menor concentración que el sector II.

El coeficiente de Gini, nos muestra la siguiente evolución:

96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
0.492	0.49	0.50	0.495	0.51	0.525	0.55	0.53	0.515	0.50	0.495	0.49

A lo largo del período considerado se advierte la alta concentración a fines de los 90' y primeros años de la década actual- coincidente con la crisis del 12/01 -, siendo 2002 el punto más elevado del coeficiente (0.55), habiéndose reducido este índice al 0.49 en 2007 (I Trim.), en términos de brecha de ingresos y en el mismo período, la misma disminuyó de 56 a 30 veces. Estos indicadores hablan de una mejora en la distribución del ingreso y disminución de la brecha entre los que más ganan y los más pobres,

efectuada a través de la política fiscal particularmente en lo referido al gasto social.

Qué variables son representativas e indicadores de bienestar?. En general se aceptan tres: a) el patrimonio ó riqueza, b) los ingresos y c) el consumo. En la doctrina tributaria estas variables son reveladoras de capacidad contributiva y constituyen el objeto de los principales impuestos del sistema tributario Argentino.

Otra forma de estudio de la distribución está representada por la distribución regional, que fija como referencia la población y el PB geográfico y consiste en ordenar los grupos de distintos ingresos y comparar la participación de cada uno en el PBI en relación a su importancia demográfica. Es una forma útil para el análisis de los grados de desarrollo por regiones y estudio de sus asimetrías.

Luego de un breve repaso sobre los diferentes criterios y conceptos relevantes del estudio de la distribución del ingreso, nos abocaremos al aspecto central del trabajo que es la importancia de los tributos en la redistribución del ingreso. Este tema viene de la mano del concepto de equidad, que en términos tributarios, significa que paguen más quienes tienen más capacidad de pago , ó aquellos que obtienen un beneficio por la actividad del estado , por supuesto tratando de conciliar equidad con eficiencia en materia tributaria.

El diseño de una política impositiva no puede soslayar aspectos distributivos, por ello es importante conocer estadísticas sobre presión tributaria por tramos de ingreso; y a su vez cómo se gasta dicho ingreso (matriz de insumo- producto), apuntalando aspectos de equidad horizontal y vertical, evitando exenciones, tratamientos diferenciales y combatiendo la evasión.

Analizaremos la importancia de los impuestos directos y los indirectos. Los primeros se consideraban teóricamente no trasladables vía precios , esto no es necesariamente así. La participación del impuesto a la renta en Argentina (en % del PBI) ha sido históricamente baja.

Directos

Imp Renta	1.2	1.0	1.2	2.5	3.56	3.99	3.04	5.31
Imp. Patrim	0.6	0.6	0.4	0.16	0.37	0.34	0.22	0.35 (*)

Indirectos

Consumo	6.6	7.1	8.7	8.5	9.02	8.09	7.13	9.05
Com.Ext.	1.5	1.9	1.05	0.81	0.83	0.64	2.05	3.07
Otros	...	0.5	0.4	0.4	0.14	1.22	1.64	2.00

El impuesto a la renta tenía una magra participación en el PBI, comparable con países de bajo nivel de desarrollo ; pero se advierte un incremento desde la segunda mitad de los 90´, hasta la actualidad, con tasas más compatibles con países de mayor desarrollo.

El impuesto a la renta en Argentina grava las personas físicas y las empresas , teniendo una participación creciente el Impuesto a la Renta de las empresas (Impuesto a las Ganancias personas jurídicas) – creció de 50% al 70% - . Aquí debemos destacar que el Impuesto a las Ganancias de las personas físicas grava la capacidad contributiva mientras que el de las empresas grava el beneficio empresario, lo cual afecta la incidencia, ya que puede incidir sobre la renta del accionista ó ser trasladado a los precios (trasladable). Por ser el Impuesto a la Renta un impuesto personal, es lo que justifica gravar en función de la capacidad contributiva, además de admitir consideraciones de tipo personal; mientras que al gravar a las empresas, no provoca el efecto buscado por el tributo.

Los otros impuestos directos al patrimonio nacionales no han tenido variaciones sustanciales a lo largo del periodo considerado. (*) *(No se ha computado el impuesto al cheque como tributo sobre la propiedad , sino como impuesto a las transacciones)*.

Es de resaltar la existencia de impuestos distorsivos como el mencionado impuesto a los débitos y créditos bancarios en cuenta corriente , cuya presión es mayor que la del Impuesto a las Ganancias de las personas físicas:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
IGpf.....	1.35	1.12	1.32	1.37	1.53	1.52
Imp deb.cred	1.09	1.55	1.57	1.72	1.77	1.79

Esto nos permite analizar la importancia relativa del tributo más progresivo del sistema tributario argentino en relación a un tributo distorsivo, pero de muy fácil recaudación.

Con respecto a la imposición indirecta- tributos que pueden ser legalmente trasladados a los precios de bienes o servicios , con limitaciones- si consideramos los tributos internos (IVA, Internos, etc) como los externos (aranceles a la exportación, a la importación) advertiremos que ambos representan una importante participación en la recaudación de impuestos nacionales. Estos tributos representan el 71% de la recaudación de impuestos nacionales en 2006. Son considerados regresivos al ser pagados por quienes tienen menores ingresos. Excepto en lo referido al consumo de bienes suntuarios o de lujo atribuibles a estratos de ingresos mas altos.

Los cambios en el IVA, ampliando su cobertura en bienes y servicios desde 1990 hasta la fecha, y con tasa general del 21% y diferenciales de 10.5% y 27% fueron positivos en lo referido a la generalización del impuesto y por ende su neutralidad, pero sin atender necesariamente a propósitos redistributivos.

De lo expuesto surge que 2/3 de la recaudación impositiva nacional total está representada por impuestos indirectos y 1/3 por directos, lo que nos demuestra la regresividad del sistema tributario argentino.

Con respecto al impuesto inflacionario, tratado más adelante, merece ser analizado como un tributo más y por ende sus efectos distributivos. En general se sostiene que los más expuestos a este impuesto son los perceptores de ingresos fijos, ya que no pueden sustituir dicha forma de

renta por otros tipos de activos menos expuestos; por lo que el impuesto inflacionario se considera fuertemente regresivo.

Los efectos distributivos de la acción fiscal definida por la corriente de ingreso-gasto que realiza el gobierno se miden entre sectores de diferentes niveles de ingreso, evaluando posteriormente el antes y el después de dicha acción. El objetivo es conocer quién paga el impuesto ó recibe el beneficio de la actividad estatal.

Para el análisis de la incidencia de los tributos por niveles de bienestar económico se requiere la siguiente información: ³

- a) Detalle de los impuestos y sus componentes.
- b) Cuadros analíticos de la distribución del Ingreso, de las fuentes del mismo y del consumo, definidos por niveles.
- c) Datos cualitativos sobre la función de producción de las empresas e información desagregada sobre las estructuras del mercado, las formas de distribución de bienes y servicios de peso en la economía.
- d) Datos detallados provenientes de encuestas de gastos que permitan establecer la forma de la función de consumo por tipo de bienes y la ubicación de los mismos en los correlativos estratos de ingreso.

Un aspecto importante en la investigación esta centrado en la encuesta de consumo , que indica cómo se gasta el ingreso de las familias según tramos de ingresos. Generalmente se acepta que el impuesto es lineal al consumo de cada decil, lo que indica que el impuesto se distribuye en la misma proporción del consumo al que se lo asocia, en el estrato respectivo.(Hipótesis asimilable a los impuestos indirectos). Mientras que en los impuestos directos, al coincidir el responsable del tributo con el que soporta la carga, se utilizan otras fuentes estadísticas.

³ (3)Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina 1997- Juan Jose Santiere, Juan Carlos Gomez Sabaini y Dario Rossignolo- Estudio preparado para la Secretaría de Programación Económica y Regional en el marco del Proyecto 3958 AR- FOSIP – Banco Mundial

EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION PERSONAL DEL INGRESO POR ESTRATOS POBLACIONALES. (Datos del Gran Bs As- Argentina)

	Bajo 40%+pob	Medio-Bajo 30% sig.	Medio-Alto 20% sig	Alto 10%+rico	Total
Set/74	17.5	26.4	28.08	28.02	100
Set/80	15.79	23.2	28.00	33.01	100
Set/85	15.2	23.6	27.9	33.30	100
Set/90	14.8	23.0	26.9	35.30	100
Set/95	13.3	22.6	26.8	37.3	100
Set/06	12.1	23.3	29.4	35.2	100

Del análisis de la distribución del ingreso surge que los sectores sociales que resignaron participación fueron los de menores ingresos (del 17.5% al 13.3%) , las medias bajas (26.4% al 22.6%) y las medias altas (28.8% al 26.8%), a favor del estrato mas rico (28.2% al 37.3%). A partir de la convertibilidad la tendencia se mantiene, por lo que se puede considerar la distribución del ingreso como muy desigual. A partir de 2003 se logra una corrección en la distribución, donde si bien se disminuye el 10% más rico, la distribución ha mejorado a los sectores medio-bajo y medio-alto, postergando al decil más pobre (12.1).

Las normas relativas a los tributos definen con precisión el sujeto pasivo ó responsable legal del tributo, o sea el contribuyente "de jure" , definiendo además el quantum del débito tributario. Pero el accionar de mecanismos como la percusión, traslación, é incidencia determinan que existan diferencias entre quien paga el tributo y quien efectivamente soporta dicha carga.

El estudio económico de la traslación depende de las elasticidades de las curvas de oferta y demanda de un bien que nos permiten visualizar quién soporta el pago del tributo y la magnitud de su incidencia.

Presión tributaria por niveles de ingreso- Argentina 1986.

Estratos de familias	Impuestos asignados Respecto al ing.fliar (%)
1° inferior	21.8
2°	20.3
3°	18.8
4°	18.6
5°	19.0
6°	19.1
7°	18.4
8°	19.2
9°	19.0
10° superior	20.1
Promedio	19.4

En este trabajo se ha dividido a la población en deciles, los ingresos menores se concentran en los estratos bajos, y en ellos la mayor presión tributaria explicada en parte por la alta propensión al consumo que manifiestan estos niveles, luego el coeficiente se estabiliza, con una tasa proporcional, creciendo un poco en el decil superior. De lo que se deduce que entre los distintos niveles de ingreso la presión tributaria por nivel no tiene diferencias. Como referencia internacional podemos mencionar a Canadá y EEUU, donde la presión tributaria por tramos de ingreso es así:

Pais	I	II	III	IV	V
Canadá (1975)	27.5	32.7	36.1	35.7	43.0
EEUU (1985)	21.9	21.3	22.5	23.5	25.3

En Canadá se visualiza una relación impuesto-ingreso creciente a lo largo de la distribución, siendo la tasa más baja en los tramos de menores ingreso y sensiblemente más alta en el tramo mas rico.

En EE.UU, se advierte una leve progresividad en la escala, también explicando la presión alta en los niveles de bajos ingresos debido a la alta propensión marginal al consumo.

De la comparación con Argentina surge una distribución fuertemente progresiva en Canadá y levemente progresiva en EEUU, pero ambas ascendentes respecto a la semi-estática observada en Argentina.

Se analizó la presión tributaria global por deciles de ingreso, ahora la misma se desagrega por impuesto, lo que permite apreciar la importancia relativa del mismo y su distribución por niveles de ingreso.

Presión Tributaria por impuestos y su distribución en grupos de ingresos- Año 1986-Argentina.

Impuesto	Presión global	Deciles de menor a mayor ingreso.			
	Por impuesto	II	IV	VII	X
IVA	2.8	2.5	2.4	2.7	3.1
Combust.	2.4	2.4	2.2	2.5	2.5
Tabacos	1.3	1.9	1.9	1.6	0.9
Ganancias	1.1	0.0	0.0	0.0	2.2
D.de Imp.	1.0	1.3	1.1	1.0	0.8
D.de Exp.	0.9	1.4	1.0	0.7	0.9
Capitales	0.5	0.0	0.0	0.0	1.2
Deb.Banc.	0.4	0.6	0.5	0.5	0.4
Prevision	3.3	2.8	3.2	3.7	3.0
IB Prov.	1.8	2.4	2.0	1.8	1.6
Inm.Prov.	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Imp.Resto	3.2	4.3	3.6	3.3	2.8
Total T/Y	19.4	20.3	18.6	18.5	20.1

Este cuadro nos permite apreciar la influencia de cada tributo en la composición de la presión tributaria global y su desempeño distributivo. El IVA se sitúa como levemente progresivo al final, explicado en la época (1986) por exenciones en productos alimenticios, pero el impuesto a los tabacos es fuertemente regresivo; siendo el impuesto a las ganancias en

conjunto con el de capitales los únicos tributos relevados totalmente progresivos, pero de escasa participación en el total.

Se ha dicho que la política tributaria puede corregir desvíos ó desigualdades en la distribución del ingreso, pero también es cierto que sus resultados tampoco se advierten sustanciales. La experiencia nos enseña que la acción del gasto público es mucho mas sensible en esta cuestión en atención a los beneficios selectivos que reporta.

En materia de asignación del GP por niveles de la población se utilizan metodologías semejantes a las utilizadas para asignar impuestos. En general se tienen dos enfoques para asignar el gasto: uno, el del flujo monetario (tiene en cuenta el perceptor del subsidio), otro, el del beneficio, tiene en cuenta los que se favorecen con la asignación del subsidio- este último es el más utilizado-.

Cuadro de Gasto social y su financiamiento por nivel de ingresos en Argentina. Año 1986. (en % de ingresos de cada estrato)

	Quintiles de la pobl. s/ Ingreso.					
	Promedio	I	II	III	IV	V
Recursos , incl.						
Imp inflacionario	17.1	19.6	17.9	18.7	17.9	16.1
Gasto Social	17.1	86.8	36.5	24.0	15.4	7.6
Subsidio ó contrib						
Netos (+ o -)		+67.2	+18.6	+ 5.3	- 2.5	-8.5

El cuadro nos demuestra que los recursos se encuentran asignados en forma bastante proporcional en los distintos quintiles de ingreso, mientras que el Gasto Público Social (GPS) tiene una evidente y marcada progresividad , demostrando que los sectores de menores ingresos tienen una contribución neta positiva de 67.2 , mientras que el quintil de mayores ingresos tiene una contribución neta negativa de 8.5.

Un impuesto no legislado es el inflacionario, pero tiene implicancias redistributivas significativas cuando el país se encuentra sujeto a altas tasas de inflación. Los países recurren a la emisión monetaria para igualar los recursos con los gastos, bajo ciertas circunstancias, esa creación de medios de pago provoca un alza generalizada del sistema de precios en la economía

siendo los más perjudicados los sectores de ingresos fijos representados por los niveles más bajos de ingresos de la escala.

La inflación no sólo se debe a la causa arriba expresada, sino que existen otras; el caso cuando la economía tiene desequilibrios - aún teniendo superávit fiscal - (p.e: exceso de demanda con oferta restringida), se producen aumentos generales de precios con efectos similares a los ya expresados. En términos impositivos , esos aumentos en los precios son captados por tributos cuya base imponible representan los ingresos (ventas, transacciones, rentas, etc) , recaudándose un impuesto inflacionario, cuya incidencia más importante se verifica en los estratos de ingresos mas bajos.

O sea que el impuesto inflacionario puede tener como origen la emisión monetaria para solventar el mayor gasto no cubierto con recursos convencionales ú otras causas como la mayor recaudación obtenida por el fisco por gravar bases tributarias afectadas por la inflación; teniendo en ambos casos los mismos efectos distributivos.

Cuadro de Tributos e impuesto inflacionario en el financiamiento del GPS, asignados s/ niveles de ingreso.- Argentina 1986.

	Promedio	Quintiles de la poblac. s/ ingresos.				
		I	II	III	IV	V
Impuestos legisl.	13.7	12.7	11.7	13.2	13.2	14.4
Imp. Inflacionario	3.4	6.9	6.2	5.5	4.7	1.7
Recursos totales	17.1	19.6	17.9	18.7	17.9	16.1

De lo que se deduce que el impuesto legislado tiene una distribución proporcional a lo largo de los distintos niveles de ingreso, no así con el impuesto inflacionario, que incide sustancialmente en los sectores de ingresos bajos y medios, demostrando su regresividad.

Los fines fiscales de la tributación se refieren a ésta como el mecanismo financiero adecuado para captar recursos de la sociedad en forma

compulsiva y con ellos financiar un gasto público creciente debido a los requerimientos sociales cada vez mayores.

Como objetivo extrafiscal se le asigna ,entre otros, el de redistribuir el ingreso, pero tal afirmación no se manifiesta en forma clara cuando del análisis de los cuadros presentados surge que el impacto redistributivo realmente importante es el generado por el gasto publico social.

Por ello es que en la actualidad las corrientes de pensamiento en la materia se orientan a una tributación que sirva para financiar el Gasto Público Social , asegurando suficiencia, neutralidad y eficiencia. De allí la importancia de los impuestos al consumo en la estructura tributaria del país cuya recaudación en 2006 representan el 72% del conjunto de impuestos nacionales y provinciales, mientras que los directos el 28%, aún así, estos han avanzado respecto de los bajos niveles de la década del 80´´ .

