

RICEEL

REVISTA DE INVESTIGACIONES
CIENCIAS ECONÓMICAS LOMAS

#6

La importancia de las proyecciones financieras

Pobreza y derechos humanos: evaluación del cumplimiento de los derechos en los hogares

Análisis del régimen de reintegro de IVA de la Ley 27.253 y posterior RG 4670 para jubilados con haberes mínimos como herramienta de política fiscal redistributiva

El presupuesto universitario. Reflexiones en primera persona y con conocimiento de causa

Un enfoque preliminar para la gestión de la actividad turística



Universidad Nacional
de Lomas de Zamora



Facultad de Ciencias Económicas
UNLZ



Secretaría de Investigación
y Posgrado | FCE - UNLZ

AUTORIDADES DE LA FACULTAD

DECANO Mg. Gabriel Franchignoni
VICEDECANO Mg. Alejandro Kuruc
SECRETARIA ACADÉMICA Mg. Norma Salvatierra
SECRETARIO ADMINISTRATIVO Lic. Mariano Bóveda
SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO Mg. Marcelo Podmoguilnye
SECRETARIO DE EXTENSIÓN Y BIENESTAR ESTUDIANTIL Mg. Esteban Monzón
SECRETARIA DE RELACIONES INSTITUCIONALES Prof. Daniela Gentilini
SECRETARIO DE PLANEAMIENTO Dr. Rubén Kubar

COMITÉ EDITORIAL

EDITOR RESPONSABLE Mg. Gabriel Franchignoni
DIRECTOR EDITORIAL Mg. Alejandro Kuruc
DIRECTOR OPERATIVO Mg. Marcelo Podmoguilnye
ASISTENTES DE DIRECCIÓN
Cdra. Laura Castillo
Mg. Norma Semchuk

COMITÉ CIENTÍFICO

Mg. Norma Salvatierra (FCE-UNLZ-Argentina)
Dr. Mario Helfenstein (FCE-UNLZ-Argentina)
Ph. Dr. Alejandro Estevez (FCE-UNLZ-Argentina)
Dra. Marcela Lepore (FCE-UNLZ-Argentina)
Prof. Regina Durán (UPSO-Bahía Blanca-Argentina)
Prof. Daniel Farré (FCE-UBA-Argentina)
Ph. Dr. Dionisio Buendía Carrilo (Universidad de Granada-España)
Ph. Dr. Carlos Diehl (UNISINOS-Brasil)
Mg. Estela Rodríguez Quezada (Universidad del Bio Bio-Chile)
Mg. Luis Fernando Gómez Montoya (Universidad de Antioquia-Colombia)
Ph.Dr. Carlos Mauricio de la Torre Lizcano (Universidad Central-Ecuador)

RICEL



REVISTA DE INVESTIGACIONES CIENCIAS ECONÓMICAS LOMAS

La *Revista de Investigaciones Ciencias Económicas Lomas* (RICEL) es una revista digital académica semestral, gratuita y a texto completo, al servicio de la comunidad académica y profesional, que publica en particular artículos previamente revisados por pares evaluadores en temas de investigación en el ámbito de las Ciencias Económicas. Si está interesado en realizar alguna publicación, por favor lea el documento "Normas de Presentación" en <https://economicas.unlz.edu.ar>
ISSN 2796-9649

COPYRIGHT

Facultad de Ciencias Económicas de la UNLZ. Todos los derechos reservados citando la fuente.

PROPIEDAD INTELECTUAL

Para Revista de Investigaciones Ciencias Económicas Lomas (RICEL), el envío de un artículo indica que el(os) autor(es) conservarán sus derechos de autor, garantizando a la revista el derecho de primera publicación de su trabajo. Él mismo estará simultáneamente sujeto a la licencia Atribución-No Comercial 4.0 Internacional CC BY-NC 4.0. Se puede compartir, copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) no se use para fines comerciales; c) no se altere, transforme o genere una obra derivada a partir de esta obra.
mail: ricel@economicas.unlz.edu.ar - Teléfono: 2152-8436

05

Nota editorial

07

La importancia de las proyecciones
financieras
ARIEL CASTROMIL

16

Pobreza y derechos humanos: evaluación del
cumplimiento de los derechos en los hogares
LUISA LAZZARI
MARÍA JOSÉ FERNANDEZ
BETTINA LANDOLFI

30

Análisis del régimen de reintegro de IVA de la
Ley 27.253 y posterior RG 4670 para jubilados
con haberes mínimos como herramienta de
política fiscal redistributiva
MANUEL MUCCI LÓPEZ

67

El presupuesto universitario. Reflexiones en
primera persona y con conocimiento de causa
GABRIEL EDUARDO OJEDA FOSARO

79

Un enfoque preliminar para la Gestión de la
Actividad Turística
RUBÉN ERNESTO GALLE

NOTA EDITORIAL

CONSTRUYENDO CONOCIMIENTOS DESDE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD EN EL SEXTO NÚMERO DE RICEL

Queridos lectores,

Es un honor presentarles el sexto número de RICEL, la Revista de Investigaciones Ciencias Económicas Lomas, una publicación que sigue consolidándose como un espacio para la reflexión, el análisis crítico y la innovación en el campo de las ciencias económicas. Este volumen, compuesto por trabajos de destacadas personalidades académicas y profesionales, aborda una amplia gama de temáticas con un enfoque riguroso y una clara orientación hacia los desafíos contemporáneos.

En esta edición, exploramos la relevancia de las proyecciones financieras como herramienta esencial para la toma de decisiones estratégicas en el ámbito corporativo. Ariel Castromil, con su artículo “La Importancia de las Proyecciones Financieras”, nos invita a comprender cómo estas prácticas pueden impactar tanto en el corto como en el largo plazo, destacando su papel en la sostenibilidad económica de las organizaciones.

La política fiscal también ocupa un lugar central en este número. Manuel Mucci López, en su análisis del régimen de reintegro de IVA para jubilados con haberes mínimos, reflexiona sobre el impacto redistributivo de esta medida. Su artículo pone de manifiesto cómo instrumentos de política fiscal pueden ser utilizados para reducir desigualdades y mejorar la equidad social. Este trabajo corresponde a la tesis presentada por el autor en el marco de la Maestría en Tributación dictada en la FCE-UNLZ.

Por su parte, Rubén Ernesto Galle, en “Un Enfoque Preliminar para la Gestión de la Actividad Turística”, propone estrategias para la gestión eficiente del turismo, un sector clave para el desarrollo económico. Su análisis sugiere un enfoque innovador para maximizar el potencial de esta actividad en las economías locales.

El vínculo entre pobreza y derechos humanos también encuentra un espacio fundamental en este volumen. Bettina Landolfi, Luisa Lazzari y María José Fernández, en su artículo “Pobreza y Derechos Humanos: Evaluación del Cumplimiento de los Derechos en los Hogares”, realizan un análisis profundo de cómo las condiciones de pobreza afectan el acceso a derechos fundamentales, invitando a una reflexión crítica y a la acción colectiva.

Finalmente, cerramos este número con una visión desde el ámbito académico. Gabriel Eduardo Ojeda Fosaro, en “El Presupuesto Universitario. Reflexiones en Primera Persona y con Conocimiento de Causa”, ofrece un análisis detallado sobre la asignación presupuestaria en las universidades, explorando los desafíos y oportunidades que enfrentan las instituciones educativas en la actualidad.

Cada uno de estos artículos refleja el compromiso de RICEL con la excelencia académica y con la promoción de investigaciones que no solo enriquecen el conocimiento, sino que también abren caminos para el debate y la acción. Esperamos que los trabajos presentados en esta edición sean una fuente de inspiración para investigadores, estudiantes, profesionales y todos aquellos interesados en los desafíos económicos y sociales de nuestro tiempo.

Les agradecemos por acompañarnos en este recorrido y los invitamos a seguir participando activamente en la construcción de conocimiento desde el análisis crítico y la reflexión interdisciplinaria.