Mientras que en lo referido al impuesto a la renta, la tendencia consiste en atenuar la progresividad (tasas mas planas), hacia un tributo más proporcional y que sea de fácil fiscalización. De todos modos , es importante advertir que la presión tributaria global se incrementó sustancialmente entre 1991 y 2006 en un 48.8% .

De todas maneras, Argentina tiene margen como para captar mayor recaudación a través del impuesto a la renta en la medida de su modernización, tal como la gravabilidad de los dividendos, la renta de plazos fijos, compra venta de acciones, etc; y la necesaria compatibilidad entre el Impuesto a la renta de las personas físicas (IGpf) y el Impuesto a la renta de las personas jurídicas (IG de las sociedades).

La convertibilidad de los 90´ hizo desaparecer las empresas del Estado – por su falta de eficiencia- , quitando instrumentos de política económica ; posteriormente la situación de la deuda pública externa y el default, introdujo la necesidad de apelar a recursos propios para el sostenimiento del Gasto Público, siendo central la política tributaria. Aunque apelando a impuestos que la doctrina considera distorsivos como el impuesto a los débitos y créditos en cuenta y corriente y los referidos al comercio exterior (particularmente los derechos de exportación) sumando ambos en 2006 una presión tributaria de 4.86 sobre el 27.39 de la recaudación neta total.

Con respecto a los impuestos al comercio exterior y a los fines de éste trabajo , se clasificaron como tributos sobre bienes y servicios , o sea tributos indirectos, no obstante es muy probable que su distribución por deciles de ingreso no tenga la típica característica de un impuesto al consumo.

Conclusiones:

Existe convicción en la sociedad de la necesidad de una más justa distribución del ingreso, ya que dejar librados a los ciudadanos a las reglas de la dotación (mercado) implica la profundización de la brecha de quienes están en los deciles más bajos respecto de los más altos.

En este marco, es imprescindible la participación del Estado como redistribuidor de ingresos. Es a través de la política del Gasto Público que se advierte un fuerte sesgo redistributivo y no así de la tributaria, pero hay coincidencia de que ambos instrumentos deben ser orientados en la misma dirección . Obviamente, el rol central del sistema tributario debe ser el de proveedor de recursos al Estado para el cumplimiento de los fines de éste.

Combatir la inflación, es una obligación de cualquier gobierno, pero en materia tributaria, además de la positiva utilización del sistema tributario como estabilizador automático de la economía, debe tenerse en cuenta que el impuesto inflacionario es un impuesto absolutamente regresivo.

En relación a los tributos propiamente dichos, es recomendable aumentar la tributación personal y progresiva (impuestos a la renta y patrimoniales), tratando de atenuar los efectos distorsivos de los tributos indirectos ya analizados.

Con respecto al IVA, el impuesto más importante en términos de recaudación total (7.20 % s/ PBI- 2006), si bien tiene efectos positivos como la no piramidación, no acumulación, pro-exportador, mayor neutralidad, generalidad ; tiende a ser regresivo respecto al ingreso , por lo que parte de la doctrina aconseja utilizar al impuesto como herramienta de política fiscal, esto es, eximiendo productos de la canasta familiar, otorgando cierta progresividad al gravamen.

Darle mayor énfasis a los impuestos patrimoniales provinciales y atenuar el impacto del impuesto sobre los ingresos brutos – que representa 2.81 en % del PBI-2006 - .

En relación con los tributos vinculados al comercio exterior, la doctrina sostiene que dichos instrumentos deben ser útiles para el sostenimiento de las políticas del sector (protección antidumping, aranceles compensatorios, estímulos a las exportaciones, reembolsos, reintegros, draw back, etc.), pero no ser utilizados con propósitos fiscales (recaudatorios), ya que no siempre es factible conciliar ambos propósitos. La situación actual así lo demuestra.

La acción antievasión de la administración tributaria adquiere fundamental importancia, ya que ataca un elemento que provoca fuertes distorsiones en la economía (alteraciones de precios, distribución indebida del ingreso, etc).

Por lo expuesto y con las limitaciones del trabajo, estimamos que la acción de redistribución debe ser efectuada a través del Gasto Público Social por cumplir mas acabadamente dicho rol, no obstante es mucho lo que se puede avanzar en pos de un sistema tributario mas progresivo .

Bibliografía:

Musgrave, R y Musgrave P: "Hacienda Pública Teórica y aplicada" Ed. McGraw Hill

Núñez Miñana, Horacio: "Finanzas Públicas" Ediciones Macchi.

Iturrioz, Eulogio: " Finanzas Públicas". U.N.C.

Gomez Sabaini J.C y Santiere J.J: " Quién paga los impuestos en la Argentina?"

Gomez Sabaini, J.C, Santiere J.J. y Dario Rossignolo: " Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina" – Feb. 2000

Estadísticas mecon.gov.ar

Cita de este artículo:

RIBOLDI, J. y AGUIRRE, G. (2013) "Los tributos y la distribución del ingreso". *Revista OIKONOMOS [en línea] 15 DE Octubre de 2013, Año 3, Vol. 2.* pp.50-69 . Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>



A3. V2. Septiembre de 2013
Revista Científica de Ciencias Económicas /
ISSN 1853-5690 / Av. Luis M. de la Fuente s/n. La Rioja,
Argentina. / <http://oikonomos.unlar.edu.ar>

¿QUÉ HAY DETRÁS DE UN ACUERDO ENTRE PAÍSES DIFERENTES?

LEILA M. WAIDATT

Profesora de Ciencias Económicas.
Contadora Pública Nacional- Especialista
en Administración de Negocios. Doctoranda
en Problemas Contemporáneos en la Sociedad
de la Información. Profesora Titular de la
Univ. Nacional de La Rioja. Investigadora.
Vocal Titular de la Comisión Directiva del CPCE
La Rioja- Miembro Titular Comisión de Educación
de la FACPCE.

Palabras Clave:

Acuerdos internacionales,
integración regional,
organismos, globalización,
crisis internacional, estado
de bienestar.

Key Words:

International agreements,
regional integration,
globalization, international
crisis, welfare state.

Resumen

La organización del mundo en el nuevo contexto global, trae algunas sorpresas para analizar; algunas están referidas a sus aspectos positivos y otras, a las grandes desigualdades que presenta el planeta y que dificulta la integración de los países en cuestiones científicas, tecnológicas, culturales, religiosas y políticas.

La globalización como proceso que marca las tendencias de los mercados y de las empresas al extenderse por encima de los límites de sus propias localizaciones geográficas, obliga a comprometer a todos los Estados para definir y requerir una mayor interconexión y cooperación internacional, propiciando la participación en bloques y permitiendo alcanzar acuerdos que aseguren el acceso universal a los derechos del hombre para promover su bienestar.

Abstract

The organization of the world in the new global context, brings some surprises to analyze; some are referred to its positive aspects and other large inequalities that presents the planet and that hinders the integration of countries in scientific, technological, cultural, religious and political issues.

Globalization as a process that marks the trends of markets and companies to extend beyond the limits of its own geographical locations, forced to commit all States to define and require a greater interconnection and international cooperation, promoting participation in blocks and allowing reach agreements that ensure universal access to the human rights to promote their well-being.

Introducción

En la última reforma de la Constitución Argentina, en 1994, alcanzaron jerarquía constitucional algunos tratados internacionales sobre los derechos humanos. Conocer estas herramientas legales es importante para asegurarnos el máximo cumplimiento de nuestros derechos como ciudadanos y el real ejercicio de los roles que nos permitan participar en las decisiones estratégicas que involucren el bienestar de las generaciones futuras y la sustentabilidad de un modelo de país que pretenda ser libre y soberano.

Desarrollo

Los tratados enunciados en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, tienen jerarquía superior a las leyes y poseen rango constitucional luego de la reforma realizada a la Carta Magna de los argentinos. Algunos de los más importantes son:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica- 1969)

El mero enunciado de éstos tratados, es al solo efecto de comprender que a partir de la modificación a nuestra Ley Suprema, se crean condiciones legales que podrían permitir a todos los ciudadanos, gozar de los derechos económicos, culturales, sociales, civiles y políticos imprescindibles para alcanzar el tan deseado estado de bienestar.

En los últimos años, y especialmente a partir de la última década del siglo pasado, se ha observado que se registró un cambio en los centros mundiales de poder económico, con un desplazamiento de posiciones dominantes de occidente a oriente y de norte a sur, lo que ha significado la creciente necesidad de encontrar marcos legales para adoptar medidas que permitan a los gobiernos de los países una distribución más equitativa de la riqueza y de la justicia social para los ciudadanos que se encuentran formando parte de la aldea global.

A partir del fenómeno de globalización, devenido de los cambios culturales, sociales, tecnológicos y económicos, casi todos los países del mundo han tenido que realizar y celebrar compromisos con otros países de la región o de otras regiones para fortalecer y sostener la demanda global, fomentar la creación de empleos, contribuir al restablecimiento de condiciones globales equilibradas y elevar el potencial de crecimiento. Todo ello implica que se incluyan reformas en los mercados de bienes para incrementar la competencia, medidas gubernamentales para estabilizar el sector de la vivienda, reformas al mercado laboral para impulsar la competitividad y el empleo, así como acciones para fortalecer las redes de protección social de una manera que sea fiscalmente responsable, promoviendo reformas impositivas para incrementar la productividad, aumentar la inversión en

infraestructura, fomentar el crecimiento verde incluyente y el desarrollo sustentable para que sea apropiado a las circunstancias de cada país.

Son innumerables los factores que pueden indicarse con el objeto de señalar las diferentes variables que intentan describir la justificación técnica a la necesidad de los gobiernos de los países del mundo para gestionar la búsqueda de soluciones racionales para enfrentar a la cada vez más significativa movilidad de recursos, tanto económicos como humanos.

La integración económica, como proceso convergente, deliberado, gradual y progresivo entre dos o más estados, con un plan de acción común en sus aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, etc., tiene la ventaja de incrementar el poder de negociación, el aprovechamiento de economías de escala, la ampliación del mercado efectivo de producción e innovación, el aumento de la capacidad de reinversión, la reducción de la situación de vulnerabilidad frente a los cambios en las condiciones de vida y de accesibilidad a de los ciudadanos a los bienes y servicios producidos que les permita asegurar una distribución más justa y equitativa de la riqueza obtenida.

En éste sentido, nuestro país ha iniciado su participación en el Grupo de los 20 (países industrializados y emergentes) a partir del año 1999 como miembro fundador. A pesar de los grandes cambios en la agenda de políticas globales que se han orientado a responder a los debates y planteos de la economía mundial y los conflictos civiles que aquejan a algunos de sus países miembros, la Argentina ha refrendado últimamente su participación y la pertenencia a este estratégico ámbito de discusión en el que participan los mandatarios de los países agrupados en el G-20: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido (antes G-7 países más industrializados), más Rusia (G-8) y los países emergentes Arabia Saudita, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía; y la Unión Europea como Bloque económico.

Este importante y estratégico Grupo es un foro de cooperación y consultas entre los países, en temas claves relacionados con el sistema financiero internacional que estudia, revisa y promueve discusiones sobre asuntos relacionados con los países industrializados y las economías emergentes, con el objetivo de mantener la estabilidad financiera internacional y encargarse de cuestiones que estén más allá del ámbito de acción de otras organizaciones de menor jerarquía.

Es significativo señalar que también participan como invitados a las reuniones y deliberaciones del G-20, reconocidos organismos económicos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En éste sentido es oportuno indicar que la Argentina ha llevado al G-20 su postura sobre la reforma a la arquitectura financiera global, la regulación de las transacciones financieras internacionales, los paraísos fiscales, las calificadoras de riesgo y la inclusión del trabajo decente durante su tratamiento en las sucesivas cumbres. Así, el G-20 se presenta como un ámbito de influencia relevante desde donde hacer oír la voz de la región y plantear propuestas alternativas a las políticas de ajuste que los organismos financieros internacionales pidieron y aun hoy continúan pidiendo.

Recientemente, el premio Nobel de Economía (2001) Joseph Stiglitz, catedrático de reconocida carrera política y prestigio internacional, actual Presidente de la Asociación Internacional de Economistas, durante la apertura de una conferencia internacional sobre la crisis de la deuda mundial en Septiembre del corriente año, criticó la lógica del funcionamiento de la deuda entre los países, que ven los problemas financieros de países tales como la Argentina "como una oportunidad para obtener grandes beneficios a costa del pueblo". El economista mencionó también la necesidad de un sistema mundial que trate las quiebras financieras de los países, del mismo modo que para los conflictos internos de deuda, respetando y atendiendo la soberanía de los países involucrados. Esto es lo que Stiglitz denomina "reencauzar" la globalización para reparar la economía mundial.

Es entonces que atendiendo al actual contexto, podemos observar que la integración entre los países aún no ha logrado reducir la pobreza marginal, ni garantizar la estabilidad económica mundial, ni se ha alcanzado el desarrollo sustentable y sostenido en una dimensión mundial. El proceso de desarrollo e integración de los países, exige urgentes ajustes legales e institucionales que permitan impulsar acciones para crear un sistema eficiente y transparente que sirva para desarrollar un "Estado Global" inclusivo y socialmente justo.

Conclusiones

Hoy, y aún en el contexto actual, no podríamos imaginarnos en un mediano o largo plazo, encontrar a nuestro país aislado totalmente del resto del mundo. Tampoco podemos pensar en un escenario inmensamente optimista, que el futuro cercano nos encontrará a todos integrados y unidos alrededor de propósitos y objetivos comunes.

En los Estados democráticos como el nuestro, que apenas puede certificar sus primeros 30 años de estabilidad democrática bajo principios básicos de garantía de derechos que le competen a toda la ciudadanía, distan aún de asegurar la efectiva participación en las decisiones estratégicas que garanticen espacios de vinculación tecnológica, innovadora y productiva en el concierto de las naciones, en especial las de Latinoamérica.

Igualmente, es importante señalar que se ha avanzado de manera considerable hacia una integración regional ya que se ha admitido la existencia de una categoría de alianza estratégica que está claramente orientada a humanizar la agenda gubernamental de los países involucrados. Es dable preguntarnos cuanto se pierde y cuanto se gana al intentar formar parte de éste nuevo mapa global. Si nuestro planteo es sistémico, debemos imaginar que el resultado siempre será beneficioso y que más allá de los resultados pretendidos, la participación y el debate de ideas es un privilegio que le cabe solo a unos pocos.

Si por el contrario, evaluamos los quiebres o crisis predecibles en algunos sectores que pugnan por intereses opuestos a las mayorías democráticas,

es posible que concluya nuestro análisis con un abrupto pedido de socorro o auxilio para abandonar toda forma de integración regional o global.

Fomentar los acuerdos internacionales e integrar competencias en base a la justicia distributiva para un mundo global, es la cuestión a desafiar en el futuro más cercano.

Referencias bibliográficas:

*Apuntes de la Cátedra Desarrollo Económico y Contexto Geoempresario, 2013

*Joseph Stigliz, El malestar en la globalización, Ed. Taurus, 2006

*Joseph Stigliz/Andrew Charlton, Comercio Justo para todos, Ed. Taurus, 2008

*Joseph Stigliz, Como hacer que funcione la globalización, Ed. Taurus, 2006

* www.cepal.org.ar

* www.me.gob.ar

* www.oit.org.ar

Cita de este artículo:

WAI DATT, L. (2013) “¿Qué hay detrás de un acuerdo entre países diferentes?” *Revista OIKONOMOS [en línea]* 15 de Octubre de 2013, Año 3, Vol. 2. pp.70 -76. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>



ANÁLISIS DE LOS DETERMINANTES ECONÓMICOS DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

EFRAÍN MOLINA
EUGENIA PERONA
LUCAS PUSSETTO

Universidad Empresarial Siglo 21

efmolina@uesiglo21.edu.ar
eugenia.perona@gmail.com
lucpusse@gmail.com

Palabras Clave:

Turismo, desarrollo regional

Key Words:

Tourism, regional
development

Resumen

El turismo es considerado en la actualidad una fuente importante de desarrollo económico. En la provincia de Córdoba el sector da cuenta en la actualidad del 7% del PBG y 4% del empleo directo, aunque su impacto indirecto es mucho mayor. Dado que el turismo se rige por reglas de mercado, se desarrolló un sencillo modelo econométrico para medir el impacto de dos variables cruciales: la disponibilidad de bienes sustitutos y la evolución del ingreso. No se consideraron los precios sectoriales

explícitamente porque éstos siguen la misma trayectoria que el nivel de precios agregado de la economía.

Para estimar la demanda turística se tomó en cuenta el porcentaje de ocupación de habitaciones en hoteles y establecimientos para-hoteleros. Como variable proxy del ingreso se utilizó el nivel de actividad económica y como medida de la sustitución entre turismo local y extranjero se empleó el tipo de cambio real multilateral. Los resultados muestran que el impacto de una variación del tipo de cambio real no es significativo, de modo que el turismo local no compite con el extranjero. Por el contrario, el nivel de actividad influye, a través del ingreso, de modo positivo y significativo sobre la demanda por turismo. Ambos resultados tienen importantes implicaciones en términos del diseño de políticas sectoriales que podrían contribuir a suavizar el impacto de los ciclos económicos sobre la actividad turística provincial.

Abstract

Tourism is nowadays considered as an important source of economic development. In the province of Cordoba, the tourism sector accounts for 7% of regional GDP and 4% of direct employment, being its indirect effects even higher. Given that tourism follows market rules, a simple econometric model was developed to assess the impact of two essential variables: substitute-goods availability and income evolution. Sectoral prices were not considered explicitly because they follow the same trajectory as the aggregate price level in the economy.

To estimate tourism demand, the percentage of room occupation in hotels and similar establishments was calculated. The level of economic activity was used as a proxy for income, and a multilateral exchange rate as a measure of substitution between domestic and foreign tourism. Results show that a variation in the real exchange rate does not yield a significant impact, which means that domestic and foreign tourism do not compete with each other. On the other hand, the activity level, through its income effect, has a positive and significant influence on tourism demand. Both results have important consequences for the design of sectoral policies



which may contribute to mitigate the impact of economic cycles on tourism activity in Cordoba.

1. INTRODUCCIÓN

El turismo puede entenderse como un proceso socio-histórico en constante evolución y a su vez ser entendido como un modo particular de relaciones entre los individuos. Constituye en sí mismo un espacio de relaciones sociales, económicas, políticas y ambientales. (Beltrami, 2010).

En igual sentido, el turismo ha evidenciado una evolución creciente a medida que se ha desarrollado su actividad, afectando de un modo particular tanto el nivel general de la actividad económica, como al medio ambiente, las infraestructuras y en especial al patrimonio natural, histórico y cultural de diversas localizaciones. Se conoce que la estacionalidad turística implica una infraestructura ociosa durante un período de tiempo prolongado y en las ramas características del turismo una menor capacidad de generar empleos estables. Por otro lado, se observa que la estacionalidad tiene un impacto importante en la creación de empleo en la hotelería, y es un problema tanto por las dificultades que genera para generar empleos e ingresos estables, y por la desequilibrada utilización de la infraestructura turística en general (de transporte y de otro tipo).

La posibilidad de desarrollar indicadores de diferente naturaleza a nivel regional, posibilita generar información representativa para facilitar la comprensión de temas asociados al mismo. Ello permite optimizar la toma de decisiones, como así también mejorar los procesos de comunicación y la participación institucional de la comunidad; elementos necesarios para las definiciones de estrategias de desarrollo local. Asimismo, la existencia de un sistema de indicadores facilita comprender los resultados de políticas concretas en materia turística así como identificar aspectos prioritarios o más relevantes a la hora de definir las políticas de desarrollo regional y su incidencia respecto a los otros sectores de la economía provincial.

En el ámbito nacional, la Cámara Argentina de Turismo (CAT) realiza la publicación periódica de informes sobre la evolución de la Actividad de Viajes y Turismo (AVT), y en cada uno de ellos se señala la contribución que puede generar esta actividad para el desarrollo económico nacional, específicamente en cuanto a su contribución al Producto Bruto Interno (PBI), empleo y recaudación fiscal. En forma paralela, la Secretaría del Turismo de la Nación Argentina (SECTUR), también viene trabajando para lograr la sistematicidad en la elaboración de información estadística del turismo y en hacer más fluido su acceso al sector público, empresarial y académico.

En este sentido, en el Anuario Estadístico de Turismo de SECTUR, mediante el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016, se planteó como objetivo primordial la construcción de un proceso participativo, con fuerte énfasis en la información turística intersectorial para la toma de decisiones.

El objetivo del presente trabajo es el de presentar algunos resultados de una investigación en curso realizada por un equipo de trabajo de la Universidad Empresarial Siglo 21, acerca del desafío que conlleva el desarrollo turístico en la provincia de Córdoba.

A continuación, se presentan los datos más sobresalientes de la importancia del turismo en la provincia de Córdoba en términos económicos, para discutir en forma posterior los aspectos teóricos y metodológicos de un sencillo modelo econométrico para medir el impacto de variables seleccionadas sobre la actividad turística. En la sección siguiente, se analizan los resultados derivados del modelo, para finalmente exponer las principales conclusiones.

2. IMPORTANCIA DEL TURISMO EN CÓRDOBA

El turismo en Córdoba es una de las principales fuentes de actividad económica, después del sector inmobiliario, la industria manufacturera, el comercio y el sector agropecuario. Según datos del producto para 2011, el turismo competía en 5º lugar y de igual a igual, con el transporte y la construcción. Las proyecciones a nivel provincial son muy promisorias, siendo el turismo una actividad en franco ascenso durante los últimos años, no sólo en Córdoba sino a nivel nacional.

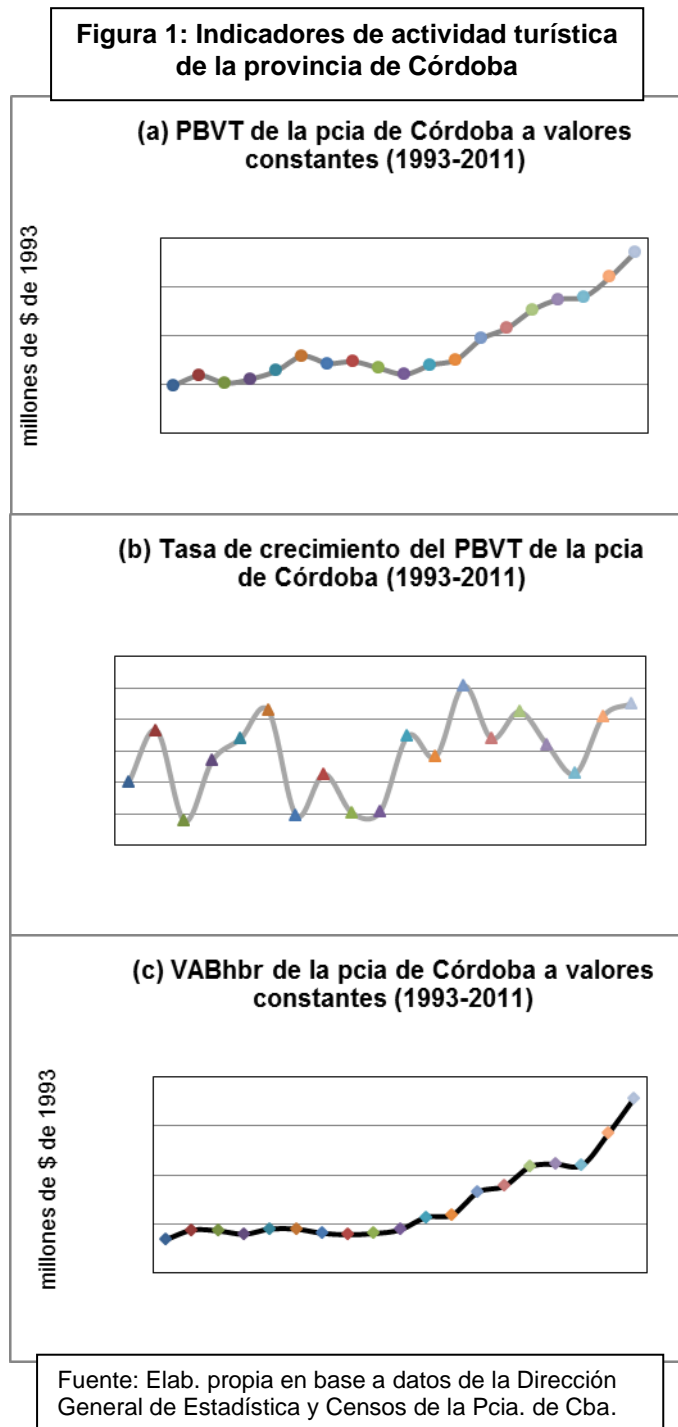
La provincia de Córdoba ofrece, además, una gran diversidad en cuanto a sus atractivos. De acuerdo con Sturzenegger y Porto (2008), la misma cuenta con el 6% de los sitios naturales de todo el país, así como con el 7% de los museos, el 6% de los eventos folclóricos, y el 7% de las realizaciones científicas y artísticas. Indudablemente, dichos atractivos están asociados con una cierta estacionalidad y territorialidad. Así, los sitios naturales impulsan el turismo durante las épocas de vacaciones y los festivales folclóricos predominan en la temporada de verano, ambos en localidades de las sierras y el interior provincial. En tanto, los eventos científicos y artísticos se dan mayoritariamente fuera del verano y en la Ciudad de Córdoba.

Con respecto al turismo estival, se estima que durante la última temporada de 2013, cerca de un millón de turistas recorrió la provincia sólo en la primera quincena de enero, mientras que el nivel de ventas registró un estancamiento en relación al año anterior (CAME, 2013). La mayor parte de quienes eligen la zona para vacacionar durante el verano (alrededor de un 70%), lo hacen habitualmente en los valles de Punilla, Calamuchita y Traslasierra; los cuales participan con el 41%, 16% y 13% de la oferta de alojamiento, respectivamente (Acosta *et al.*, 2011). Córdoba se caracteriza por ser principalmente un destino doméstico; el turismo internacional representa sólo un 4% del total de los extranjeros que visitan el país y se origina mayoritariamente en países limítrofes (IERAL, 2011).



2.1. El nivel de actividad turística en Córdoba

Dado que el objetivo de esta ponencia es determinar el impacto de algunas variables económicas sobre el nivel de actividad turística en la provincia de Córdoba, es necesario, en primer lugar, mostrar cómo ha evolucionado dicha actividad en los últimos años, para tener una idea más clara de su importancia y magnitud.



La actividad turística en la provincia da cuenta de alrededor del 7% del Producto Bruto Geográfico (PBG), con una ligera tendencia creciente a lo largo de los últimos veinte años. Cabe destacar que la "actividad turística" no es considerada como un sector económico en forma independiente, sino que su magnitud se computa teniendo en cuenta el aporte directo o indirecto de los diversos sectores que conforman el producto. En otras palabras, la actividad turística demanda bienes y servicios de distinto tipo, lo cual a su vez produce efectos multiplicadores en el resto de la economía.

Típicamente, el sector de "hoteles, bares y restaurantes" – una de las ramas en que se desagrega el producto – contribuye en su mayor parte a la actividad turística; pero otros sectores, como servicios inmobiliarios, transporte, comunicaciones, etc., también se ven afectados por el movimiento turístico y hacen su aporte al mismo.

En este sentido, se han planteado diversas metodologías para calcular el Producto Bruto de Viajes y Turismo o "PBVT" (véase por ejemplo, CEPAL, 2006 y CISPE, 2010). No es la intención de este trabajo profundizar en dicha discusión, pero debe destacarse que para el cómputo del PBVT de Córdoba, la presente investigación se ha basado en el sistema de "barrido transversal" mediante un conjunto de coeficientes fijos, el cual ha sido adoptado y aplicado a nivel nacional en los últimos años, por parte de organismos públicos y de la Cámara Argentina de Turismo.

Los resultados del cómputo fueron obtenidos en un trabajo previo realizado por el mismo equipo (Perona *et al.*, 2013), presentándose algunas de las principales conclusiones en la Figura 1. En dicho gráfico se observa que el PBVT se ha duplicado en el periodo 1993-2011 en términos reales (Figura 1a), lo cual es indicativo de una fuerte expansión de la actividad turística en Córdoba. También se aprecia que la tasa de variación del PBVT ha sido siempre positiva posteriormente a la crisis de 2001-2002 (Figura 1b), poniendo de manifiesto la relevancia estratégica que esta actividad ha tenido para el desarrollo regional reciente.

Al computar el Valor Agregado del sector específico de hoteles, bares y restaurantes (VAB hbr) – un sector conectado directamente con la actividad turística – se advierte que entre 1993 y 2011 éste se triplicó en términos reales (Figura 1c), no obstante lo cual ha habido años de fuerte expansión y otros de estancamiento o leve contracción. Ello se debe a que el turismo es por su naturaleza una actividad que depende en gran medida de las expectativas y las condiciones macroeconómicas, pudiéndose encontrar una correlación entre su expansión o retracción y los años de auge o de crisis, respectivamente. *¿Cuán sensible es el turismo de Córdoba respecto de las condiciones económicas del país?* Esta es una de las motivaciones principales que ha llevado a plantear el análisis de elasticidades que se desarrolla en la siguiente sección del trabajo.

Otra de las motivaciones para estudiar la sensibilidad de la actividad turística cordobesa ante cambios en las condiciones económicas es, por supuesto, el impacto que el nivel de actividad tiene sobre el empleo. En este sentido, los resultados del cómputo de diversos indicadores desarrollados por Perona *et al.* (2013), muestran que el empleo *directo* generado por la actividad turística en Córdoba representa alrededor de un 4% del empleo total en la provincia. Además, se pudo determinar que la fuerte expansión en el turismo acontecida durante la última década no se ha visto acompañada por un crecimiento del empleo en la misma medida, lo cual es un llamado de atención y requiere de estudios especiales para analizar el fenómeno. Finalmente, se observó que el empleo derivado de la actividad turística en Córdoba ha seguido un patrón de comportamiento diferente al del total nacional en el periodo 2003-2011, lo cual indica que hay factores locales que afectan el desempeño del turismo provincial, más allá del contexto macroeconómico general.

3. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

En esta sección se desarrolla un sencillo modelo econométrico para medir el impacto de algunas variables económicas sobre la actividad turística en la provincia de Córdoba. Desde una perspectiva microeconómica, la actividad vinculada al turismo se rige por las reglas del mercado. Por lo tanto, su oferta y su demanda están sujetas a los elementos básicos que condicionan la conducta de cualquier mercado representativo. Existen diversos libros de texto que tratan en detalle las técnicas econométricas que pueden aplicarse al estudio del turismo. Una referencia importante es, por ejemplo, la de Baggio y Klobas (2011).¹

En general, las técnicas econométricas utilizadas en estudios turísticos son las mismas que se utilizan en estudios más generales y, al igual que en otros sectores, la principal restricción reside en la disponibilidad de información. Es por ello que conviene adoptar un enfoque general, partiendo de los fundamentos microeconómicos del funcionamiento del

¹ Existen numerosos artículos y libros de texto que analizan en detalle la aplicación de técnicas econométricas a problemas más generales de carácter microeconómico. Un libro que resume la variedad de problemas que pueden analizarse desde esta perspectiva es el de Bardhan y Udry (1999).

mercado, para a partir de ello determinar qué técnicas permitirán obtener conclusiones útiles en materia de políticas económicas.

En este sentido, resulta de particular interés comprender la conducta de la demanda por turismo dado que, en última instancia, es la evolución de esta variable la que determina la trayectoria de la oferta de servicios turísticos. La presente sección se centra, por lo tanto, en la medición del impacto del contexto económico sobre la demanda por turismo a nivel provincial.

Es evidente que las condiciones generales de crecimiento económico del país y de la provincia, el nivel de empleo, la inflación y el grado de incertidumbre influyen sobre las decisiones de gasto y ahorro de las personas y, por lo tanto, sobre el nivel de gasto en servicios turísticos. Estas variables conforman el contexto macroeconómico que incide sobre la demanda de cualquier bien o servicio.

Desde una perspectiva microeconómica, los precios específicos del sector, la disponibilidad de bienes sustitutos y complementarios, y la evolución del ingreso son los tres determinantes esenciales. De estas tres variables, las dos últimas son las más relevantes para la construcción de un modelo econométrico debido a que los precios sectoriales siguen, a grandes rasgos, la misma trayectoria que el nivel de precios agregado de la economía, y este último indicador está implícitamente incorporado en el ingreso.

La demanda puede medirse de distintos modos, pero la elección depende, en última instancia, de la disponibilidad de información. Dado este condicionante, se optó por considerar como demanda el porcentaje de ocupación de habitaciones en hoteles (de 1 a 5 estrellas, y aparts hoteles) y en establecimientos para-hoteleros. Estos últimos incluyen hoteles sindicales, albergues, cabañas, bungalows, hospedajes y otros.²

La fuente de los datos correspondientes al porcentaje de ocupación en hoteles es el INDEC, que los obtiene mediante una encuesta que comenzó a realizarse en 2004. En 2004 y 2005 la encuesta relevó hoteles de la ciudad

² Otra opción disponible era considerar el porcentaje de ocupación de plazas disponibles. La diferencia entre ambos porcentajes de ocupación no es significativa.

de Córdoba y de Va. Carlos Paz. En 2006 se incorporaron a la medición Mina Clavero y Miramar. Finalmente, en 2007 se sumaron La Falda, Río Cuarto y Va. General Belgrano. De este modo, la encuesta adquirió un carácter altamente representativo a nivel provincial, al menos en cuanto a la cantidad de localidades abarcadas.

A modo de ejemplo, Sturzenegger y Porto (2008) desarrollaron un análisis similar utilizando como variable dependiente el número de ingresos a Mar del Plata y como variables explicativas el tipo de cambio real multilateral y el nivel de actividad económica. La primera de estas variables es una medida del precio de bienes sustitutos (básicamente, turismo externo en lugar de turismo interno) y la segunda es una *proxy* de la evolución del ingreso de los consumidores.

En este estudio se utilizarán las mismas variables explicativas. Como se mencionó anteriormente, el ingreso de los consumidores evoluciona de un modo muy similar al de la actividad económica (el nexo entre ambas variables es el empleo) y, por lo tanto, la actividad puede utilizarse como variable *proxy* del ingreso.³ Adicionalmente, las mediciones del nivel de actividad son mensuales y ello aumenta la cantidad de datos disponibles para la estimación del modelo. Por otra parte, la actividad económica provincial está altamente correlacionada con la actividad nacional. Esto se confirma cuando se comparan las trayectorias del Producto Bruto Geográfico cordobés y del Producto Interno Bruto.