¡Feliz lectura!

Hasta el próximo número.

Mg. Marcelo Gustavo Podmoguilnye

Director Operativo, RICEL Revista de Investigaciones Ciencias Económicas Lomas

LA IMPORTANCIA DE LAS PROYECCIONES FINANCIERAS

ARIEL CASTROMIL

Contador Público (UNLZ), Postgrado de Especialización en Análisis Financiero (UB) y Máster en Dirección de Empresas (USAL-Deusto). Consultor en temas vinculados a las Finanzas Corporativas, el control de Gestión y el Planeamiento Estratégico. Profesor Titular Administración Financiera UNLZ, Profesor Titular Planeamiento y Control Financiero en el Posgrado de Sindicatura Concursal de la UAI.

LA IMPORTANCIA DE LAS PROYECCIONES FINANCIERAS

Para los especialistas en Finanzas Corporativas, entender lo que sucede en la macro, resulta fundamental para delinear las políticas financieras en la micro de la empresa. Hacer un correcto diagnóstico de los principales indicadores económicos del mundo y del país donde se opera, es clave en el proceso de planificación financiera, porque no entender las implicancias de los mismos, pueden impactar negativamente en los números de la empresa, poniéndola en situación de vulnerabilidad y atentando contra la propia existencia de la misma.

El propósito de este artículo es poner en consideración por parte de aquellos que tienen responsabilidad en el armado de información financiera, una serie de aspectos necesarios a tener en cuenta cuando elaboramos proyecciones financieras, resaltando ciertas confusiones, que frecuentemente se suelen cometer en su realización, con las observaciones necesarias para cada uno de los mismos. De igual forma, estos aspectos también van orientados a los responsables de la empresa, los socios, accionistas, el management en general, y a aquellos emprendedores que se aventuran al desafío de poner una empresa en marcha, entendiéndolo como tal, al vehículo necesario para desarrollar una idea de negocio.

Nuestro país, precisamente no se destaca por la estabilidad de sus variables macro económicas. Tal vez el primer y probable último error de muchos empresarios pymes en especial, es preguntarse para que sirve planificar en Argentina, dado el alto nivel de incertidumbre y los permanentes cambios en las reglas de juego. La respuesta contundente a esta inquietud, de una manera simple es; cualquier proceso de planificación y en especial el financiero, le va permitir a la empresa poder ver con antelación los posibles escenarios a enfrentarse y de esta manera, poder anticiparse a las situaciones más complejas, para que, frente a las mismas, puedan tomar mejores decisiones financieras, o al menos aquellas que garanticen la supervivencia.

No entender esto, es condenar la propia existencia de la empresa, principalmente cuando hacemos hincapié, en el extenso mundo de empresas PYMEs, que se presentan en una situación más endeble en comparación con las grandes empresas, como consecuencia de disponer de menores recursos. Dejaré para otra oportunidad, analizar los principales problemas que afectan a las Pymes y el porqué de la alta tasa de mortalidad de las mismas, que sin dudas se centran en los problemas o la falta de planificación, además de otros factores, como ser los económicos, impositivos y estructurales.

De acuerdo a lo comentado precedentemente y centrándonos en la importancia de las proyecciones financieras, hacer predicciones futuras no es una tarea sencilla, es más bien un duro trabajo que requiere de esfuerzo, disciplina y sobre todo de mucho análisis.

Las proyecciones financieras, son un instrumento que permite a las empresas analizar el desempeño histórico y la situación actual, para planificar un mejor futuro en términos de ingresos, costos, gastos e inversiones, buscando como objetivo principal la creación de valor. Esto permite saber hacia dónde puede dirigirse la organización y qué ajustes deben realizarse para mantenerse en crecimiento.

Diversas situaciones son las que se destacan en el proceso de planificación financiera, por ejemplo, la creación misma de la empresa, requerirá de una profunda planificación, siendo la gran primera decisión financiera, la formulación del plan de negocios empresarial. En una empresa en marcha, la misma necesitará del financiamiento necesario para lograr su crecimiento y sostenibilidad en el tiempo, que serán realizados recurriendo a fondos ajenos, por ejemplo, a través de una entidad financiera para captar los recursos necesarios, o a través de fondos propios. En este último caso, los socios también pueden recurrir a otro accionista, por lo que se deberá conocer el valor de la empresa y el valor de la misma, que, sin dudas dicho valor, estará fundamentado por la capacidad futura de generar fondos. También serán necesarios el financiamiento del capital de trabajo operativo y las adquisiciones de activos fijos, como ser maquinas, equipos, inmuebles, rodados, tecnología, etc.

En los años de profesión que llevo vinculado con las finanzas corporativas, interactuando con entidades financieras, consultoras y otros profesionales, he llegado a la conclusión que casi siempre se omite de cierta información, o se presenta de una forma no muy amigable para el análisis y lectura de la misma. A continuación, repaso algunos de los más frecuentes, motivo de este artículo.

- **Presentar la información referida al periodo de proyección financiera acompañada de un balance proyectado y un cash flow o cuadro de financiación con un cuadro resumiendo las premisas utilizadas. No incluir solamente un estado de resultados proyectados.**

Nada justifica que ante la ansiedad y la importancia que provoca explorar nuevas oportunidades de negocios y el rendimiento que los mismos pueden llegar a generar, además de alinearse al cumplimiento de un determinado tiempo, que se concentre solamente en el nivel de ingresos por ventas, costos y gastos de explotación relacionados. Por tal motivo, es necesario considerar que además de la propia empresa, las entidades financieras o futuros inversores, querrán conocer más detalles, de cómo vamos a utilizar el dinero que nos prestan para financiar el negocio, cómo vamos a repagar el mismo, y que relación presenta esto con una política de dividendos, o si va a ser necesario solicitar más fondos para cubrir, por ejemplo, diferencias estacionales de caja o financiar un mayor crecimiento del negocio.

La integralidad y consistencia de la información es clave, todo debe cuadrar con todo. Afortunadamente existen numerosas herramientas de software diseñadas para automatizar procesos financieros, desde simples hojas de cálculo con fórmulas predefinidas hasta sofisticadas plataformas de gestión financiera en la nube y la aplicación de la inteligencia artificial. La tecnología ha transformado radicalmente la forma en que gestionamos nuestras finanzas, liberando a los responsables del proceso de planificación de tareas repetitivas y propensas a errores, para que se concentren en análisis más estratégicos.

- **Proveer la información con una apertura mensual del primer año de proyección y anual para los sucesivos periodos, algo muy importante para conocer los aspectos estacionales de un negocio.**

Es frecuente que, a la hora de elaborar proyecciones financieras, se utilice para el periodo que abarque la proyección, información con una apertura mensual o anual. Imagine que el periodo de tiempo abarcado sea de cinco años y que la información será presentada en forma mensual, por lo que necesitará de 60 meses de proyecciones. Por cierto, sería una información demasiado extensa y poco clara para una buena presentación. O suponga, que se presente en forma anual, con cinco columnas, el negocio ya está presentado. Evidentemente este compacto del negocio carece de una percepción temporal y de las influencias estacionales que puede contener el negocio, que solo se logra en el análisis mes a mes. Por eso es importante para el primer año, armar una apertura mensual de la información y para el resto anual. De esta manera cumpliremos mucho mejor el objetivo de exposición y presentación y por supuesto, el de análisis ya que se podrá apreciar mucho mejor, cuáles son las NOF (necesidades operativas de fondos) o lo que comúnmente llamamos el capital de trabajo operativo, dada la fuerte correlación entre la evolución de las ventas y las NOF. A un incremento de las ventas, habrá una mayor necesidad de incrementar las inversiones en las NOF.