Existen varios indicadores que miden la evolución de la actividad económica. En este estudio se utilizará el Índice General de Actividad (IGA), elaborado por Orlando Ferreres & Asociados, que mide la evolución de la actividad de 12 sectores económicos y proporciona, por lo tanto, una idea razonable de los cambios en el nivel agregado.

Como medida del tipo de cambio real se utiliza el Índice del Tipo de Cambio Real Multilateral (TCRM) elaborado por el Banco Central (BCRA). Si bien existe la posibilidad de utilizar distintos tipos de cambios reales bilaterales (por ejemplo, contra el dólar, el real o el euro), se considera que el

³ Para una justificación formal de la utilización de variables *proxy*, ver Angrist y Krueger (2001).

multilateral es una medida razonable de la relación entre los precios mundiales y los nacionales.

El tipo de cambio real puede aumentar por tres motivos: mayor tipo de cambio nominal, mayores precios externos o menores precios internos (o combinaciones entre ellos). En cualquier caso, cuanto mayor es el TCRM más caro resulta viajar al exterior. En consecuencia, sería esperable que los individuos decidan resignar viajes al exterior y reasignen su gasto al turismo local. Por otro lado, mayor TCRM implica que para los turistas externos ingresar a Argentina (y gastar en el país) resulta relativamente más barato. Ambos casos muestran que, en principio, un alza en el TCRM debería repercutir positivamente en la demanda por turismo doméstico. Sin embargo, este impacto positivo debería sentirse esencialmente en aquellos destinos turísticos que tengan infraestructura de primer nivel⁴. Incluir esta variable en la estimación resulta relevante, por lo tanto, para determinar en qué medida el turismo en Córdoba es una opción para quienes suelen viajar al exterior.

A partir del análisis anterior, se estimó la siguiente ecuación

(1)

El subíndice t denota el tiempo y ϵ_t representa el error de la estimación. Y_t es la ocupación hotelera y X_t y Z_t corresponden al nivel de actividad económica y al tipo de cambio real, respectivamente.

Tanto las variables dependientes como las independientes fueron expresadas en logaritmos. Si bien esto tiene varias ventajas, la principal de ellas es que los coeficientes estimados se interpretan como la elasticidad de la variable dependiente con respecto a una variable explicativa específica. Además, utilizar logaritmos permite, en cierto modo, ignorar las unidades de medición de las variables que aparecen en forma logarítmica porque los coeficientes de pendiente no varían ante un cambio de unidades.

⁴ Normalmente las personas que viajan por turismo al exterior suelen tener un poder adquisitivo elevado. Es de esperar, por lo tanto, que elijan un destino interno sólo si éste les genera un nivel de bienestar similar al que esperan obtener en el exterior.

Por último, el empleo de logaritmos suele estrechar el rango de la variable en una cantidad considerable. De este modo, las estimaciones se vuelven menos sensibles a observaciones atípicas de cualquiera de las variables. Los logaritmos, en efecto, suavizan las observaciones (aun cuando la variación de las variables aquí consideradas debería ser relativamente estable a lo largo del tiempo).

Los datos vinculados al turismo exhiben un comportamiento estacional. Esto se percibe en los pronunciados incrementos en la ocupación hotelera durante los meses de enero, febrero y julio (este último en menor medida). Por esta razón, los datos originales fueron sometidos a un procedimiento estadístico para descomponer la serie en tendencia y ciclo antes de ser pasados a logaritmos. Mediante dicho procedimiento se extrae el componente de estacionalidad y en consecuencia se obtiene una serie desestacionalizada que permite comparaciones correctas entre cualquier par de puntos a lo largo del tiempo.

La serie de tiempo correspondiente al IGA también se utilizó sin estacionalidad. No hay razones, por último, para suponer que el TCRM tiene un componente estacional y, en consecuencia, esta serie fue utilizada en su versión original.

Los datos utilizados corresponden al período 2004 - 2011. La razón estadística es que no existen datos de ocupación hotelera anteriores a 2004 y que los datos para la totalidad del 2012 aún no están disponibles. Por otra parte, 2004 es un buen punto de partida porque evita el comportamiento atípico que tuvo la economía durante la crisis de 1998 - 2002.

3. PRINCIPALES RESULTADOS

Las estimaciones se realizaron mediante el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). El siguiente cuadro resume los principales resultados:

Tabla 1: Principales resultados de las estimaciones

	<i>Coeficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>
Intercepción	0,84755353	0,61358674	1,38131005
Variable X 1 (TCRM)	-0,0410734	0,17985419	-0,22837055
Variable X 2 (IGA)	0,57971059	0,13788393	4,20433774

Fuente: Cálculos propios

El coeficiente estimado para el TCRM es cercano a cero y, además, no es estadísticamente significativo. En otras palabras, aun suponiendo que la inflación interna fuera idéntica a la externa, variaciones en el tipo de cambio nominal entre el peso y cualquier moneda extranjera no inciden significativamente sobre la demanda por turismo en Córdoba.

Este resultado no debería sorprender si se tiene en cuenta que Córdoba aún dista de ser considerado un destino atractivo para turistas del exterior o para residentes nacionales con el suficiente poder adquisitivo como para viajar al exterior.⁵ La estimación econométrica confirma, por lo tanto, lo argumentado previamente con respecto a esta variable.

Por el contrario, el coeficiente correspondiente al IGA es positivo y estadísticamente significativo. El hecho de que el coeficiente sea positivo implica que el turismo es un bien normal con respecto al ingreso. Sin embargo, el coeficiente es menor a 1, lo cual implica que un aumento o una

⁵ Si bien en los últimos años aumento significativamente la cantidad de emprendimientos *premium* dirigidos al público de altos ingresos en localidades específicas, resulta evidente que, en su mayor parte, la oferta turística local aún dista de alcanzar los estándares internacionales.

disminución de un 1% en la actividad económica (y, por lo tanto, en el ingreso) genera una variación porcentual menor (0,58%) en la demanda por servicios turísticos. Este resultado es cierto suponiendo, por supuesto, que no hay cambios en el TCRM.

Este último resultado difiere de lo encontrado en el citado estudio por Sturzenegger y Porto (2008), cuyos resultados muestran que el turismo en un bien normal y de lujo (con elasticidades mayores a 1). El resultado aquí encontrado sugiere que, en Córdoba, la demanda por turismo responde de modo directo a las variaciones de la actividad económica, pero de un modo menos intenso que en otras zonas del país. Desde una perspectiva económica que valore la estabilidad, una elasticidad menor a uno implica que los ciclos de la actividad turística son más suaves que los de la actividad económica total.

El poder explicativo de la ecuación estimada es razonable, siendo el coeficiente de correlación múltiple cercano a 0,57. Este valor es coherente teniendo en cuenta que sólo una de las dos variables independientes incorporadas en el modelo es estadísticamente significativa. En una primera etapa, el proyecto busca desarrollar un conjunto de indicadores que permitan una comprensión más cabal de la actividad turística regional

4. CONCLUSIONES

En el presente documento se enfatizó la importancia del sector turístico para la economía de la provincia de Córdoba. En efecto, mediante diversos indicadores se mostró el notable aporte del sector turístico a la actividad económica total generada por la provincia y el notable crecimiento que se ha experimentado durante las últimas dos décadas. Por otra parte, se explicó cómo dicho crecimiento se explica por un fuerte aumento de la demanda y, como respuesta, de la expansión del stock de infraestructura disponible.

Sin embargo, no es menos cierto que la actividad turística muestra una fuerte volatilidad como respuesta a las condiciones generales de la economía. El turismo, al igual que cualquier otro sector, es sensible a las fluctuaciones de la producción total y del ingreso.

Dentro de los condicionantes macroeconómicos, los dos más importante, al menos teóricamente, son la evolución del nivel agregado de actividad económica (que determina la evolución del ingreso a través de su impacto sobre el empleo) y el precio de los bienes sustitutos. Para esto último se consideró que el turismo internacional es un sustituto aproximado del turismo interno. En consecuencia, el modo natural de medir el precio del bien sustituto, definido de este modo, es el Tipo de Cambio Real Multilateral (TCRM), que mide el precio relativo entre bienes y servicios (similares) comprados en el país o en el exterior.

Las técnicas econométricas aplicadas permiten concluir que el impacto del nivel de actividad económica es positivo y estadísticamente significativo, validando así la intuición de que la demanda turística depende estrechamente de los ciclos económicos. Por el contrario, no se encontró evidencia estadística de que el TCRM impacte significativamente sobre la actividad turística local, concluyéndose a partir de ello que, a menos en el período considerado, el turismo interno no compite con el externo (a diferencia de lo que se observa en otras regiones turísticas del país).

Lo anterior supone un insumo poderoso para la generación de políticas públicas que tengan por objeto suavizar los ciclos económicos del turismo a partir del análisis y de las proyecciones del contexto macroeconómico del país. Si bien la actividad ha crecido significativamente durante los últimos 20 años, también ha presentado ciclos muy pronunciados como consecuencia de la volatilidad económica del país, y es por ello que el presente trabajo constituye un insumo relevante para diseñar medidas que tienda, en cierto modo, a compensar el impacto de la volatilidad y la incertidumbre sobre un sector crucial para la economía cordobesa.

Agradecimientos

El presente artículo corresponde a una ponencia que fue realizada en el marco del proyecto de investigación "*Hacia un análisis de la actividad turística en la provincia de Córdoba. Aspectos cuantitativos y cualitativos que caracterizan su desarrollo*", avalado y financiado por la Universidad Empresarial Siglo 21. Integran el equipo de trabajo: Eugenia Perona, Efraín Molina, Lucas Pusetto, Tamara Walsicov y Angelo Biaggio.

BIBLIOGRAFÍA

ANGRIST, Joshua y KRUEGER, Alan (2001). Instrumental variables and the search for identification: from supply and demand to natural experiments. *Journal of Economic Perspectives* 15, Nro. 4, p. 69 – 87.

ACOSTA, Guillermo *et al.* (2011) "Reconversión, expansión y adaptación de la oferta turística de Córdoba". Instituto de Investigaciones Económicas, Bolsa de Comercio de Córdoba, Córdoba

BAGGIO, Rodolfo y KLOBAS, Jane (2011). *Quantitative methods in tourism. A handbook.* Channel View publications.

BELTRAMI, Mauro (2010). *Ocio y viajes en la historia: antigüedad y Medioevo.* Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2010a/646/.

BARDHAN, Pranab y UDRY, Christofer (1999). *Development microeconomics.* Oxford University Press.

CAMARA ARGENTINA DE TURISMO (2006). *Importancia de la industria de viajes y turismo como actividad económica. 3º Informe.* Buenos Aires.

CAME (2013) "Enero 2013: en la primera quincena creció 2,2% el turismo y los comercios vendieron 1,5% más". Comunicado de prensa del 20/01/13, Confederación Argentina de la Mediana Empresa, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.redcame.org.ar/>



CEPAL (2006) "Indicadores económicos del turismo". *Cuadernos Estadísticos de la CEPAL* N° 34. Naciones Unidas, Santiago de Chile

CISPE (2010) *Indicadores básicos para el análisis del turismo en la provincia de La Rioja desde una perspectiva económica*. Centro de Investigaciones Sociales, Políticas y Económicas, Instituto de Economía y Administración (IDEA), Univ. Nac. de La Rioja, La Rioja

IERAL (2011) "Una Argentina competitiva, productiva y federal. El turismo internacional en la Argentina". *Documento de Trabajo*, Año 17, N° 103. IERAL de Fundación Mediterránea, Córdoba

PERONA, E.; MOLINA, E.; ALLENDE GARCÍA, L.; PUSSETTO, L.; FREITES, D. (2013) "Impacto económico y social del turismo en la provincia de Córdoba". *Oikonomos* 3(1), pp.59-78. Disponible en: <http://oikonomos.unlar.edu.ar>

STURZENEGGER, A.; PORTO, N. (2008) *La importancia de la Actividad Económica de Turismo y Viajes en Argentina*. Informe de la Cámara Argentina de Turismo, Buenos Aires

Cita de este artículo:

MOLINA, E., PERONA, E., PUSSETTO, L. (2013) "Análisis de los determinantes económicos de la actividad turística en la provincia de Córdoba". *Revista OIKONOMOS [en línea]* 15 de Octubre de 2013, Año 3, Vol. 2, pp.77 - 93. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>



LA PROVISIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: FRAGMENTACIÓN Y DESIGUALDAD

VERÓNICA LUCIA CÁCERES

Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, lugar de trabajo Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Buenos Aires.
vcaceres@ungs.edu.ar.

Palabras Clave:

Servicios públicos; agua y saneamiento; provincia de Buenos Aires

Key Words:

Public services; water and sanitation; province of Buenos Aires.

Resumen

El presente artículo contribuye al conocimiento de la situación de provisión de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. La provisión de los servicios se vincula a un derecho humano inalienable, conforman eslabones centrales para el desarrollo económico, posibilitan la integración territorial y generan fuertes externalidades positivas en lo que concierne a la salud y condiciones de vida de la población así como al ambiente, especialmente en los recursos hídricos.

El artículo describe las características centrales de la provisión de los servicios; identifica las especificidades que asume la provisión en la provincia de Buenos Aires en relación al resto de las jurisdicciones; y por

último, caracteriza los desafíos que enfrenta. La metodología adoptada combinó un análisis cualitativo de los documentos y un estudio cuantitativo de los datos provenientes de los Censos Nacional de Población, Vivienda y hogares.

Abstract

This paper contributes to the understanding of the situation of water supply and sanitation in the province of Buenos Aires, Argentina. The provision of services is linked to an inalienable human right, center links to economic development, allow territorial integration and generate strong positive externalities respect to health and living conditions of the population and the environment, especially on water resources.

This paper describe the main characteristics of the provision of services, identifies the specific provision assumed in the province of Buenos Aires related to other jurisdictions, and finally, characterizes the challenges it faces. The methodology combined a qualitative analysis of the documents and a quantitative study of data coming from the National Population, Housing and Homes census.

Introducción⁶:

La discusión en torno a la provisión de agua potable y saneamiento se ha insertado en distintas disciplinas y, en las últimas décadas, ha ganado espacio en el debate público en virtud de dos procesos íntimamente vinculados: su creciente escasez y mercantilización. La provisión segura es primordial para la conservación y reproducción de la vida, la realización de múltiples actividades productivas, la promoción del desarrollo económico, la integración territorial y la protección del ambiente, especialmente en los recursos hídricos. Por lo que genera fuertes externalidades positivas.

Asimismo, el acceso constituye un paso previo para la realización de otros derechos como la salud y son los Estados los responsables de velar

⁶ El presente texto constituye un avance de mi tesis de doctorado en Ciencias Sociales dirigida por Fernando Isuani y codirigida por Karina Forcinito.

por dichos derechos con el objetivo de que todas las personas tengan un acceso garantizado de forma: asequible en términos económicos, accesibles físicamente, en cantidades suficientes y continuas para el uso personal y doméstico, sin micro-organismos ni sustancias químicas y amenazas radiológicas y aceptables en su color, olor y sabor. Por su importancia, el acceso a los servicios fue incluido dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecidos por el Comité responsable de la supervisión de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, los cuales contemplan la meta de reducir a la mitad la cantidad de personas existentes que carecen de acceso al agua potable y, también, de modo complementario al saneamiento.

En la Argentina, desde la descentralización y transferencia de los servicios prestados por Obras Sanitarias de la Nación (OSN) acaecida en 1980, la provisión y el establecimiento de lineamientos de las políticas sectoriales recaen sobre los Estados provinciales y por decisión de estos últimos, en algunas jurisdicciones también sobre ciertos municipios, a excepción del territorio integrado por la Ciudad de Buenos Aires y 17 municipios del conurbano bonaerense que se encuentran bajo jurisdicción nacional.⁷

No obstante, el estudio de los servicios cobro importancia en la década del noventa del siglo pasado en el marco de las concesiones de las prestatarias a empresas privadas, y desde entonces ha enfatizado en el estudio del desempeño de la empresa nacional y de forma más reciente en las experiencias subnacionales de provisión.

El artículo pretende contribuir al estudio de la provisión de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires. Luego de la presente introducción, el trabajo sigue la siguiente estructura: primero se presentan los objetivos y la metodología utilizada; segundo se describen los aspectos centrales de los servicios de agua y saneamiento; tercero se caracteriza la situación en la Provincia de Buenos Aires a partir de una breve presentación

⁷ Asimismo la Constitución Nacional otorga a la Nación la responsabilidad de "*dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección*" y a las provincias "*el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*". (Artículos 86 y 124)

de la evolución histórica de los servicios y los actuales desafíos; por último, se efectúan algunas conclusiones preliminares.

Objetivos:

El presente artículo pretende en primer lugar, describir las características centrales de la provisión de los servicios de agua y saneamiento; en segundo, identificar las especificidades de la provisión en la Provincia de Buenos Aires en relación al resto de las jurisdicciones; y por último, caracterizar los principales desafíos que enfrenta.

Metodología:

La metodología adoptada para el desarrollo del presente artículo combinó un análisis cualitativo de los documentos y un estudio cuantitativo de los datos provenientes de los Censos Nacional de Población, Vivienda y Servicios. En una etapa exploratoria se recopilaron los archivos históricos vinculados a la provisión (normativas, discursos parlamentarios y publicaciones oficiales de programas del sector) e información relativa al derecho humano al agua y saneamiento emitida por el Comité responsable de la supervisión de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales. Posteriormente, se clasificó la información, se georeferenciaron los datos de cobertura de los Censos; y por último, se analizó la información recopilada tendiente a formular algunas conclusiones.

Características de los servicios de agua y saneamiento:

La prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento conforma dos monopolios naturales diferenciables que resultan de las redes de tuberías y drenaje de las grandes obras de potabilización del agua y depuración de los residuos, y de los acueductos y drenajes que conforman la infraestructura típica de las zonas urbanas. Dichas características estructurales se vinculan, fundamentalmente, con la presencia de economías de escala que tienen lugar cuando a medida que aumenta el

nivel de producción, los costos totales se incrementan menos que proporcionalmente. Esto hace que los costos por unidad de producción sean decrecientes a medida que aumenta el nivel de producción y, por lo tanto, el tamaño mínimo eficiente de las unidades productivas -que suele determinarse en función del mínimo costo unitario posible- resulta muy grande. Estas economías funcionan como barreras naturales a la entrada en la medida en que hacen más costoso el ingreso al mercado. Cuando las economías de escala son muy grandes puede resultar conveniente -desde el punto de vista del costo mínimo de producción- que una sola empresa abastezca todo el mercado, en función del tamaño del mismo. (Forcinito, 2005)

Por otro lado, la demanda de los servicios de agua y saneamiento debido a la esencialidad de las necesidades básicas que satisface es fuertemente inelástica en relación con el precio, por lo que tiende a ser "independiente de los cobros que se hagan". (Vickers y Yarrow, 1991:486)

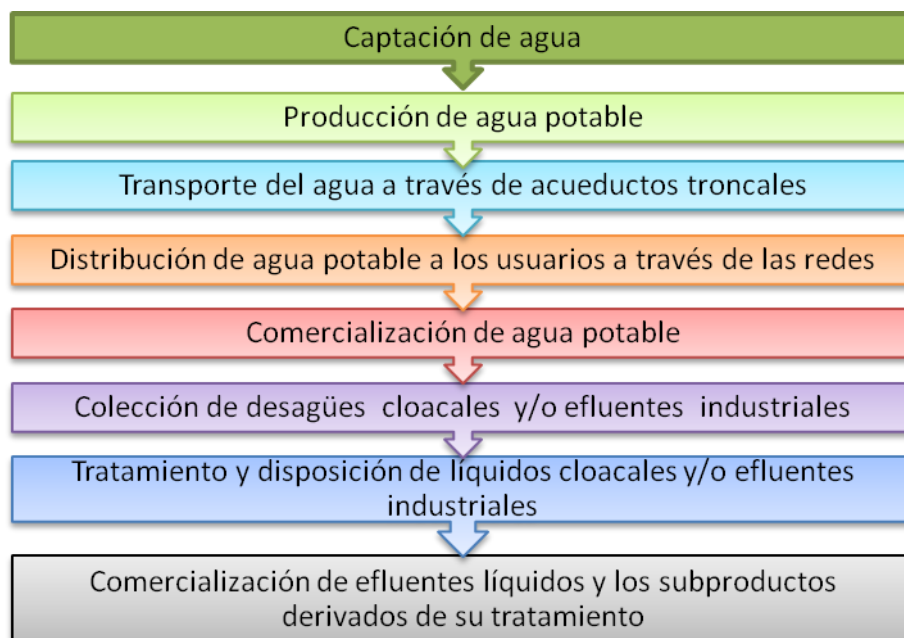
En tanto servicios públicos, según la tradición francesa a la que adherimos y que ha nutrido a lo largo de décadas la prestación de los servicios en Argentina y la región, engloban actividades de utilidad pública con características de red cuya prestación corresponde al Estado, como su titular, garantizar.

La mayor parte de los dispositivos normativos que estructuran, regulan y acuerdan distintos aspectos de la provisión sostienen que los servicios deben ser prestados considerando los principios de generalidad, igualdad, regularidad, continuidad y obligatoriedad. La generalidad refiere a que los servicios tienen que alcanzar a toda la población, por lo que las prestatarias no pueden negar los servicios por la condición social o económica de los usuarios. En estrecha relación con lo anterior, la igualdad sostiene que "...todos los habitantes tienen derecho a gozar del servicio y se comprende en una característica que a veces se menciona aisladamente: la igualdad o uniformidad, por imperio de la cual todos tienen derecho a exigir el servicio en igualdad de condiciones". (Gordillo, 2000: 34) Asimismo, la regularidad establece que los servicios tienen que ser prestados en conformidad con las regulaciones económicas, ambientales, sanitarias, de presión, etc. acordados por los organismos regulatorios y no pueden ser interrumpidos sin garantizarse un suministro mínimo. Por último, la obligatoriedad impide a las empresas proveedoras efectuar discriminaciones entre los usuarios y

obliga a los mismos a conectarse cuando los servicios estén en condiciones de ser prestados.

La figura 1 da cuenta de las distintas fases de los servicios, en el caso del agua incluye su captación (de una fuente superficial o subterránea), la producción de agua potable, su transporte a través de acueductos troncales, la distribución a los distintos lugares y usuarios a través de redes y su comercialización. Así también en tanto la producción del servicio de agua genera desechos, el servicio de cloacas incluye la colección a través de redes subterráneas que los transportan fuera de las viviendas, los tratamientos y disposición de los líquidos así como la comercialización de los subproductos derivados.

Figura 1: Las fases de los servicios de agua y saneamiento



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, los servicios forman parte de la infraestructura social y económica del país: social en tanto su acceso seguro por parte de la población en términos de cantidades y calidades impacta en lo que concierne a los aspectos sanitarios, en la calidad de vida y en sus condiciones ambientales; y económica, ya que el desarrollo de las diversas actividades productivas demanda de la amplitud del abasto de agua y de las posibilidades de disponer y tratar los efluentes. Es decir, los servicios integran parte de los servicios urbanos provistos mediante redes físicas con prestaciones colectivas que ofrecen medios para la producción y

reproducción de la vida y la satisfacción de necesidades indispensables. (Mutuberría Lazarini, 2007)

Las redes han sido y son vitales para el crecimiento y funcionamiento de la ciudad ya que "urbanizan el espacio", "articulan el territorio" y se adaptan "a las necesidades impuestas por las actividades, el tipo de hábitat y la densidad" (Capel, 2003: 23). La ausencia de las redes, como explica Catenazzi (2009: 26), contribuye "a crear territorios divididos, entre conectados y no conectados, donde tanto el Estado como el mercado desarrollan estrategias segmentadas". Por lo que "la red le da atributo de centralidad, mientras que el no servido se asocia a la periferia, a lo inacabado, a lo auto-urbanizado. Ambos espacios se distancian entre sí, material y simbólicamente. La red, en lugar de integrar, diferencia territorios" (Catenazzi y Representação, 2012: 128).

La conformación de las redes en un territorio es el resultado de la interacción de un entramado heterogéneo de actores sociales y agentes económicos locales y transnacionales. La instalación de las mismas es un paso previo para el funcionamiento de los servicios (de distribución de agua potable y evacuación y recolección de efluentes) y el usufructo de los mismos requiere la conexión de los hogares a las redes.

Reseña histórica de la provisión en la Provincia de Buenos Aires:

El servicio de infraestructura de agua se inició en la Argentina en 1869, específicamente en la ciudad de Buenos Aires, con el aval de la Provincia de Buenos Aires y luego se desarrolló el servicio de cloacas, de forma contemporánea a lo que aconteció en algunas metrópolis europeas. La puesta en marcha de los servicios demandó la creación de la Comisión de Obras de Salubridad encargada de la instalación de las Aguas Corrientes.

En 1880, tras la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, la Comisión pasó al ámbito del Ministerio del Interior, lo que permitió al Estado nacional intervenir directamente en la provisión en la ciudad, colocando a la Comisión en el ámbito del Ministerio del Interior. (Regalsky, 2010)

Los inicios de los servicios en la Provincia de Buenos Aires se vinculan con la decisión del gobierno provincial de fundar la ciudad de La Plata y constituirla como cabecera provincial, luego de la federalización. La

legislatura provincial autorizó la construcción y contratación de las obras sanitarias y encargó la elaboración de los planos mediante la ley 1611 de 1882.

Para lo cual designó una Comisión Central de Aguas Corrientes de la Provincia de Buenos Aires para que elaborase informes sobre la factibilidad de la expansión del servicio a partir de las obras ya construidas hacia el área de influencia de La Plata. Posteriormente, la comisión pasó a integrar la Oficina de Obras Sanitarias dentro del Departamento de Ingenieros en coexistencia con las secciones ferrocarriles, hidráulica, puentes y caminos, arquitectura y dibujo, geodesia, catastro y archivo. El servicio de agua corriente fue inaugurado en 1885 y el de cloacas en 1905.

Si bien durante los primeros años del Siglo XX la cobertura de los servicios alcanzó niveles importantes en la ciudad de La Plata dónde se concentró la actividad política de la provincia, en otras ciudades y pueblos del interior aún no se visualizaba la posibilidad de concreción de los servicios. Para atender a esta cuestión la provincia autorizó mediante el otorgamiento de concesiones a distintas empresas privadas para que realizaran estudios, construyeran las infraestructuras y prestaran el servicio de agua corriente en Avellaneda, Lomas de Zamora, entre otros. La supervisión de la concesión estuvo a cargo del Departamento de Ingenieros del Ministerio de Obras Públicas (MOP).

Asimismo, el gobierno provincial y el nacional firmaron una serie de acuerdos tendientes a establecer las responsabilidades respecto a la creación, expansión y prestación de los servicios en distintas localidades de la provincia como la pujante ciudad turística de Mar del Plata y Bahía Blanca; y entrado el Siglo XX se agregaron otros convenios que permitieron a la Nación prestar los servicios en una parte importante del Conurbano Bonaerense.

En 1910 la provincia estableció que la dirección, administración y conservación de las obras sanitarias quedaría atribuida a la Sección del Departamento de Ingenieros con el personal proveniente de la Oficina de Obras Sanitarias (ley 3221). Tres años después creó la Dirección General de Saneamiento y Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (DGSOSBA) que asumió la tarea de ejecutar las obras que posibilitasen la prestación de los servicios en territorio bonaerense (ley 3529). La DGSOSBA no logro sostenerse en el tiempo, ya que en 1915 pasó a ser

aglutinada en la Dirección General de Salubridad Pública y Obras Sanitarias que coexistió al interior del MOP con otras reparticiones vinculadas con la gestión de los recursos hídricos como la Dirección de Hidráulica.

En 1924, bajo el gobierno de Cantilo, la provincia estableció que las obras sanitarias estuvieran bajo la Dirección de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (DOS). El organismo permaneció sin grandes transformaciones hasta 1973 cuando el gobierno militar del Brigadier Moragues sancionó el decreto-ley 8065 por el cual creó la entidad autárquica denominada Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (AGOSBA), como sucesora de la DOS. La creación de la AGOSBA se enmarcó en un período de continuo crecimiento de la población en áreas menos rentables donde la empresa de jurisdicción nacional OSN no gestionaba la provisión y los hogares accedían mediante modalidades sustitutas y paso a ocupar un lugar importante en el entramado de actores como responsable de la prestación de los servicios, de las obras existentes y de las futuras y recibió el poder de policía sobre las instalaciones sanitarias internas.

Durante los primeros años desde la creación de AGOSBA se evidenciaron distintos acontecimientos que afectaron el área de prestación de la empresa, por un lado, la transferencia y municipalización de los servicios no interjurisdiccionales llevada adelante por la provincia hacia una parte importante de las localidades del interior. Lo cual se vio posibilitado por la sanción del decreto- ley 9975/79 que dispuso en su artículo 1 la municipalización de las funciones y servicios que "por su índole" fueran "propios de la competencia comunal". Lo cual generó la transferencia de los servicios a cargo hasta entonces de AGOSBA a los municipios de Alberti, Arrecifes, Balcarce, Baradero, entre otros.

Por otro lado, el territorio a cargo de la empresa volvió a expandirse dado el proceso de descentralización y transferencia de los servicios implementados por el gobierno Nacional, sobre la prestación, gestión y regulación de los servicios a cargo de OSN a las jurisdicciones subnacionales en 1980. De esta forma, la provincia recibió así la responsabilidad sobre los servicios en municipios, de creciente importancia relativa, como General Pueyrredón.

Así en la Provincia de Buenos Aires durante el Siglo XX se configuró un esquema heterogéneo de provisión de agua y saneamiento que involucró a

los distintos niveles de gobierno y que tuvo -en una parte importante del territorio- al Estado provincial como productor de los servicios.

En la década del ochenta, las políticas sectoriales se vieron condicionadas por el fuerte desfinanciamiento estatal que afectó al país tras la crisis económica y el dramático legado de la dictadura. Ya en los noventa la crítica situación en materia de desigualdad de la cobertura, calidad de la prestación y tenues niveles de tratamiento de los efluentes fueron los argumentos que el gobierno provincial de Duhalde utilizara para promover la concesión de los servicios y la desarticulación de la AGOSBA.

Los servicios fueron concesionados en 1999- luego de la sanción de la ley 11.820 que ya no contemplaba la posibilidad que el propio Estado provincial continuara haciéndose cargo de la gestión, de la división del territorio en áreas de negocios y del pago de importantes cánones- a dos consorcios: Azurix Buenos Aires Sociedad Anónima (ABA) y Aguas del Gran Buenos Aires Sociedad Anónima (AGBA).

La concesión en territorio de ABA finalizó en 2002 y los resultados alcanzados por la gestión privada de los servicios, especialmente en lo referido a la cobertura y calidad estuvieron lejos de alcanzarse, por el contrario se incrementó la brecha de desigualdad entre los partidos con mayor y menor cobertura, lo cual afectó a los hogares de menores ingresos porque promovió: el aumento de las tarifas, el corte total de los servicios frente a la imposibilidad de pago de los usuarios convertidos en clientes así como la expansión en las zonas más rentables en detrimento de las de menores recursos. (Azpiazu, Bonofiglio, y Nahón, 2008)

El Estado provincial rescindió el contrato a ABA y creó mediante el decreto N° 517 Aguas Bonaerense S.A. (ABSA), una empresa cuyas acciones corresponden en un 90% al Estado provincial y en un 10% a los trabajadores de acuerdo al Programa de Participación Accionaria. ABSA es responsable de la prestación de los servicios, de la captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización del agua potable, la colección, tratamiento, disposición y eventual reutilización y/o comercialización de desagües cloacales en parte del territorio bonaerense y fue expandiendo su área inicial de cobertura con la caída de otras concesiones (como Aguas de Gran Buenos Aires (2006); Aguas de Campana (2008), etc.).

La provisión de agua y saneamiento: entramado de actores y desafíos

La provisión en la Provincia de Buenos Aires se encuentra atravesada por un entramado de organismos que incluye al Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, la Subsecretaría de servicios públicos con la Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas, la Autoridad del Agua, el Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA), cuyas funciones de detallan en la tabla 1.

Tabla 1: Principales funciones de los organismos involucrados en la prestación de los servicios por redes

Organismo	Funciones y actividades	Marco Normativo
Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos	Tiene a su cargo la planificación y programación de las obras públicas de jurisdicción provincial, en consulta con los municipios en que se desarrollen, cuando correspondiera. Así como el análisis del dictado de normas relacionadas con la contratación, construcción y conservación de las obras públicas; y la intervención en la dirección, organización y fiscalización del registro de empresas contratistas de obras públicas y de consultaría relacionadas a ellas con arreglo a la legislación provincial vigente. Por último, el estudio, la programación, la atención, fiscalización, mantenimiento y explotación de las obras hidráulicas, aguas corrientes y efluentes; y la aprobación y fiscalización de todo tipo de efluentes, etc.	Ley 12856 y Decreto 1441/03
Subsecretaría de servicios públicos. Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas	Lleva a cabo la planificación, ejecución y supervisión de los programas de obras destinadas al mantenimiento, mejora y ampliación de los servicios de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable y recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales. A su vez, la administración de la información sobre la problemática, la demanda y condiciones de las infraestructuras, la calidad y la cobertura de los servicios públicos de agua y cloacas; la ejecución de la programación de los planes de abastecimiento, cobertura, optimización y expansión de los servicios públicos de agua y cloacas. As como la ejecución de las obras de infraestructura para el agua y cloacas mediante obras de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y	Decreto 2390/05

	distribución de agua potable y de recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales.	
Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR).	Organismo descentralizado cuya función es ejecutar programas para poblaciones rurales de 100 a 3.000 habitantes. Entre sus funciones se encuentran: solicitar al prestador bajo su órbita la información necesaria que permita la fiscalización de los servicios que presta y opera, considerando específicamente aquellos aspectos económicos, técnicos, jurídicos y sociales; cumplir con el programa de control del servicio elaborado por el OCABA atendiendo las características de cada prestador a fiscalizar; realizar los muestreos y análisis encomendados por el OCABA en los tiempos previstos por este; evaluar la información del prestador y elevar los informes al OCABA.	Leyes 7533 y 7868 Decreto 2597/2006
Autoridad del Agua	Lleva adelante la planificación hidrológica, la reglamentación, supervisión y vigilancia de todas las actividades y obras relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación del agua. La promoción de programas de educación formal e informal sobre el uso racional del agua, etc.	Ley 12257
Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA)	Tiene a su cargo la función de controlar y fiscalizar la prestación del servicio público de agua y cloacas en todo el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, así como la defensa de los intereses de los usuarios, la intervención en las cuestiones relacionadas con la actividad de las prestatarias del servicio; velar por la protección del medio ambiente, etc.	Decreto 878/2003
Aguas Bonaerenses Sociedad Anónima (ABSA)	La prestación de los servicios de captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización del agua potable, la colección, tratamiento, disposición y eventual reutilización y/o comercialización de desagües cloacales	Decretos 517/2002 y 878/2003 Ley 12989

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, de la Subsecretaría de Modernización del Estado, la Autoridad del Agua, el Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires y Aguas Bonaerenses S.A.