- **No enviar la información por un período más allá de los cinco años si es que el ente que la requiere no solicita una extensión superior a este periodo.**

El solo ejercicio de planificar los eventos futuros que pueden desarrollarse en el tiempo implica un gran desafío, principalmente cuando más nos alejamos del presente y la línea temporal se hace más larga en contextos de mayor incertidumbre. Un aspecto a tener en cuenta, consiste en la precisión de la información que estamos proyectando. Evidentemente, vamos a tener un panorama mucho más claro en las proyecciones de corto plazo, que en las de mediano o largo plazo. Solamente, cuando la proyección de los estados financieros sea requerida por un plazo mayor a los tres / cinco años o queramos elaborar una proyección del valor de nuestro negocio o estemos solicitando fondos para la incorporación de bienes de capital repagables en el largo plazo, vamos a elaborar proyecciones de largo plazo, superiores a los 3 / 5 años.

Cuando la información es requerida por entidades financieras, bancos o sociedades de garantía recíprocas, más allá de la burocratización de sus formularios, los mismos nos encuadran en un determinado plazo.

- **No proveer la información con más de dos escenarios si no es requerido taxativamente.**

Generalmente, a la hora de evaluar proyecciones se dan dos tipos de circunstancias. La primera que se vincula con la proyección de un único escenario sin ningún tipo de análisis de sensibilidad sobre cada una de las variables introducidas en el negocio en cuestión y la segunda, en donde se proyectan por lo menos tres escenarios, el escenario base o base case, el escenario optimista o best case y el peor escenario o worst case. También a estos últimos, en algunos casos se suele encontrar un par de escenarios asociados en donde se plantean hipótesis intermedias a los otros escenarios.

Sugiero y sobre todo cuando la información debe ser presentada a un Banco o a una Sociedad Calificadora de Riesgo, o SGR, presentar solamente el escenario de base y a este adjuntarle un segundo escenario en donde se llegue al punto de equilibrio o break even case. En el escenario de equilibrio, quedará claramente reflejada la cifra de negocios necesaria para no perder dinero, además de brindarle un panorama de razonabilidad de las proyecciones estipuladas en función de los datos estadísticos con los que se cuente de tratarse de empresas en marcha.

- **Asegurarse que la información cuadra en todo sentido. Efectué una reconciliación de la misma.**

No hay nada peor desde cualquier punto de vista, que la información resultante de las proyecciones económicas y financieras sean inconsistentes o se vea expuesta a diferencias de saldos por más poco significativas que en términos de dinero o porcentuales represente, ya sea para el receptor o el emisor de la misma. Indudablemente que, desde la óptica del receptor, una información inconsistente genera una automática falta de confianza y tal vez, cierto descontento. Imagine cuál sería la sensación de un banquero que al revisar la información encuentra diferencias entre las puntas de tesorería, es decir entre la caja final y la caja inicial del periodo siguiente.

Con el fin de evitar ciertos dolores de cabeza que se traducirán en justificaciones y en el rearmado de información con el consecuente mayor costo de la pérdida de tiempo involucrada, es necesario formular un estado de reconciliación o auditoría de las proyecciones elaboradas.

A la hora de elaborar una proyección financiera, una de las características principales es que la misma debe cumplir un cierto grado de detalle. Por ejemplo, las ventas, no pueden surgir de un mero número, sino que deben responder a un determinado grado de detalle, por ejemplo, cumpliendo con las famosas 4 P Producto, Precio, Punto de venta, Promoción que el profesor E. Jerome McCarthy, de la Universidad de Harvard, introdujo como concepto en 1960.

- **No sea demasiado optimista en cuanto al nivel de ventas o a los márgenes brutos y operativos.**

Es imprescindible la existencia de cierta correlación entre los periodos pasados y los proyectados. Tanto las entidades financieras y los analistas de negocios conocen la diferencia entre un plan de negocios real y una proyección de negocios fantasiosa. No es posible, presentar un plan de negocios, con una cifra de negocios por ejemplo de 100 millones de dólares para el primer año de proyección, existiendo para el segundo año un incremento del 200%, sin una explicación sustentable y sostenible, sobre todo, si analizamos suponiendo el mismo ejemplo, que la venta de los últimos cinco años viene con un crecimiento del 5% anual.

Lo mismo suele pasar con los márgenes brutos que se proyectan, siempre son mejores como consecuencia de planes de mejora continua, mejoramientos de los procesos, ahorros en los materiales utilizados, incorporación de tecnología, etc., que nunca pueden efectivamente comprobarse en los porcentajes estimados, generando asimismo, un mayor margen operativo por los ahorros de costos de explotación a partir de reestructuraciones o reingenierías a ser aplicadas en los próximos meses, confundiendo frecuentemente, el concepto de reingeniería con reestructuración. La reingeniería es crear un nuevo sistema de organización, nuevos procesos, hacer lo que hacemos de otra forma, mientras que la reestructuración, es la modificación de la estructura organizacional de la empresa. La empresa una vez constituida, mantiene una serie de contratos, desde el contrato social, contratos con proveedores, con empleados, etc. algunos explícitos y otros implícitos. Por ejemplo, reestructurar implica la modificación de algunos de estos contratos, buscando una mejor situación.

Si es razonable proyectar, bajo una premisa consistente, que los ingresos crezcan generando estos algunos incrementos en los costos fijos necesarios para soportar la estructura de crecimiento proyectada, de manera tal, que se logre mejorar ciertos indicadores del negocio. Concretamente, es necesario contar con toda la información de contexto que justifique el desarrollo del negocio en el periodo proyectado.

- **Incluir los intereses por servicios de deuda en el estado de resultados si se presenta estados contables con pasivos bancarios y/o financieros.**

Es frecuente que al leer la información proyectada nos encontremos que al tomar los saldos iniciales de los balances figuren pasivos bancarios y / o financieros de consideración y que luego, al analizar las proyecciones de resultados no figuren los intereses generados por ese nivel del pasivo, o no existe una correlación con respecto a ese nivel de endeudamiento. Lo lógico es que si nos encontramos con una deuda de u\$s 1.000.000,- figuren en el estado de resultados proyectado los intereses respectivos, por ejemplo, si la tasa es del 12% anual, los u\$s 10.000 mensuales de interés hasta la cancelación de la misma.

Es aconsejable, preparar un anexo relacionado a cada una de las deudas que la empresa presenta al comienzo con sus respectivos intereses y compromisos de servicios de deuda, a los efectos de tener claramente identificadas cada una de las partidas que integra el rubro y su evolución futura. Siempre contando con un cierto grado de detalle.

- **No incluya una línea por cada una de las cuentas que conforman los estados financieros proyectados, estados de resultados y balance.**

Es sumamente confuso para quien lee información financiera encontrar en las distintas proyecciones económicas y financieras un detalle exhaustivo de todas las cuentas que forman parte del plan de cuentas vinculados al negocio de la empresa. Generalmente me he encontrado con proyecciones en donde se incluyen un amplio número de cuentas que, en función de la significatividad de las mismas, pueden ser perfectamente agrupadas en conceptos muchos más claros, concisos y que contribuyen la lectura y el análisis del mismo. Así, por ejemplo, cuando proyectamos los gastos de explotación es necesario agrupar los mismos en los conceptos más importantes que hacen el eje central del negocio, es decir los que más directamente participan en proporción a la cifra de negocio, o cuando elaboramos proyecciones patrimoniales, utilizar los rubros más importantes sin entrar en un grado de detalle pormenorizado, pues no agrega nada y ocasionalmente genera mayores dudas.

El interés de quien esté enfocado en el análisis de nuestras proyecciones se centrará en las líneas que generan el mayor aporte en los ingresos.

- **Es recomendable asignar para cada fila un número y para cada columna una letra con el propósito de ubicar rápidamente un número o un concepto dentro de los estados financieros proyectados.**

Frecuentemente, al efectuar proyecciones se incorporan los conceptos en filas y columnas sin ningún tipo de identificación más allá de nombre del concepto y el monto involucrado. Esto ocasiona ciertamente que, ante la necesidad de identificar alguna variable involucrada en la proyección, se torne algo engorroso el procedimiento de identificación y búsqueda, sobre todo si consideramos la importancia de presentar unas proyecciones que van a tener varios interlocutores sumergidos en el análisis y control de las mismas.