Asimismo, se encuentra una variedad de personas jurídicas tanto de derecho público como privado del nivel nacional, provincial y municipal en carácter de sociedades anónimas⁸ con mayoría accionaria del Estado

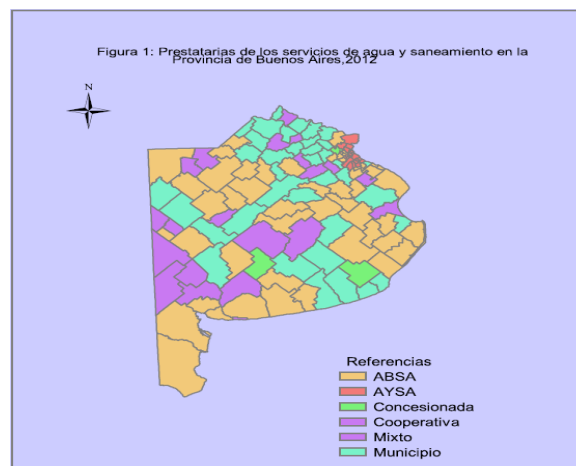
⁸ "Habrà sociedad comercial cuando dos o más personas en forma organizada, conforme a uno de los tipos previstos en esta Ley, se obliguen a realizar aportes para aplicarlos a la producción o intercambio de bienes o servicios participando de los beneficios y soportando las pérdidas". En las sociedades anónimas "El capital se representa por acciones y los socios limitan su responsabilidad a la integración de las acciones suscriptas" (Ley 19550 de 1972, artículos 1 y 163)

nacional o provincial, sociedades anónimas correspondientes a capitales privados, sociedades del estado y cooperativas⁹.

✓ A nivel nacional Aguas Argentinas y Saneamiento S.A. (AySA), ex Aguas Argentinas y OSN, presta los servicios en 17 municipios del conurbano.

✓ A nivel provincial Aguas Bonaerense S.A (ABSA), ex ABA y AGOSBA, opera los servicios en 91 localidades que incluyen municipios del segundo cordón del conurbano y del interior.

✓ A nivel municipal un conjunto importante prestan directamente los servicios mediante direcciones que dependen de las secretarías o subsecretarías de obras públicas; bajo sociedades del Estado como en General Pueyrredón donde opera Obras Sanitarias de Mar del Plata- Batán Sociedad del Estado; gestiones privadas en Balcarce (Aguas de Balcarce S.A.); Laprida (Aguas de Laprida S.A.) y en Pilar (Sudamericana de aguas S.A) o han concesionado a cooperativas, como se observa la figura 1.

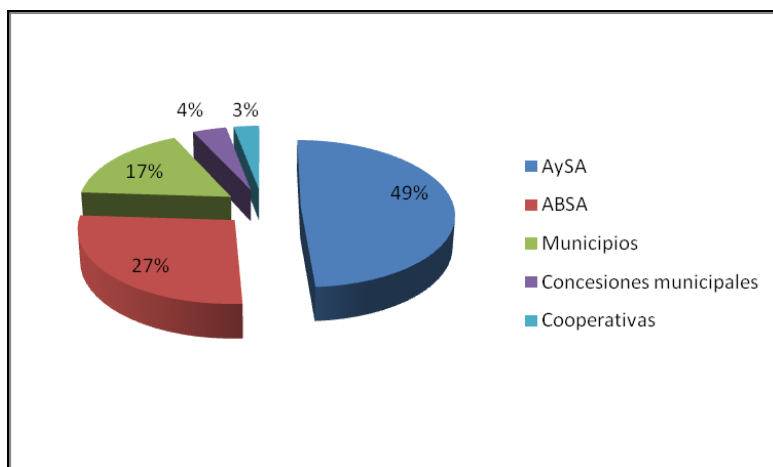


Fuente: Elaboración propia en base a información de las prestatarias y el OCABA.

⁹ "Las cooperativas son entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios, que reúnen los siguientes caracteres: 1º. Tienen capital variable y duración ilimitada. 2º. No ponen límite estatutario al número de asociados ni al capital. 3º. Conceden un solo voto a cada asociado, cualquiera sea el número de sus cuotas sociales y no otorgan ventaja ni privilegio alguno a los iniciadores, fundadores y consejeros, ni preferencia a parte alguna del capital. 4º...". Ley N° 20.337 de 1973, artículo 2

Las empresas a cargo de la Nación y la Provincia son las más importantes en términos de la cantidad de población bajo el área concesionada, como se observa en el gráfico 1, ya que el área concesionada a AySA involucra al 49% de la población de la provincia; la de ABSA al 27%, los municipios al 17%, concesiones municipales a capitales privados al 4% y las cooperativas al 3%.

Gráfico 1: Prestatarias según cantidad de población bajo el área de concesión



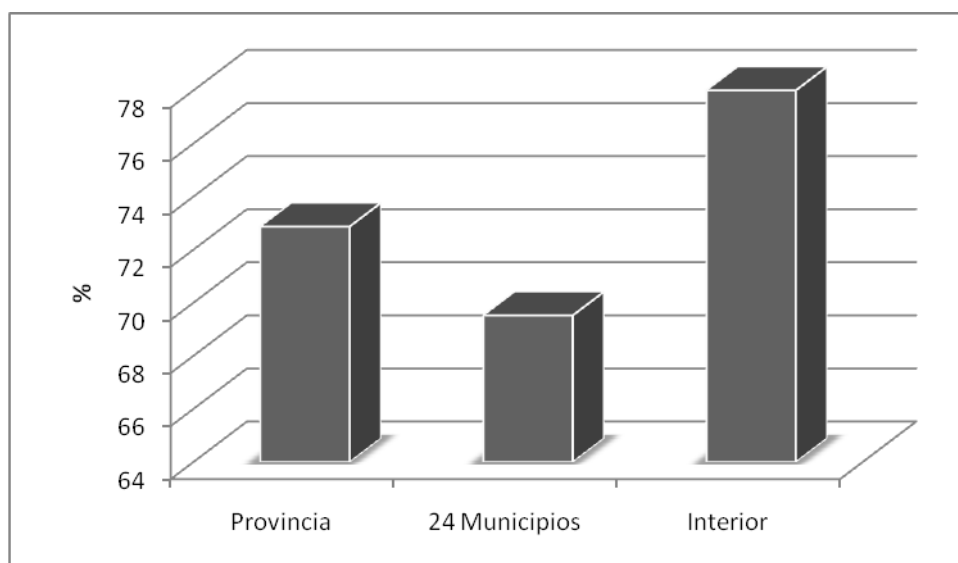
Fuente: Plan estratégico de agua y saneamiento de la Provincia de Buenos Aires y Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010

La fragmentada institucionalidad que sostiene la prestación de los servicios por redes en el territorio provincial satisface en materia de cobertura, sin embargo, únicamente al 72,87% de la población total en el caso de agua y al 43,18% en el caso de cloacas que en términos absolutos equivalen a 11.282.346 y 6.684.993, cobertura similar si analizamos las otras unidades de medición: 75,09 de los hogares en el caso de agua y 47,57% de cloacas; 75,47 de las viviendas en el caso de agua y 48,65 en el caso de cloacas. (INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010)

Si consideramos la diferencia entre los 24 municipios del Gran Buenos Aires -núcleo de la población urbana ya que concentra a 9.859.658 de personas- y los municipios del interior -en el que viven 5.802.440 de personas- encontramos que la cobertura del Gran Buenos Aires es menor al total provincial ya que acceden al servicio de agua sólo al 69,52% de la población y, aún más crítica en el caso de las cloacas que sólo alcanza al 37,27%; por el contrario en el resto de la provincia la cobertura del servicio

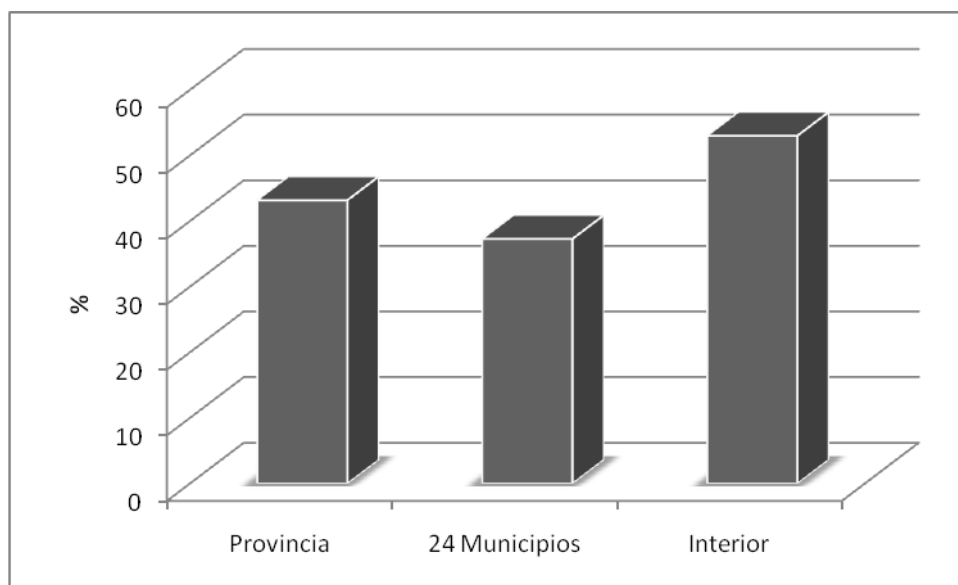
de agua alcanza al 78% de la población y al 53% en el caso de las cloacas como se observa en el gráficos 2 y 3.

Gráfico 2: Población con cobertura de agua por red en los 24 municipios e interior, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, 2010

Gráfico 3: Población con cobertura de cloacas en los 24 municipios e interior, 2010

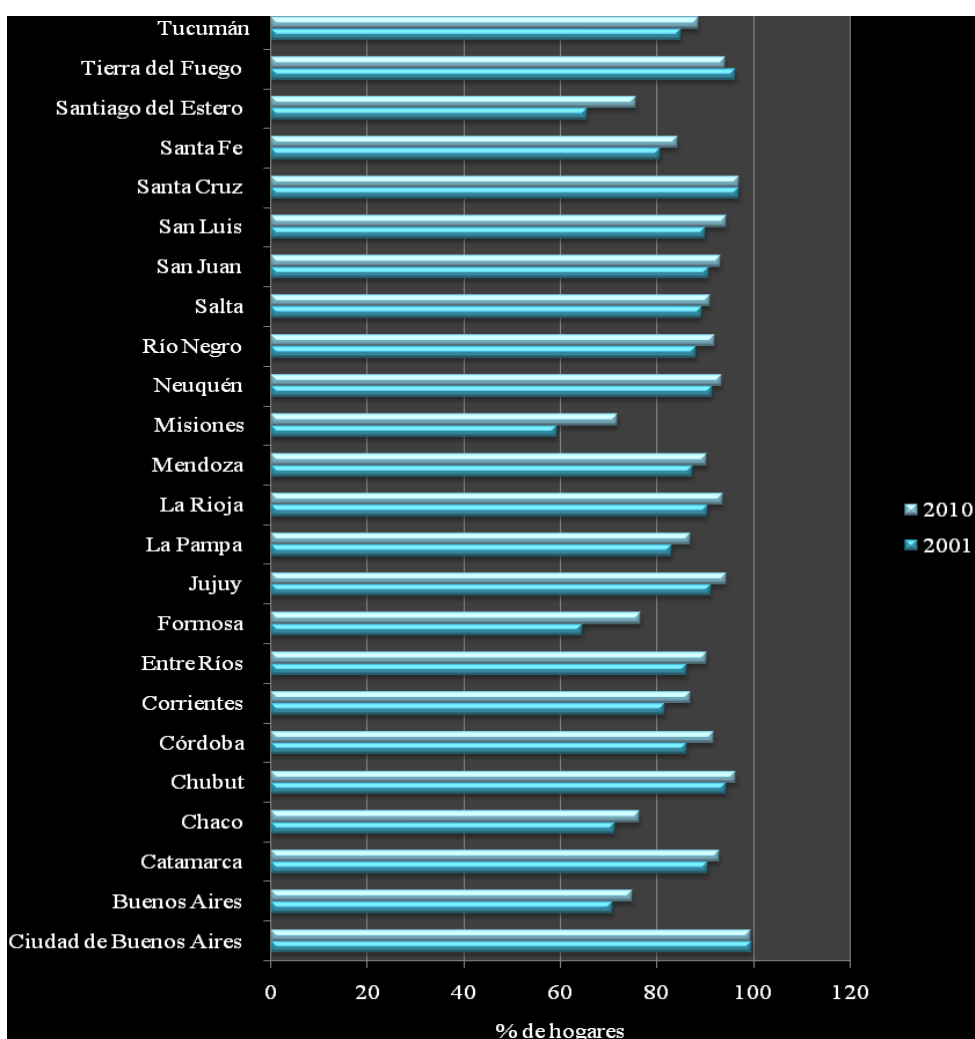


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, 2010

Asimismo, el análisis de la cobertura intra municipios permite observar que los que rodean a la ciudad de Buenos Aires, parte de los del primer cordón del conurbano: Vicente López, San Isidro y Tres de Febrero tienen mejor cobertura que los de la periferia del segundo cordón Malvinas Argentinas, José C. Paz y Moreno con ínfimos niveles.

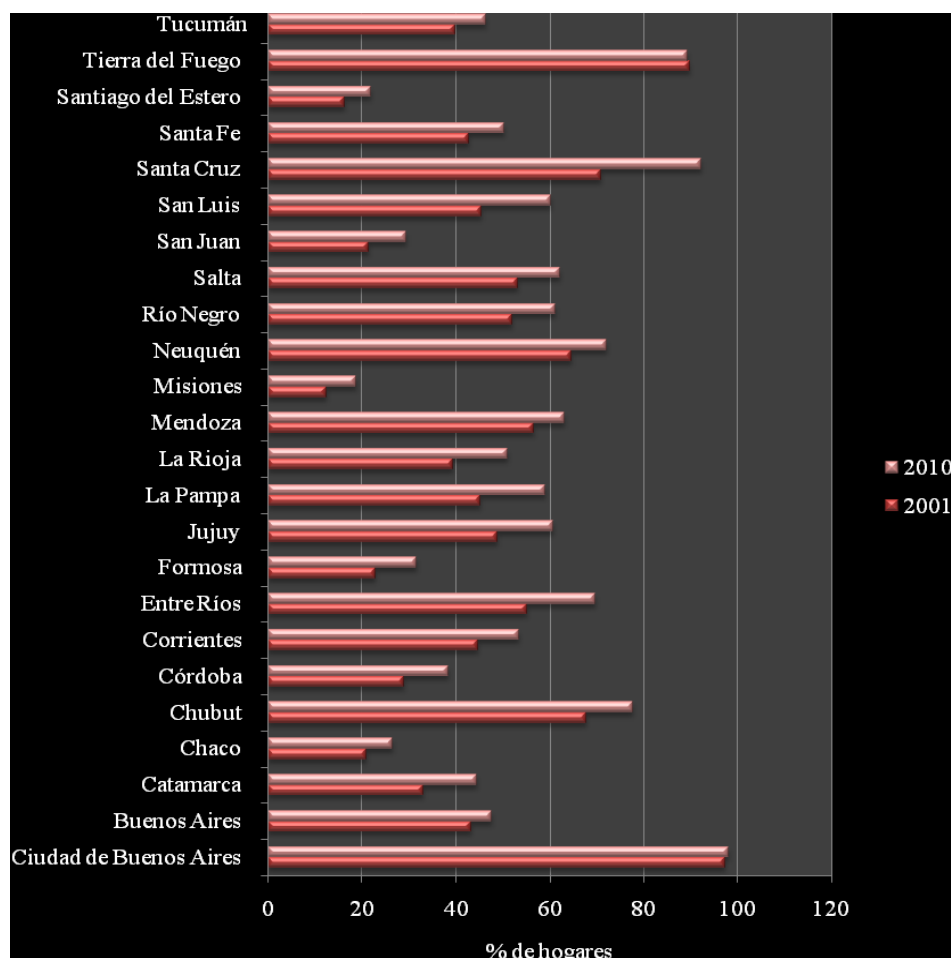
Si bien los datos del CENSO de 2010 exhiben una mejoría respecto a 2001 una parte importante de la población aún no ha podido acceder a los servicios básicos lo que ubica a la provincia entre las jurisdicciones del país con menor cobertura como permite observar los gráficos 4 y 5.

Gráfico 4: Hogares con acceso al servicio de agua en las distintas jurisdicciones (2001-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, 2001 y 2010

Gráfico 5: Hogares con acceso al servicio de cloacas en las distintas jurisdicciones (2001-2010)

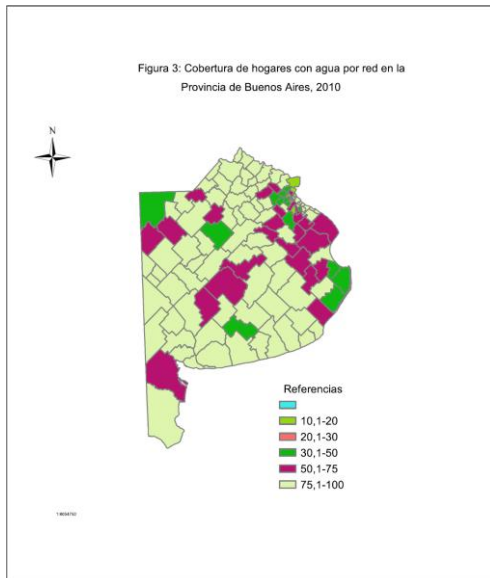


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, 2001 y 2010

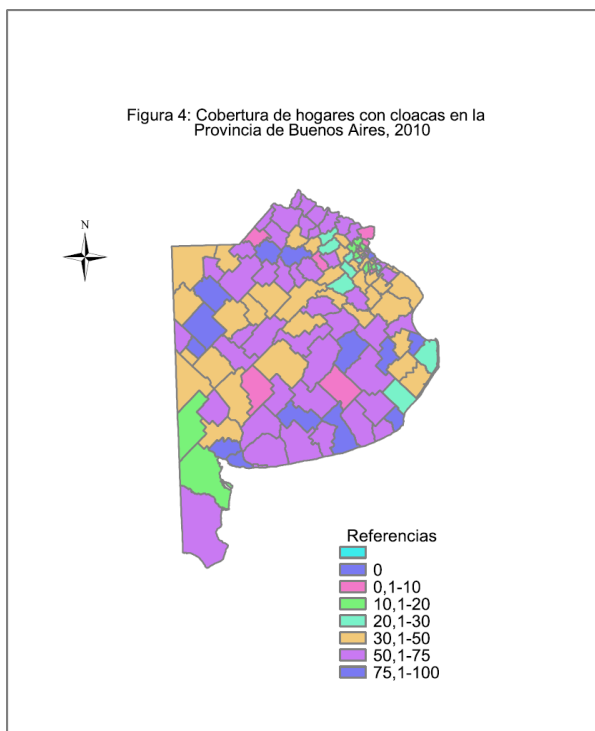
A más de una década del Siglo XXI las desigualdades sociales se reproducen y reflejan también en las formas en que los hogares resuelven las necesidades sanitarias. La falta de acceso afecta a los sectores más vulnerables, tal como destacan Monteverde, Cipponeri y Angelaccio (2010:1) se observa “un fuerte efecto sinérgico entre la falta de servicios de saneamiento, la vulnerabilidad social y la degradación del medio ambiente”.

La mayor cantidad de población sin acceso a los servicios se ubica en el conurbano bonaerense dónde la Provincia y la Nación tienen responsabilidades compartidas en la prestación, tal como permiten observar las figuras 3 y 4. Dicho territorio experimenta una demanda de los servicios “dinámica y creciente por lo cual se necesitan políticas de planificación a mediano y largo plazo que contemplen este incremento

poblacional” y las áreas sin acceso “tienden a coincidir con aquellas en donde viven las personas de ingresos más bajos, en las que la problemática se agudiza en la medida que el acceso al agua subterránea no es una opción segura, ya sea por la imposibilidad física de obtenerla o por su mala calidad”. (Plan Estratégico, 2011:151)



Fuente: Elaboración propia en base a información de las empresas, OCABA e INDEC.



Fuente: Elaboración propia en base a información de las empresas, OCABA e INDEC.

La provisión en la Provincia de Buenos Aires enfrenta como desafíos centrales: la ausencia de instancias de coordinación entre las prestatarias que se desempeñan y los organismos de control y regulación; la desigualdad territorial en materia de cobertura que afecta a los municipios más empobrecidos; la expansión del servicio de agua y cloacas de forma complementaria, especialmente en los territorios más postergados; la sanción de un sistema regulatorio que integre los aspectos sociales, económicos y ecológicos, ya que la regulación constituye un elemento central para garantizar el acceso a los servicios por parte de los hogares con tarifas que observen criterios de equidad. La misma requiere realizarse, también, en forma coherente con la política ambiental dado que la gestión de los recursos hídricos presenta problemas socioambientales que demandan una visión holística; la promoción de sistemas de macromedición y micromedición que apunte a reducir el consumo doméstico y las enormes pérdidas en las redes; y la ampliación y mejora de la operación de las plantas de tratamiento del agua, tendiente a aumentar su calidad del agua.

Conclusiones:

La provisión de agua y saneamiento en territorio bonaerense tiene, al menos, dos rasgos distintivos: por un lado, la presencia de un conjunto heterogéneo de prestatarias que inciden de forma directa en el sector y actúan con escasa articulación. Por otro, pese a la heterogeneidad enfrenta notables niveles de desigualdad en materia de cobertura. Dicha desigualdad puede ser pensada en el marco de las desigualdades territoriales que atraviesan el suelo bonaerense y se expresan, fundamentalmente, en el conurbano dónde se hallan municipios con una cobertura cercana a abastecer a la totalidad de los hogares y otros donde la mayoría aún se ven obligadas a resolver el acceso mediante modalidades menos seguras.

El análisis de la cobertura encuentra, llamativamente, a los municipios más pequeños -donde teóricamente existen problemas en materia de escala para la provisión- en mejores condiciones relativas que lo que sucede en los grandes municipios. En líneas generales, los partidos con menores niveles

de cobertura se ubican en el territorio a cargo del Estado provincial y Nacional y corresponden con los partidos más empobrecidos del conurbano.

La fragmentación y la desigualdad se relacionan con un conjunto de factores como las modalidades que asumió el proceso de urbanización de la provincia en donde el mercado reguló el acceso al suelo, la discontinuidad de las políticas públicas que se han visto condicionadas por problemas económicos y creciente contaminación de los recursos hídricos.

La alta relevancia social, la necesidad de fuertes inversiones de lento recupero, los diversos actores que intervienen y la complejidad de los diseños institucionales que suelen acompañar las acciones hacia el campo de análisis plantea desafíos importantes a los distintos niveles de gobierno.

Bibliografía:

Azpiazu, D y Bonofiglio, N. (2006) *Nuevos y viejos actores los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad.* Documento de Trabajo N° 16, Área de Economía y Tecnología de FLACSO.

Azpiazu, D; Bonofiglio, N; Nahón, C (2008) *Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país.* FLACSO, Bs. As.

Cáceres, V. (2013) "La regulación del agua potable y saneamiento domiciliario en la provincia de Buenos Aires: un accionar discriminatorio del Estado". En *Realidad Económica*, 2013, N° 274, 22-45.

Cáceres, V. (2011) La problemática del acceso al agua potable y al saneamiento por fuera de las redes. Regulación estatal y circuitos mercantiles de acceso en el Partido de José C. Paz, en el interior del AMBA. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales (UNGS-IDES)

Capel, H. (2003) *Una mirada histórica sobre los estudios de redes de ciudades y sistemas urbanos.* GeoTrópico, N°1.

Catenazzi, A. (2009) Universalidad de las redes de agua y fragmentación en el conurbano bonaerense. Una lectura bajo el prisma de la concesión. Pp. 25-44. En: Catenazzi, A., Quintar, A., Cravino, M.,_Representação, N. y Novick, A. (editores). *El retorno de lo político a la cuestión urbana.* Prometeo Libros, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. 159 p.

Catenazzi, A. y Representação, N. (2012) "La gestión de la universalidad de las redes en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Reflexiones a partir de la concesión a cargo de Aguas Argentinas S.A.” en Di Pace (et. al) *Agua y territorio: fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. CICCUS, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines

Forcinito, K. (2005) *Los sectores de infraestructura para la prestación de servicios públicos en la Argentina. Lineamientos generales de regulación pública*, ficha mimeo, Buenos Aires.

Gordillo, A. (2000) *Tratado de derecho administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As.

Isuani, F. (2010) *Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Una mirada desde el proceso de configuración de los instrumentos de políticas públicas. El caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)*. Tesis doctoral. Programa de Doctorado en Ciencias Sociales FLACSO-Argentina.

Monteverde, M. Cipponeri, M. y Angelaccio, C. (2010) Saneamiento, educación, medio ambiente y diarreas: el caso del conurbano bonaerense. *Revista Latinoamericana de Población* 6:

Mutuberría Lazarini, V. (2007) *Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social: análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Tesis de maestría en economía social, Universidad Nacional de General Sarmiento

Pereyra, E. (2010) “La política de agua en la Provincia de Buenos Aires. Notas para su reconstrucción histórica” en Isuani, F. (editor) *Política Pública y Gestión del agua: aportes para un debate necesario*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

Vickers, J. y Yarrow, J. (1991) *Un análisis económico de la privatización*, Fondo de Cultura Económica, Gran Bretaña

Fuentes documentales consultadas:

Documentos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 15, El derecho al agua (Arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) 29th sección, Geneva, 11-29 Noviembre 2002.

Normativa:

Ámbito de la Provincia de Buenos Aires:

Ley 1611

Ley 3231

Leyes 7533

Leyes 7868

Ley 11.820

Ley 12257

Ley 12856

Ley 19550

Ley 20.337

Decreto-Ley 8065/1973

Decreto- ley 9975/1979

Decretos 517/2002

Decreto 1441/2003

Decreto 878/2003

Decreto 2390/2005

Decreto 2597/2006

Ámbito Nacional

Ley Nº 25.688/2002

Resolución Nº 9 Ministerio del interior

Resolución Nº 1.332 del Ministerio de Economía

Decreto Nº 258/1980

Cita de este artículo:

CÁCERES, V. (2013) "La provisión del servicio de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires: Fragmentación y desigualdad". *Revista OIKONOMOS [en línea] 15 de Octubre 2013, Año 3, Vol. 2.* pp.94-115 . Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>



BASES PARA PLANIFICACIÓN DE DESARROLLO DEL SECTOR SECUNDARIO EN LA RIOJA: Enfoque "Rehovot"

DORA EUGENIA CARBEL

Docente Investigadora – UNLAR
Especialista en Desarrollo Regional Rural
Integrado – Rehovot – ISRAEL
Responsable de Servicios Financieros
del Proyecto PRODERNOA – La Rioja.

Palabras Clave:

Desarrollo Regional.
Integración sectorial.
Diagnóstico y Planificación.
Metodologías. Proyecciones.

Key Words:

Regional Development.
Sectorial integration.
Diagnosis and Planification.
Methodologies. Projections.

Resumen

Considerando que el objetivo central que guía la planificación del desarrollo regional, es mejorar el nivel de vida de la población, en éste trabajo se hace hincapié en los aspectos económicos de la temática, tales como la reducción de la desigualdad entre los diferentes sectores de la economía, creación de nuevas fuentes de empleo dentro de la región para revertir procesos de éxodo poblacional, diversificación sectorial de dichas fuentes de empleo y fomento de incentivos conducentes a una mayor formación de capital para su reinversión dentro del propio ámbito.

A los fines de encauzar acciones hacia objetivos, se provee de un esquema básico de plan regional y se orienta su faz práctica y de ejercitación hacia un determinado sector, aquél identificado como secundario dentro de la Provincia. Es por ello, que partir de un enfoque en particular, se realizan diagnósticos, se elaboran indicadores, se diseñan instrumentos, y siguiendo una metodología de trabajo, se construye el marco y punto de partida, como construcción que, en una ulterior formulación, permitirá la obtención de planes de desarrollo con el detalle suficiente para posibilitar su implementación.

Abstract

Taking into account that the chief aim leading the planification of regional development is to improve the population's quality of life, in this project the focus lies on the economic aspects of the matter, such as the diminution of the inequality among the different economic sectors, the institution of new sources of employment within the region so as to reverse processes of population exodus, the diversification of areas of aforementioned sources of employment, and the promotion of incentives that would contribute to the earning of larger amounts of money to be reinvested inside the same scope. With the purpose of turning goals into tangible realities, we are providing a basic squeme of regional planification which is orientated towards its practical face and the exercise applied to a particular region, that which is identified in the province as secondary. This is why, from a particular perspective, diagnoses are being made, indicators are being elaborated, instruments are being designed and, following a work methodology, we are constructing a framework and a starting point which, in its posterior formulation, will allow to get development plans, comprehensive enough to make their implementation possible.



Introducción

La realización en los años 86 y 87, por parte de un grupo interdisciplinario de profesionales riojanos, de un curso de posgrado, organizado por el Centro de Estudios Regionales Urbanos y Rurales (CERUR) en la ciudad de Rehovot, Israel, constituyó el punto de partida para la presentación de una metodología de planificación del desarrollo con una visión integral del proceso, que incluye la concepción y relación de definiciones macro y micro, las que más tarde se integrarán en una función vertical, y se continuarán por el mismo camino de la integración hasta completar la función horizontal, en ambos casos las relaciones serán descriptas tanto en la explicación del enfoque, como en la presentación aplicativa del subsector seleccionado. Una vez que se conformó un equipo de planificación y luego de impartir los principios y conocimientos básicos del enfoque, se procedió a seleccionar y definir el área de estudio y aplicación, tal definición implica considerar objetivos de gobierno, nivel de inversiones, potencialidad de los recursos de la región, relación entre problemas locales, regionales y nacionales, prácticas de manejo, toda una complejidad que va en búsqueda de soluciones multisectoriales, fundamentalmente viables dentro de límites de tiempo y de recursos.

Objetivos

Se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Comunicación, con fines de difusión, de una metodología que permite incorporar particulares aportes al trabajo de planificación.
- Examinar y rever las condiciones y estadios de desarrollo de un sector y de los subsectores que lo componen.
- Enfatizar en las distintas etapas el carácter multisectorial e integracionista de éste tipo de planificación.

Metodología

En la primera etapa, denominada experimental, se considera todo el camino de formación y aplicación en un área específica de la Provincia, del enfoque de planificación desarrollado parcialmente en el trabajo.

En la segunda etapa, descriptiva, se rescata un orden para la información obtenida en la etapa anterior, que permita una descripción tanto de la experiencia a nivel provincia, como de su extrapolación en otras regiones, para otros períodos históricos, pero dentro de una misma temática.

En la tercera etapa, analítica, el estudio y la relación de la información recolectada, estructura una exposición secuencial de principios y hechos a destacar para consecución de objetivos.

Enfoque de "Rehovot"

El nombre de ésta ciudad del Estado de Israel, particulariza una metodología de planificación titulada *Desarrollo Rural Regional Integrado* (DRRI), planteada en su difusión como un curso de posgrado, cuya faz teórica se dicta en el país de origen, y su realización práctica en un estado de América Latina, de donde concurren la mayoría de los participantes en calidad estudiantes, formadores y de ejercicio de un liderazgo con intenciones de colaborar en la ruptura de ciclos negativos que imposibilitan el desarrollo de las zonas, regiones o Países involucrados en la tarea de redactar un proyecto final, susceptible de aplicación.

Según éste enfoque, el proceso de planificación regional corresponde a un cruce de funciones: la función vertical y la función horizontal. La primera de ellas implica la coordinación entre la planificación a nivel macro-nacional y la planificación a nivel micro-local, todo ello a través de un plan de desarrollo a nivel intermedio, que es el regional. La experiencia demuestra que muchas veces las metas de planificación determinadas a nivel macro, no pueden aplicarse a las circunstancias prevalecientes a nivel micro. La micro-planificación corresponde a unidades individuales de producción que procuran el mayor beneficio posible y está íntimamente vinculada con conductas humanas y factores de contexto social, que no siempre pueden ser expresados en forma cuantitativa. Por ello la macro-planificación no es,

ni podrá ser, la suma aritmética de los resultados de la micro-planificación. Debido a que las metas a nivel macro y a nivel micro carecen de un común denominador, la integración de rumbos, a nivel regional, constituye el principal objetivo de la función vertical. La función horizontal en la planificación a nivel regional abarca una amplia gama de actividades: la integración de los planes sectoriales, la traducción de los términos del plan intersectorial a planes físicos adecuados a las condiciones particulares de la región, y la conversión del plan general de desarrollo en una serie de proyectos concretos capaces de ser ejecutados.

La integración de las actividades del agro, industria y servicios en un marco espacial regional es el factor generador del desarrollo integrado. Esta integración depende de la utilización de los recursos disponibles, las características fisiográficas y la etapa de desarrollo económico. La coordinación e integración de los planes de desarrollo formulados para cada uno de los sectores económicos es indispensable para el logro de una implementación eficiente, luego, el cruce de funciones constituye el punto de encuentro de ambas, y la consumación de éste concepto es el Plan de Desarrollo Rural – Regional Integrado.

Flujo de Trabajo de la Planificación DRRI

Destacamos los pasos metodológicos consecutivos que conforman el despliegue de tareas que importa la planificación, según éste enfoque:

Etapas previas: - Determinación de los objetivos de desarrollo: Se redactan los objetivos primarios del desarrollo a nivel regional y local, acorde a los límites marcados para la previsión, y posterior acción.