En tal sentido, sugiero al mejor estilo anglosajón, colocar en las filas un número y en las columnas una letra para guiar rápidamente al lector y/o facilitar la exposición y explicación de las proyecciones. Un ejemplo de este concepto sería comenzar los estados de resultados proyectados colocando en la primera columna denominada ítem la sigla (a) e indicando el número de fila para el concepto, (columna b) Ventas, de este modo será mucho más fácil simplificar de donde surgen ciertas sumas por la identificación que nos proporciona los números de filas.

- **Incluir con las proyecciones una hoja que detallen las premisas utilizadas y que las mismas puedan ser explicadas y defendidas.**

Al hacer proyecciones financieras, las mismas se realizan dentro de un determinado entorno económico y de acuerdo a la evolución de las variables macroeconómicas, las mismas tendrán mayor o menor correlación con el negocio. Factores como el crecimiento económico, la inflación y las tasas de interés van a influir directamente en el comportamiento de la empresa.

Por lo tanto, es imprescindible incluir una hoja de premisas que enmarquen las políticas utilizadas en las proyecciones y el impacto de los factores controlables y no controlables por la organización, de modo tal que se expliquen claramente como se ha arribado a la cifra de ingresos, costos de mercaderías o servicios vendidos, gastos de explotación, costo de los fondos ajenos a la organización (intereses), días en la calle de cobro a clientes, cantidad de días en los que se financian proveedores, niveles de stocks, inversiones en bienes de capital, política de dividendos y la carga impositiva sobre los beneficios obtenidos y sobre los ingresos.

Asimismo, es importante señalar las estimaciones efectuadas o adoptadas con respecto a ciertos indicadores económicos y la correlación de los mismos con el negocio de la empresa. Algunos de los que sí o sí se deberían incluir en la proyección son el PBI estimado, el nivel de inflación mayorista y minorista esperado, alícuota de los impuestos nacionales y provinciales que impactan directamente en la cifra de negocios (IVA, Ganancias e Ingresos Brutos), la proyección del tipo de cambio o los tipos de cambios que más fuertemente están vinculados a la economía de la empresa.

- **Además de todos los aspectos enumerados anteriormente, no se comprometa a entregar una cierta información si no está completamente seguro de la misma, o si no está seguro de que pueda cumplir con la fecha comprometida.**

Es un aspecto negativo y poco profesional, comprometerse con un banco, un inversor o los accionistas mismos, a entregar cierta información, si dudamos de su realización en tiempo y forma. Es importante una correcta planificación del trabajo, tómese un tiempo para prever puntualmente de los recursos que posee dentro y fuera de la organización y solo después de obtener un panorama claro, comprométase formalmente. Ser puntual no es una atribución especial o un derecho, es más bien una obligación que genera verdaderas ventajas competitivas.

Lo señalado precedentemente son solo una serie de sugerencias y/o recomendaciones, que no constituyen un fin en sí mismo, sino que conforman una parte dentro del proceso de elaboración de información financiera que contribuirá a cumplir con un determinado objetivo, no considerando que las mismas, conformen la totalidad de las situaciones posibles, sino simplemente que se resalten las que considero más habituales.

Asimismo, las proyecciones financieras permitirán la permanente Evaluación de la viabilidad de los objetivos, determinar si lo mismos son realistas y alcanzables en el marco de tiempo establecido, identificando posibles restricciones que podrían impedir el logro de esos objetivos, de manera tal de tomar medidas preventivas. Las proyecciones deben ser revisadas periódicamente y ajustadas según sea necesario para reflejar las condiciones cambiantes del mercado y el desempeño real de la empresa.

Finalmente, es imprescindible conocer hasta el más mínimo detalle de cada cifra proyectada, evitando que nada quede librado al azar o sin la sustentación y explicación necesaria, acompañada siempre de lógica y coherencia, atento a que los profesionales de ciencias económicas, interactuamos en nuestro rol de facilitadores de la información, para que en última instancia, el mejor conocedor del negocio, que es siempre el dueño, pueda a través de las proyecciones financieras reflejar su visión futura acerca del mismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Josep Faus. *Finanzas Operativas Biblioteca IESE*. Editorial Folio.

Tom Copeland, Tim Koller, Jack Murria. *Valoración, medición y gestión del valor*. Editorial Deusto.

Fernando Gómez Bezares. *Las decisiones financieras en la Práctica*. Universidad de Deusto. Editorial Deusto.

Jorge E. Burbano Ruiz. *Presupuestos*. Mc Graw Hill.

POBREZA Y DERECHOS HUMANOS: EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS EN LOS HOGARES*

LUISA LAZZARI

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires, Argentina. CONICET-Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política. Buenos Aires, Argentina. luisalazzari@gmail.com. ORCID: 0009-0006-1478-5955

MARÍA JOSÉ FERNANDEZ

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires, Argentina. CONICET-Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política. Buenos Aires, Argentina. mariajfernandez@economicas.uba.ar. ORCID: 0000-0002-3014-027X

BETTINA LANDOLFI

Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Facultad de Ciencias Económicas. Lomas de Zamora, Argentina. belandolfi@gmail.com. ORCID: 0009-0009-7624-7791

* Investigación adscrita a la Red Sistemas Inteligentes y Expertos. Modelos Computacionales Iberoamericanos (SIEMCI), número de proyecto 522RT0130 en Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).

POBREZA Y DERECHOS HUMANOS: EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS EN LOS HOGARES

RESUMEN

El bienestar económico es multidimensional y depende de varios aspectos asociados a la vida humana. Un estudio de la pobreza con un enfoque basado en derechos humanos vincula la reducción de la pobreza con derechos. Desde esta perspectiva una persona es considerada pobre no solamente por limitaciones económicas sino también por la privación de los derechos necesarios para lograr un desarrollo humano integral que le permita llevar una vida digna y plena.

En este trabajo se agrupan los hogares por el grado de incumplimiento de derechos mediante el empleo de variables lingüísticas y teoría de afinidad, a los efectos de hallar una segmentación óptima que identifique mejor sus necesidades y permita una asignación eficiente de recursos para la asistencia social.

Palabras clave: pobreza, derechos humanos, relaciones *fuzzy*, afinidad.

Códigos JEL: C65, I32.

POVERTY AND HUMAN RIGHTS: ASSESSMENT OF RIGHTS COMPLIANCE IN HOUSEHOLDS

ABSTRACT

Economic wellbeing is multidimensional and relies on various aspects of human life. A study of poverty from a human rights-based approach links poverty reduction with rights. From this perspective, a person is considered poor not only due to economic limitations but also because of the deprivation of the rights necessary to achieve comprehensive human development that allows them to lead a dignified and achieving life.

In this paper, households are grouped by the degree of rights non-compliance through the use of linguistic variables and affinity theory, in order to find an optimal segmentation that better identifies their needs and allows an efficient allocation of resources for social assistance.

Keywords: poverty, human rights, fuzzy relations, affinity.

Jel Codes: C65, I32.

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de los gobiernos es mantener una senda de desarrollo sostenible que sea capaz de erradicar la pobreza en todas sus formas. El concepto de bienestar económico es multidimensional, ya que depende de varios aspectos asociados a la vida humana y a las características de cada sociedad.

La teoría de conjuntos borrosos ha demostrado ser una herramienta poderosa para describir la multidimensionalidad y complejidad de los fenómenos sociales, en contraste con el enfoque nítido clásico, que generalmente tiende a sobrestimar o subestimar las dinámicas sociales. Los enfoques *fuzzy* y lingüísticos permiten desarrollar modelos de medición del bienestar que combinan factores tanto objetivos como subjetivos mediante el uso de herramientas matemáticas, captando así los matices y grados de bienestar presentes en las percepciones humanas.

Un estudio de la pobreza basado en los derechos humanos vincula la reducción de la pobreza con cuestiones de derechos y obligaciones. En trabajos anteriores, se ha analizado la interdependencia entre las distintas dimensiones (derechos) de este enfoque.

En este artículo, utilizando información de los hogares, se busca agrupar a los mismos por características comunes. Para ello se utilizará la teoría de afinidad, que surge de la necesidad de estudiar relaciones representadas mediante matrices, que permiten conectar los elementos de un conjunto con los de otro.

Se utiliza información de base de datos de hogares para construir una relación borrosa que indique en qué grado están insatisfechos los derechos humanos básicos de cada hogar y aplicar teoría de afinidad para agruparlos por grado de incumplimiento de estos.

La segmentación de los hogares considerados pobres por insatisfacción de los derechos humanos incide en más de un criterio y los hogares responden a un perfil que aglutina una serie de características por lo que un segmento estará definido por más de un rasgo. El problema consiste en encontrar un segmento óptimo, resultante del cruce de varios criterios, que mejor identifique las necesidades de los hogares para agruparlos en forma afín. Esta segmentación permitirá caracterizar mejor a los hogares pobres y focalizar sus necesidades; y ayudará a lograr una asignación más eficiente de los recursos disponibles para la asistencia social. Esta cuestión se puede resolver mediante la obtención de clases de afinidad y del retículo de Galois correspondiente.

En este trabajo se expone el concepto de afinidad que permite agrupar elementos, a partir de una relación borrosa lingüística, que cumplen ciertas características en un grado; y se desarrolla un algoritmo para obtener las subrelaciones de afinidad y se lo aplica a un caso.

Está estructurado del siguiente modo. En el apartado I se presenta el marco teórico, en el II se fundamenta por qué un estudio de la pobreza debe estar basado en derechos humanos; en el III se desarrolla un caso de estudio y por último se plantean algunas conclusiones.

I. MARCO TEÓRICO

I.1. Relación binaria *fuzzy*

Una relación binaria crisp (nítida) representa la presencia o ausencia de asociación, interacción o interconexión, vinculación, incidencia etc. entre los elementos de dos conjuntos o de un mismo conjunto. Este concepto puede ser generalizado para hacer posible diversos grados o intensidad de asociación o interacción entre elementos mediante el empleo de conjuntos borrosos.

Dados dos conjuntos X e Y , se denomina relación binaria borrosa o *fuzzy* de X en Y (Kaufmann, 1982), a todo subconjunto borroso¹ del producto cartesiano $X \times Y$.

$$\tilde{R}: X \times Y \rightarrow [0, 1], \tilde{R} \subseteq X \times Y$$

Este valor puede indicar incidencia, preferencia, u otro tipo de vínculo entre los elementos de dos conjuntos nítidos, iguales o distintos.

$$\text{Si } X = Y, \text{ entonces } \tilde{R} \subseteq X^2, \text{ es decir } \tilde{R}: X \times X \rightarrow [0, 1].$$

Las relaciones binarias borrosas pueden representarse mediante una matriz de pertenencia $\tilde{R} = (r_{ij})$, donde $r_{ij} = \mu_{\tilde{R}}(x, y)$ es el grado con el cual x está relacionado con y .

Todas las operaciones definidas con subconjuntos borrosos pueden extenderse a las relaciones borrosas (Kaufmann y Gil Aluja, 1987).

Se definen los α -cortes de una relación borrosa como:

$$\tilde{R}\alpha = \{(x, y) / \mu_{\tilde{R}}(x, y) \geq \alpha\}, \alpha \in (0, 1]$$

I. 2. Concepto de afinidad

Agrupar en forma homogénea elementos de un conjunto que cumplen ciertas características en distinto grado es un problema que se presenta en numerosos casos.

La noción de afinidad surge a partir de la necesidad de poder abordar el estudio de relaciones representadas a través de matrices rectangulares que permiten vincular los elementos de un conjunto con los de otro (Kaufmann y Gil Aluja, 1991). Matemáticamente consiste en obtener subrelaciones máximas, pero no se trata de similitud dado que son relaciones establecidas entre elementos de dos conjuntos diferentes, o bien hallar una *cobertura* de una relación. Se puede demostrar que las subrelaciones de esta cobertura dan lugar a un retículo de Galois (Gil Aluja, 1999, pág. 213).

Gil Aluja (1999) define las afinidades como "... aquellas agrupaciones homogéneas a determinados niveles, estructuradas ordenadamente, que ligan elemen-

¹ En un determinado universo E , continuo o discreto, un *conjunto borroso* (en inglés *fuzzy set*) es una función $\mu_{\tilde{A}}: E \rightarrow [0, 1]$ que asigna a cada elemento del conjunto E un valor $\mu_{\tilde{A}}(x)$ perteneciente al intervalo $[0, 1]$, que es el grado o nivel de pertenencia de x a \tilde{A} .

tos de dos conjuntos de distinta naturaleza, relacionados por la propia esencia de los fenómenos que representan”.

La teoría de las afinidades tiene su origen en el trabajo de Kaufmann y Gil Aluja “Selection of affinities by means of fuzzy relations and Galois lattices”, publicado en las *Actas del Euro XI Congress. OR. Aachen*, julio de 1991.

Existen tres aspectos que configuran el concepto de afinidad. El primero consiste en que la homogeneidad de cada agrupación está vinculada al nivel elegido, es decir que según la exigencia de las características se asignará un nivel que define un umbral a partir del cual se busca la afinidad. Esto se ve reflejado en la posibilidad de obtener a partir de los α -cortes de una relación borrosa, un abanico de matrices booleanas capaz de permitir la adaptabilidad necesaria para formar las agrupaciones con los niveles deseados de homogeneidad. El segundo expresa la necesidad de que los elementos de cada uno de los conjuntos se hallen ligados entre sí por ciertas reglas de la naturaleza o bien por la voluntad humana. El tercero exige la construcción de una estructura constitutiva de un cierto orden susceptible de permitir la posterior decisión. La finalidad de la agrupación y el tipo y fuerza de las relaciones entre los elementos de los conjuntos determinarán de manera única todas las agrupaciones posibles (Gil Aluja, 1999).

I.2.1. Algoritmo para la obtención de afinidades

En este apartado se presenta un algoritmo que permite obtener a partir de una relación borrosa $\tilde{R}: X \times Y \rightarrow [0, 1]$ las subrelaciones máximas o de afinidad buscadas (Gil Lafuente, 2001). La relación describe los agentes, elementos, hogares o productos, que se desean agrupar por afinidad, mediante las diferentes valoraciones de las características consideradas.

El procedimiento a seguir para hallar las submatrices máximas es el siguiente:

- i) Establecer un grado mínimo a partir del cual se analiza la existencia de afinidad para cada característica, este límite o umbral es $\alpha \in [0, 1]$.
- ii) Obtener el α -corte de la relación \tilde{R} , $R_\alpha = \{(x, y) \in X \times Y / \mu_{\tilde{R}}(x, y) \geq \alpha\}$, relación binaria *crisp*.
- iii) Elegir entre X e Y el conjunto que posee menor cardinal.
- iv) Calcular el conjunto potencia de X (si es el elegido),
- v) Hacer corresponder a cada elemento de $P(X) / \#P(X) = 2^n$, donde n es el número de elementos de P , aquellos de Y con los que está relacionado a nivel mayor o igual que el seleccionado (“conexión a la derecha”).
- vi) Se elige para todo subconjunto no vacío de la “conexión a la derecha” el correspondiente de $P(X)$ que posee el mayor número de elementos y se descartan los otros.

Los subconjuntos resultantes son las subrelaciones de afinidad.

Los elementos de X (o de Y) quedan agrupados por características comunes a nivel mayor o igual que el elegido. El nivel a considerar es arbitrario y depende del caso que se esté analizando. También pueden estudiarse las afinidades a distintos niveles.

En el caso de estudio considerado en este trabajo, los elementos a agrupar serán los hogares bajo análisis y las características los ocho derechos humanos seleccionados.

1.3. Modelo lingüístico de toma de decisión

En todo modelo lingüístico de toma de decisión se asume la existencia de un conjunto apropiado de términos o etiquetas, de acuerdo con el dominio del problema, sobre la base del cual los individuos expresan sus preferencias o sus valuaciones.

En este trabajo se utilizará un conjunto de etiquetas lingüísticas del intervalo $[0,1]$, $L = \{l_i\}, i \in H = \{0, \dots, t\}$, de cardinal impar, finito y totalmente ordenado en el sentido usual (Zadeh, 1975). La etiqueta del centro representa una incertidumbre de "aproximadamente 0.5" y el resto se distribuye simétricamente a ambos lados de esta.

Cualquier etiqueta l_i representa un valor posible de una variable lingüística, es decir, una restricción o propiedad borrosa definida en $[0,1]$.

Además, el conjunto de etiquetas satisface las siguientes propiedades (Herrera y Herrera-Viedma, 2000):

- Es ordenado: $l_i \geq l_j \text{ } \& \text{ } i \geq j$.
- Existe un operador de negación: $\text{NEG}(l_i) = l_j$ tal que $j = t - i$ ($t + 1$ es la cardinalidad).
- Existe un operador de máximo: $\text{MAX}(l_i, l_j) = l_i \text{ } \& \text{ } l_i \geq l_j$.
- Existe un operador de mínimo: $\text{MIN}(l_i, l_j) = l_i \text{ } \& \text{ } l_i \leq l_j$.

Por ejemplo, un conjunto de términos lingüísticos utilizados para valorar el grado de insatisfacción de un derecho podría ser:

$S = \{s_0 = \text{nulo (N)}, s_1 = \text{muy bajo (MB)}, s_2 = \text{bajo (B)}, s_3 = \text{medio (M)}, s_4 = \text{alto (Al)}, s_5 = \text{muy alto (MA)}, s_6 = \text{absoluto (Ab)}\}$

II. ESTUDIO DE LA POBREZA DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El enfoque de los derechos humanos para medir la pobreza es una perspectiva que se centra en evaluar y abordar la pobreza desde el punto de vista de los derechos fundamentales de las personas. En contraposición a los enfoques tradicionales, que suelen basarse principalmente en indicadores económicos, esta perspectiva considera que la pobreza no solo implica carencias materiales, sino también la privación de derechos básicos, como la educación, la salud, la vivienda digna, la alimentación adecuada y la participación política (Alkire, 2002).

Este enfoque reconoce que la pobreza no es solo una cuestión de ingresos insuficientes, sino también de exclusiones y discriminaciones estructurales que impiden a las personas disfrutar plenamente de sus derechos (Sen, 1999). Por lo tanto, aborda la pobreza como el incumplimiento de los derechos humanos y busca no solo reducir la pobreza monetaria, sino también eliminar las barreras que impiden el ejercicio de los derechos de las personas en situación de pobreza (OHCHR, 2001).

Para medir la pobreza desde esta perspectiva, se utilizan indicadores que reflejan no solo las carencias materiales, sino también el grado en que se respetan y protegen los derechos humanos de las personas. Estos indicadores pueden incluir, por ejemplo, el acceso a servicios básicos como la salud y la educación, la participación en la toma de decisiones que afectan a sus vidas, la igualdad de género y la no discriminación, entre otros (UNDP, 2015).

Además de proporcionar una comprensión más completa de la pobreza, el enfoque de los derechos humanos también tiene importantes implicaciones para el diseño de políticas públicas. En lugar de centrarse exclusivamente en programas de asistencia social, este enfoque aboga por políticas que promuevan la igualdad de oportunidades, la inclusión social y el empoderamiento de las personas en situación de pobreza (Alkire, 2002). Esto puede incluir medidas como la garantía de un salario digno, la provisión de servicios públicos de calidad, la eliminación de barreras discriminatorias y la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

El enfoque de los derechos humanos para medir la pobreza es una perspectiva integral que reconoce la interrelación entre la pobreza y los derechos humanos, y aboga por políticas y medidas que no solo aborden las carencias materiales, sino también las barreras estructurales que impiden a las personas disfrutar plenamente de sus derechos. Es un enfoque que pone a las personas en el centro de la lucha contra la pobreza, reconociendo su dignidad y su capacidad para contribuir al desarrollo de sus comunidades y sociedades.

III. APLICACIÓN A UN CASO DE ESTUDIO

Consideremos a manera de ejemplo y para clarificar la metodología a aplicar, un pequeño número de hogares y los derechos que se consideran en III.1.

Como el conjunto de términos lingüísticos que se empleará para valuar la matriz borrosa “hogares – derechos” verifica las cuatro propiedades dadas en I.3, para hallar las afinidades se utilizará el algoritmo expuesto en I.2.1.

III.1. Derechos considerados

Los derechos humanos seleccionados para definir un índice de pobreza multi-dimensional deben ser los que corresponden a las capacidades consideradas básicas por una sociedad determinada; no disponer de suficientes recursos económicos sin duda provoca la falta de cumplimiento de los derechos humanos.

Los derechos que se utilizan en este trabajo se seleccionaron entre los que se reconocen en el Protocolo de San Salvador (PSA, 2016), en la agenda 2030 (ONU, 2015), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1976) y en el capítulo de Derechos específicos de Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos (OACDH, 2012; Lazzari, et al. 2023) (Tabla 1).

d_1	<i>Trabajo</i>	Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (art. 6 y 7 PSA)
d_2	<i>Seguridad social</i>	Que cubra al menos la atención médica y el subsidio en caso de accidente de trabajo, consecuencias de la vejez e incapacidad (art. 9 PSA)
d_3	<i>Acceso a la salud</i>	Atención primaria de la salud para todos los individuos, inmunización contra enfermedades infecciosas, prevención contra enfermedades endémicas o profesionales, educación sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud (art. 10 PSA)
d_4	<i>Medio ambiente sano</i>	Contar con servicios públicos básicos e infraestructura suficiente Promoción por parte del Estado de la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente (art. 11, PSA)
d_5	<i>Vivienda digna</i>	Derecho a vivir en un sitio con seguridad, paz y dignidad (art. 11, PIDESC)
d_6	<i>Alimentación adecuada</i>	Nutrición adecuada que posibilite gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual (art. 12 PSA)
d_7	<i>Educación</i>	Capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos (art. 13 PSA)
d_8	<i>Participación en la vida cultural</i>	Participar en la vida cultural y artística de la comunidad y gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico (art. 14 PSA).

Tabla 1. Derechos considerados (elaboración propia)

III.2. Matriz hogares-derechos

Con la información obtenida a partir de base de datos de hogares, puede construirse una matriz lingüística rectangular cuyas filas sean los hogares encuestados y las columnas los derechos considerados. Los elementos de la matriz serán las valuaciones, para cada hogar, de la insatisfacción de cada derecho, expresadas en forma lingüística.

El conjunto de términos lingüísticos utilizado para evaluar el grado de incumplimiento de cada derecho es (Tabla 2).

Etiqueta	Significado
l_0	nulo (N)
l_1	muy bajo (MB)
l_2	bajo (B)
l_3	medio (M)
l_4	alto (A)
l_5	muy alto (MA)
l_6	absoluto (S)

Tabla 2. Términos lingüísticos utilizados para evaluar el grado de insatisfacción de los DDHH (elaboración propia)

La matriz será de $m \times 8$, es decir m hogares y 8 derechos.

$$H = \{ h_1, h_2, h_3, \dots, h_{(m-1)}, h_m \} \text{ conjunto de hogares}$$

$$D = \{ d_1, d_2, d_3, d_4, d_5, d_6, d_7, d_8 \} \text{ conjunto de derechos}$$

Para cada derecho se asignará alguna de las etiquetas de la Tabla 1 de acuerdo con el grado de insatisfacción que presente el hogar, utilizando la información extraída de las encuestas.

En el caso a desarrollar consideramos 5 hogares y los ocho derechos seleccionados en III.1. El conjunto de hogares es ahora: $H = \{ h_1, h_2, h_3, h_4, h_5 \}$.

\tilde{R}	d_1	d_2	d_3	d_4	d_5	d_6	d_7	d_8
h_1	absoluto	muy alto	muy alto	bajo	muy alto	alto	alto	medio
h_2	bajo	bajo	bajo	alto	muy alto	bajo	medio	alto
h_3	muy alto	bajo	medio	nulo	alto	muy alto	medio	bajo
h_4	nulo	medio	muy bajo	nulo	medio	nulo	bajo	muy bajo
h_5	alto	absoluto	muy alto	bajo	alto	alto	bajo	muy bajo

Figura 1. Matriz lingüística de insatisfacción de derechos (elaboración propia)

III.3. Agrupación de los hogares por afinidad

- i) Se elige
- ii) El α -corte de la relación es (Figura 2).

R_{l_4}	d_1	d_2	d_3	d_4	d_5	d_6	d_7	d_8
h_1	1	1	1	0	1	1	1	0
h_1	0	0	0	1	1	0	0	1
h_1	1	0	0	0	1	1	0	0
h_1	0	0	0	0	0	0	0	0
h_1	1	1	1	0	1	1	0	0

Figura 2. α -corte de la relación para

- iii) Se elige el conjunto H por tener menos elementos que D .
- iv) Se obtiene el conjunto potencia de H , que tiene 2^5 elementos, o sea, treinta y dos.

$$P(H) = \{\emptyset, \{h_1\}, \{h_2\}, \{h_3\}, \{h_4\}, \{h_5\}, \{h_1, h_2\}, \{h_1, h_3\}, \{h_1, h_4\}, \{h_1, h_5\}, \{h_2, h_3\}, \{h_2, h_4\}, \{h_2, h_5\}, \{h_3, h_4\}, \{h_3, h_5\}, \{h_4, h_5\}, \{h_1, h_3, h_5\}, \{h_1, h_3, h_4\}, \{h_1, h_2, h_3\}, \{h_1, h_2, h_4\}, \{h_1, h_2, h_5\}, \{h_2, h_3, h_4\}, \{h_2, h_3, h_5\}, \{h_3, h_4, h_5\}, \{h_1, h_4, h_5\}, \{h_2, h_4, h_5\}, \{h_1, h_2, h_3, h_4\}, \{h_1, h_2, h_3, h_5\}, \{h_2, h_3, h_4, h_5\}, \{h_1, h_3, h_4, h_5\}, \{h_1, h_2, h_4, h_5\}, \{h_1, h_2, h_3, h_4, h_5\}\}$$

- v) Se hace corresponder a cada elemento de $P(H)$ el o los elementos del conjunto D con los cuales está relacionado a nivel mayor o igual a l_4 , esta información se obtiene de la matriz de la Figura 2, y se visualiza en la Tabla 3.

1	$\{h_1\}$	$\{d_1, d_2, d_3, d_5, d_6, d_7\}$	17	$\{h_1, h_3, h_4\}$	\emptyset
2	$\{h_2\}$	$\{d_4, d_5, d_8\}$	18	$\{h_1, h_2, h_3\}$	$\{d_5\}$
3	$\{h_3\}$	$\{d_1, d_5, d_6\}$	19	$\{h_1, h_2, h_4\}$	\emptyset
4	$\{h_4\}$	\emptyset	20	$\{h_1, h_2, h_5\}$	\emptyset
5	$\{h_5\}$	$\{d_1, d_2, d_3, d_5, d_6\}$	21	$\{h_2, h_3, h_4\}$	\emptyset
6	$\{h_1, h_2\}$	$\{d_5\}$	22	$\{h_2, h_3, h_5\}$	$\{d_5\}$
7	$\{h_1, h_3\}$	$\{d_1, d_5, d_6\}$	23	$\{h_3, h_4, h_5\}$	\emptyset
8	$\{h_1, h_4\}$	\emptyset	24	$\{h_1, h_4, h_5\}$	\emptyset
9	$\{h_1, h_5\}$	$\{d_1, d_2, d_3, d_5, d_6\}$	25	$\{h_2, h_4, h_5\}$	\emptyset
10	$\{h_2, h_3\}$	$\{d_5\}$	26	$\{h_1, h_2, h_3, h_4\}$	\emptyset
11	$\{h_2, h_4\}$	\emptyset	27	$\{h_1, h_2, h_3, h_5\}$	$\{d_5\}$
12	$\{h_2, h_5\}$	$\{d_5\}$	28	$\{h_2, h_3, h_4, h_5\}$	\emptyset
13	$\{h_3, h_4\}$	\emptyset	29	$\{h_1, h_3, h_4, h_5\}$	\emptyset
14	$\{h_3, h_5\}$	$\{d_1, d_5, d_6\}$	30	$\{h_1, h_2, h_4, h_5\}$	\emptyset
15	$\{h_4, h_5\}$	\emptyset	31	$\{h_1, h_2, h_3, h_4, h_5\}$	\emptyset
16	$\{h_1, h_3, h_5\}$	$\{d_1, d_5, d_6\}$	32	\emptyset	\emptyset

Tabla 3. Conjunto potencia de H y sus correspondencias del conjunto D (elaboración propia)

III.3.1. Retículo de Galois

Una vez obtenidas las afinidades para los hogares y derechos considerados, de acuerdo con Kaufmann y Gil Aluja (1992, 1993) se puede mejorar su presentación estructurándolas de manera ordenada mediante un retículo de Galois (Figura 4).

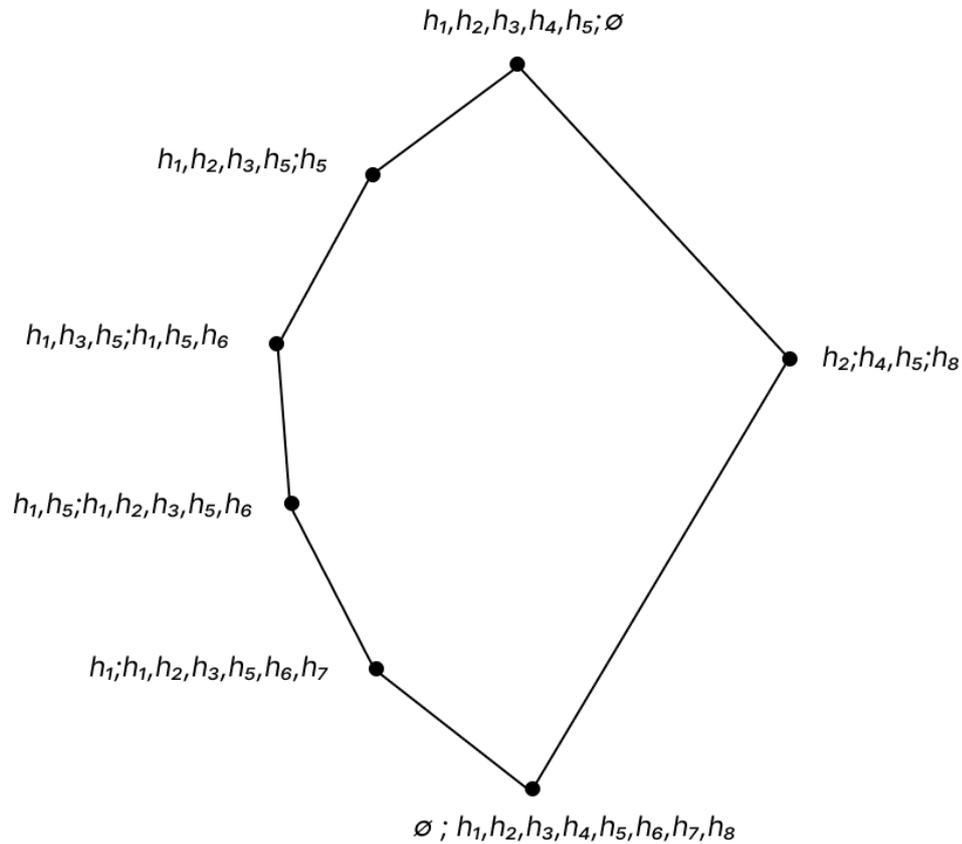


Figura 4. Retículo de Galois

La estructura reticular de la Figura 4 pone de manifiesto de manera visual las afinidades existentes entre los distintos hogares con relación a la no satisfacción de los ocho derechos considerados. Esto permitirá tomar mejores decisiones en cuanto a qué medidas adoptar para que los hogares puedan satisfacer sus derechos. Se observa que, a un mismo nivel α , a medida que aumenta el número de derechos no satisfechos disminuye el número de hogares afines.

CONCLUSIONES

El estudio del cumplimiento de los derechos humanos en los hogares es fundamental para comprender y mitigar el problema social de la pobreza. La aplicación de la teoría de afinidad en este contexto ha permitido identificar patrones y relaciones que no serían evidentes con otros enfoques metodológicos.

Mediante el empleo de teoría de afinidad se han agrupado los 5 hogares del caso de estudio según el grado de incumplimiento de los derechos humanos considerados, pero la importancia del modelo reside en la posibilidad de aplicarlo a gran escala a un caso real de un barrio, un municipio o una provincia. Esta información hará posible dirigir las políticas públicas de manera más eficiente, optimizando el uso de recursos destinados a la protección y al cumplimiento de los derechos humanos en los hogares.

Los derechos seleccionados pueden variar según la región o comunidad, y la agrupación de hogares por afinidad dependerá de cada caso en particular. En cada investigación se deberá realizar un estudio específico de la población que se desea analizar, lo que ayudará a establecer el nivel al cual se deben hallar las afinidades.

La teoría de afinidad ha demostrado ser una herramienta valiosa para resolver diversos problemas que plantea la compleja realidad actual. Su alto grado de adaptabilidad y flexibilidad permite su aplicación en distintas situaciones. Presenta un gran potencial para futuras investigaciones y aplicaciones en diversos problemas sociales; como por ejemplo una mejor asignación de los programas sociales a los hogares, con el objetivo de fortalecer la protección de los derechos humanos para reducir la pobreza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alkire, S. (2002). Dimensiones del desarrollo humano. *Desarrollo del Mundo*, 30(2), 181-205.
- Gil Aluja, J. (1999). *Elementos para una teoría de la decisión en la incertidumbre*. Barcelona, Editorial Milladoiro.
- Gil Lafuente, J. (2001). *Algoritmos para la excelencia*. F.C. Barcelona, Barcelona.
- Herrera, F.; Herrera-Viedma, E. (2000). "Linguistic decision analysis: steps for solving decision problems under linguistic information". *Fuzzy Sets and Systems*, vol. 115, pp. 67-82.
- Kaufmann, A. (1982). *Introducción a la teoría de los subconjuntos borrosos*. Elementos teóricos de base. CECSA: México.
- Kaufmann, A.; & Gil Aluja, J. (1987). *Técnicas operativas de gestión para el tratamiento de la incertidumbre*. Editorial Hispano Europea: Barcelona.
- Kaufmann, A.; & Gil Aluja, J. (1991). Selection of affinities by means of fuzzy relations and Galois lattices, *Actas del Euro XI Congress*. OR. Aachen, pp. 16-19.

- Kaufmann, A.; & Gil Aluja, J. (1992). Técnicas de gestión de empresas. Previsiones, decisiones y estrategias. Pirámide: Madrid
- Kaufmann, A.; & Gil Aluja, J. (1993). Técnicas especiales para le gestión de expertos. Editorial Milladoiro: Santiago de Compostela.
- Lazzari, I.; Fernandez, M.J.; & Landolfi (2023). Red de incidencias en un estudio de pobreza desde un enfoque de derechos humanos. Actas III Congreso Internacional de Investigación en Contabilidad y Empresa (CIICE 2023). Universidad de Barcelona, Barcelona, España.
- OHCHR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2001). ¿Qué son los derechos humanos? Recuperado de https://www.ohchr.org/en/ohchr_homepage
- OACDH (2012). Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. OACDH-ONU.
- ONU (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: ONU.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) Naciones Unidas (1976). Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. Edición especial de los estudios sobre pobreza y derechos humanos, pp.43-62.
- PSA (2016). Protocolo de San Salvador. Más derechos para más gente. Serie sobre Tratados N°69, OEA.
- Sen, A. (1999). Development as freedom. Oxford University Press.
- UNDP (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2015). Human Development Report 2015: Work for Human Development. New York: United Nations Development Programme.
- Zadeh, L. A. (1975). "The concept of a linguistic variable and its applications to approximate reasoning". Part I, II Information Sciences, vol. 8, pp.199-249 y 301-357. Part III, Information Sciences, vol. 9, pp. 43-80.

ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE REINTEGRO DE IVA DE LA LEY 27.253 Y POSTERIOR RG 4670 PARA JUBILADOS CON HABERES MÍNIMOS COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA FISCAL REDISTRIBUTIVA

MANUEL MUCCI LÓPEZ

Magíster en Tributación (UNLZ). Posgrado en Actuación Judicial Prof. en Cs Económicas (UNMDP-FACPCE). Posgrado en Administración de Consorcios (UNMDP). Contador Público Nacional (UCAECEMDP). Correo electrónico: manumucci@hotmail.com

RESUMEN

El presente trabajo ha abordado el análisis de la viabilidad del régimen de reintegro del Impuesto al Valor Agregado para jubilados con haberes mínimos, materializado por primera vez en la República Argentina a través de la Ley 27.253 y posteriormente a través de RG 4676/20. Siendo una herramienta de política fiscal que resguarde los principios de la tributación, con especial énfasis el principio de igualdad, percibido desde su concepción contemporánea vinculado a la capacidad contributiva, y la capacidad del Estado de diseñar políticas capaces de garantizarla, analizando 2016-2023. Siendo abordado desde: a) Los principios tributarios garantes de políticas fiscales redistributivas; b) normativa de los impuestos al consumo; y c) composición recaudación fiscal IVA, vinculación con el PBI y políticas redistributivas.

Palabras clave: IVA, políticas redistributivas-jubilados con ingresos mínimos.

Códigos JEL: H2, H23.

ABSTRACT

This work has analyzed the viability of the Value Added Tax refund regime for retirees with minimum salaries, materialized for the first time in the Argentine Republic through Law 27,253 and later through RG 4676/20. Being a fiscal policy tool that safeguards the principles of taxation, with special emphasis on the principle of equality, perceived from its contemporary conception linked to the contributory capacity, and the capacity of the government to design policies and regulations capable of guaranteeing it, analyzing 2016- 2020. Being approached from: a) The tax principles that guarantee redistributive fiscal policies; b) the regulations on consumption taxes; and c) composition of VAT collection, its link with GDP and redistributive policies.

Keywords: VAT-redistributive policies-retirees with minimum income.

JEL codes: H2, H23.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo ha abordado, desde una perspectiva amplia, el análisis de la viabilidad del régimen de reintegro del Impuesto al Valor Agregado para jubilados con haberes mínimos, materializado por primera vez en la República Argentina a través de la Ley 27.253 y posteriormente a través de RG 4676/20. Específicamente, como una herramienta de política fiscal que resguarda los principios de la tributación, especialmente el de legalidad, generalidad, proporcionalidad, equidad y con especial énfasis en el principio de igualdad, percibido desde su concepción contemporánea vinculado a la capacidad contributiva del sujeto objeto, y la capacidad del Estado de diseñar políticas y normativas capaces de garantizar estos preceptos, analizado desde su inicio en julio 2016 hasta diciembre 2023. Siendo abordado desde: a) Los principios tributarios garantes de políticas fiscales redistributivas; b) normativa de los impuestos al consumo; y c) composición recaudación fiscal IVA, vinculación con el PBI y políticas redistributivas.

I. LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS COMO GARANTES DE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS TRIBUTARIAS REDISTRIBUTIVAS

Los principios de la imposición tributaria son definidos por