Etapas propias de la planificación:

- 1- Recopilación de información y reconocimiento de la región: Como fuentes de información se utiliza tanto material impreso, como información verbal y observaciones recogidas en giras de trabajos. Del estudio de datos y mapas, la región se divide en zonas ecológicas de características homogéneas, lo que más tarde permitirá distribución de actividades en el medio.
- 2- Diagnóstico de la región: Con la información obtenida y las observaciones marcadas en la etapa anterior, se elabora el diagnóstico de la situación

económica, social e institucional, lo que sirve de punto de partida para la macro – planificación y la planificación sectorial.

- 3- Macro – planificación regional: Tiene lugar la formulación de un modelo de crecimiento regional y un plan preliminar de asignación de los recursos de mano de obra y capital a los distintos sectores de la economía. El modelo planteado responde a métodos y técnicas convencionales de macro – planificación.
- 4- Planificación sectorial: En ésta etapa se elabora la planificación del desarrollo de cada sector en particular, lo que incluye la traducción de los planes sectoriales a la dimensión espacial concebida en la organización jerárquica de la región.
- 5- Integración de los sectores: Etapa comparativa entre los resultados del plan regional que resulta de la integración de planes sectoriales, con los obtenidos en el plan preliminar para cada sector a nivel de macro – planificación. Es así, que por un medio iterativo se arriba a la versión final del plan intersectorial para el desarrollo de la región.
- 6- Planificación detallada del área seleccionada: Incluye actividades específicas como, planificación de varios proyectos agropecuarios, planificación de varios proyectos industriales, programación de los centros rurales y urbanos de servicios, marco organizacional y planificación física de la zona elegida.

ETAPA 2: Diagnóstico

Avanzando desde la situación general descripta en función de los aspectos relevantes de la macro-planificación, el relevamiento diagnóstico se encauza hacia el sector sobre el que se pretende exponer la metodología: el Sector Secundario.

La primera observación, tiende a definir con precisión y fundamento, cuáles son las actividades económicas que componen dicho Sector, y así resultan incluidas: industria manufacturera, construcción y minería. Se destaca la inclusión del sub-sector Minería, y la exclusión del sub-sector Transporte y Comunicaciones, cuyo tratamiento se contempla en el Sector Terciario.

Las fuentes de información constituyen un aspecto clave: censos nacionales con especial referencia a los económicos, otros diagnósticos elaborados con anterioridad por otros organismos, tales como el Consejo

Federal de Inversiones (CFI), series anuales de Producto Bruto Geográfico construidas por Estadística, dependiente del Gobierno, también informes y entrevistas a funcionarios de organismos oficiales, como es de gran aporte la realización de diversas visitas a establecimientos de Capital y del interior de la Provincia, a fin de entrevistar a gerentes y representantes de organizaciones empresariales y sindicales.

Comenzando por el subsector *Industria Manufactura*, las ramas reconocidas para elaborar la serie de Producto Bruto Geográfico en la Provincia, son las siguientes:

- Alimentos y bebidas.
- Textiles, prendas de vestir y cuero.
- Madera y muebles.
- Papel e Imprenta.
- Sustancias químicas.
- Productos minerales no metálicos.
- Industriales metálicas básicas.
- Productos metálicos, maquinarias y equipos.
- Otras industrias.

Para medir los cambios, en estructura, ocupación, tamaño, se consideran períodos lo suficientemente amplios, de manera que queden claramente expuestos en sus consecuencias y magnitud. Un ejemplo de antes y después, es la aplicación de la Ley N° 22.021, conocida como de Desarrollo económico, que fue sancionada en 1.979, y por la cual se otorga una serie de diferimientos y desgravaciones en el pago de impuestos de ganancias, de capital y de valor agregado, por un período de 15 años, en forma escalonada y decreciente a las empresas e inversiones que se establecieron en la Provincia.

A continuación se detallan los indicadores que se relevaron en por lo menos tres períodos históricos, para diagnosticar el Sub-sector:

.Estructura del Producto Bruto Geográfico Industrial: por ramas y en porcentajes, nos ilustra sobre la importancia relativa de cada una de ellas, y las variaciones en el tiempo, visto como crecimiento, reducción o permanencia.

.Personal ocupado por rama de actividad: cantidad de ocupados y su porcentaje respecto al total, expone las diferencias en la generación de empleo.

.Estructura industrial por tamaño y ocupación: Previamente se estudia la división en rangos apropiados, así, se agrupa como Micro-establecimiento (menos de 5 ocupados), Pequeños (de 6 a 15), Medianos (de 16 a 200) y Grandes (más de 200).

.Relación de tamaño con antigüedad de implantación del rubro (impacto de la ley de Promoción): Para ello se establecen 4 categorías, Ramas nuevas principales, Resto de las ramas nuevas, Ramas sobrevivientes principales y Resto de las ramas sobrevivientes.

.Distribución de la ocupación industrial provincial por departamento: Para poner de manifiesto el grado de concentración intra-provincial.

.Determinación de Valor Agregado (VA) diferenciado entre proyectos promocionados y establecimientos sin promoción: Para los primeros se considera el valor estimado de Ventas Totales (VT), como Valor de Producción (VP) y luego se multiplica por el promedio anual de la relación entre Valor Agregado/ Valor de producción (VA/VP) estimado por una fuente local de seguimiento estadístico oficial (en caso de inexistencia, se recurre a valores nacionales, dejando constancia del sesgo). En el caso de los segundos, al Valor Agregado Sub-sectorial, se resta el valor obtenido para el primer estrato, y se adjudica la diferencia, a las empresas no promocionadas.

El Sub-sector *Construcción*, comprende edificación de viviendas, obras de infraestructura, obras públicas en el sector de servicios públicos (educación, salud, administración pública) y la construcción privada en los sectores de industria y comercio. La mayor parte de la financiación de programas de viviendas está a cargo del sector público, por lo que los indicadores válidos y representativos en materia de valor bruto de construcción, viviendas iniciadas, en construcción o terminadas, registros de ocupación y demás, serán los que proporcione el organismo oficial coordinador de la actividad. Como valor de construcción por concepto de infraestructura y obras públicas en el sector servicios, se considera el monto total de lo presupuestado en forma anual por el Ente Ejecutor, en el que aparecen conceptos como: Embalses y captación de agua, Ejecución de redes eléctricas, Vialidad (construcción y mantenimiento), Administración Pública (construcción y mantenimiento), Sector salud (construcciones), Sector educación (construcciones), etc. En relación al empleo, las cantidades buscadas son las de la ocupación total del sub-sector, su distribución en las

distintas obras, y la productividad media del sector, medida en términos de valor agregado por persona ocupada. En referencia a la estimación del Valor Agregado (VA), se parte del Valor de Construcción Anual (VCA) y se multiplica por la relación Valor Agregado/Valor de producción (VA/VP) del sector construcción, obtenida de las series de Producto Bruto Geográfico a nivel provincial.

La primera evaluación del Sub-sector *Minería*, es la participación relativa de la actividad en la economía provincial. La cuantificación de una situación de partida implica: obtención de valor de producción total, determinación de la incidencia de distintos rubros, por ejemplo, de la clasificación entre minerales no-metálicos, rocas de aplicación y metales, relevamiento de las personas ocupadas, distribución geográfica de explotación minera, y una estimación de Valor Agregado (VA), de forma similar a cálculos anteriores, multiplicando Valor de Producción (VP) por la relación Valor Agregado/ Valor de Producción (VA/VP) promedio del sector en la Provincia, en los últimos 10 años.

ETAPA 4: Planificación del Sector Secundario

Recorrido el camino metodológico por tres etapas previas, y destacando el carácter común de una de ellas, la diagnóstica, se abrieron dos vías, una hacia la macro-planificación y la otra hacia la planificación sectorial, que es la que se retoma en éste título desde el Sector Secundario. El planteo se renueva con la distinción y particularidades de los tres subsectores que se reconocieron integrando la parcialidad sectorial: Industria Manufacturera, Construcción y Minería.

Con el análisis de los datos obtenidos y relacionados en el diagnóstico del primer subsector, la Industria, se buscará proponer objetivos prioritarios para el futuro desarrollo industrial de la Provincia, armando una estrategia hacia la acción y cumplimiento de los mismos. Por ejemplo, algunos de ellos se redactarían de la siguiente forma:

. Propender al establecimiento de industrias que se articulen con las existentes, a través de vínculos hacia adelante o sea elaboración de insumos utilizados por empresas existentes, o que actúen en una etapa posterior de procesamiento de productos producidos por las mismas.

- . Ampliar, modernizar y mejorar los servicios a las empresas (comunicación, transporte, financieros, etc.) y a los empleados (ambientales, de capacitación, culturales, etc).
- . Inducir una mayor participación empresarial y de capital local en el proceso de industrialización.
- . Aumentar la participación de personal de la Provincia en niveles profesionales más calificados y en niveles de administración y gerencia industrial.
- . Asignar prioridad a las industrias que procesen materias primas de origen provincial.
- . Priorizar industrias donde el factor transporte represente una fracción relativamente pequeña del precio final del producto.
- . Promover la integración regional en el desarrollo económico de manera de conseguir ventajas de mercado.

Continuando el proceso hacia la proyección del año meta, se hace necesario distinguir algunos factores como nivel tecnológico, y grado de competitividad en el mercado que tienen las industrias del sector sujeto a planificación. Con ellos, se podría clasificar y realizar estimaciones para tres categorías:

- Empresas con nivel tecnológico elevado y de alta competitividad en el mercado nacional e internacional y por lo tanto con perspectivas de gran crecimiento económico, lo que induciría a tasas de crecimiento anual promedio de valor agregado, de ocupación y de crecimiento de la productividad en el mayor nivel regional.

- Empresas con nivel tecnológico medio, orientados básicamente al mercado nacional con algunas posibilidades de exportación, y consecuentemente posibilidades de crecimiento intermedio. Las tasas de variación también se situarían a valores medios.

- Empresas con bajo nivel tecnológico, menor intensidad de capital y exclusivamente orientados al mercado provincial y nacional, con bajas posibilidades de crecer. Los porcentajes de variación de las tasas serán mínimos.

Fijados los coeficientes que llevaran la situación actual al futuro del año meta, tanto en estimación de Producción física, Valor de producción, Valor agregado, personas ocupadas y capacidades de instalación, lo que resulta de multiplicar cantidades bases por las tasas de cambio obtenidas para cada

uno de los conceptos expuestos, resta ahora definir los requerimientos de inversión, y los factores a estimar en éste aspecto son los siguientes:

- $K =$ Inversión Bruta Fija = $K_1 + K_2$, siendo;
- $K_1 =$ Inversión Neta Fija.
- $K_2 =$ Reposición de Capital.

En el sub-sector *Construcción*, el volumen de actividades en el año-meta será consecuencia directa de las inversiones proyectadas para la construcción de viviendas, obras de infraestructura y construcción de edificios e instalaciones en los tres sectores de la economía regional. Por las particularidades de la Provincia, el renglón de mayor importancia en el total de las inversiones es el que se vincula a la construcción de viviendas, resultando que las estimaciones de los requerimientos de capital para el levantamiento de las mismas se hace en base a los cálculos de necesidades de vivienda por los siguientes conceptos: viviendas para la población adicional como consecuencia del crecimiento demográfico, viviendas para cubrir el déficit actual absoluto, mejoramiento y complementación de servicios para viviendas inadecuadas y finalmente, un cierto porcentaje de reposición anual de viviendas que normalmente se desgastan con el tiempo. La proyección del crecimiento del sub-sector *Minería*, toma como base la información técnica que brindan los organismos públicos acerca del potencial minero, los planes de inversión para el desarrollo de éste potencial y las perspectivas del mercado para los diferentes productos. Con dichos criterios se establecen las diferentes tasas de crecimiento de volumen físico y de valor de producción, utilizándose el coeficiente Valor Agregado/ Valor de Producción obtenido en el proceso diagnóstico, para estimar en forma global el valor agregado del subsector.

CONCLUSIÓN

El objetivo del trabajo era dar a conocer algunas bases de una metodología de planificación del desarrollo que tiene como eje de contenido el agro, el medio rural o semi-rural, la industrialización básica y los servicios elementales, y que más allá de su concepción teórica, existió la oportunidad de situarla a nivel experimental, en el escenario de Provincia

con marcadas características ambientales, sociales, económicas y políticas que se corresponden con la visión y trayectoria del Centro internacional que la universalizó hacia países donde el proceso desarrollista tenía muchos elementos en común, y que ello permitiera diseñar una estrategia que trascendiera los numerosos e interminables diagnósticos, todos demasiado similares, unidos en causas y consecuencias, pero que en el mejor de los casos tomaba cursos de acción que desviaban del camino de consecución de objetivos y en el peor, nunca eran considerados por la decisión política.

Se mencionan e identifican varios pasos o etapas, una preliminar relacionada a la fijación de objetivos, y seis posteriores pertenecientes al proceso de planificación propiamente dicho, en éste trabajo, el énfasis estuvo puesto en dos de ellas: la de Diagnóstico sectorial y la de Planificación sectorial. Luego se eligió un sector en particular, el Secundario, más acotado en cuanto a versiones y estadios de desarrollo, pero de una relativa simplicidad para dejar en claro el sentido y método de la propuesta de planificación.

En la primera de ellas, la orientación dada a la búsqueda de datos de la etapa anterior referida a la recopilación y reconocimiento, tiene su sentido en el ordenamiento y relación que se puede plantear entre ellos, de manera de identificar causales, resaltar fenómenos en curso y así exponer situaciones de partida, las actuales, que brindaran el marco para las proyecciones que requiera la etapa posterior sujeta a análisis.

Más tarde, la etapa de planificación del sector seleccionado, establece supuestos que se ven reflejados a través de la fijación de coeficientes que aplicados sobre cantidades base, correspondientes al período presente, y mediando un horizonte de tiempo suficiente, convertirá en forma aproximada, la actualidad en una situación de llegada en conformidad con los objetivos a alcanzar en el año meta.

Como particularidades de la metodología, destacamos por una parte la distinción instalada entre grandes y pequeños agregados, haciendo notar que las metas de la planificación determinadas a nivel macro, muy raramente concuerdan con las circunstancias de la vida real prevalecientes a nivel micro. Los dos métodos de planificación carecen de un común denominador y la integración de ambos a nivel regional, permite el todo.

La discusión anterior, permitió introducir el concepto diferenciador por excelencia del enfoque DDRI, o también llamado enfoque Rehovot, el cruce

de funciones, como elemento clave para la formulación de un plan de desarrollo. Para que se produzca ese punto de encuentro, se definieron la verticalidad y la horizontalidad, incluyendo en la primera la coordinación entre la planificación a nivel macro con la diseñada a nivel micro, todo ello en un nivel intermedio, el regional. La función horizontal, como segunda instancia del trabajo, abarca una amplia gama de actividades: integración de planes sectoriales, adecuación de planes físicos a las condiciones particulares de la región y la conversión del plan general en una serie de proyectos concretos capaces de ser ejecutados.

El tratamiento del sector secundario, reflejado en el presente trabajo es solamente una variable de la función horizontal, lo que da una idea clara, que abarcar todos los sectores y distintos planos que exige la problemática del desarrollo bajo esta metodología es una tarea interdisciplinaria, de especialísima coordinación y sujeta a continua revisión dada las múltiples instancias de integración del enfoque.

Una reflexión final, sobre la tarea de planificar, destaca que es cierto para todos los profesionales que trabajan en desarrollo, que no hay secretos, ni listas de tareas, ni enfoque que por sí solo de impulso al proceso de desarrollo, ni siquiera mantener ese impulso, se sabe incluso que los planes de desarrollo mejor trazados son estructuras frágiles y vulnerables frente a condiciones que cambian constantemente, pero también se reconoce, que los planes bien formulados pueden ayudar a adoptar sensatas decisiones en cuanto a inversiones que contribuyan a un desarrollo sostenido en beneficio de grandes sectores de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES URBANO – RURALES (CERUR). "Proyecto de Planificación – Provincia de La Rioja – República Argentina". 1.987. Serie David. Rehovot. ISRAEL.
- CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES URBANO – RURALES (CERUR). "Proyecto de Planificación – Región Calvo – Siles – República de Bolivia". 1.984. Serie David. Rehovot. ISRAEL.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). "Planificación del Desarrollo Regional Integrado: Directrices y estudios de casos". 2.002.

- LIRA, Iván y SANDOVAL, Carlos. "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local". 2.012. Series CEPAL.
- Informe sobre el Desarrollo Humano 2.006. "Más allá de la escasez: Poder, pobreza y crisis". Banco Mundial. Publicado por el PNUD.
- Informe sobre el Desarrollo Humano 2.005. "Cooperación Internacional ante una encrucijada". Banco Mundial. Publicado por el PNUD.
- Informe sobre el Desarrollo Humano 2.002. "Los Objetivos del milenio: un pacto de las naciones para eliminar la pobreza". Banco Mundial. Publicado por el PNUD.
- . Informe sobre el Desarrollo Humano 1.996. "Crecimiento económico y desarrollo humano ". Banco Mundial. Publicado por el PNUD.

Cita de este artículo:

CRABEL, D. (2013) "Bases para planificación de desarrollo del sector secundario en La Rioja: Enfoque Rehovolt". *Revista OIKONOMOS [en línea]* 15 de Octubre de 2013, Año 3, Vol. 2. pp.116 - 129. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>

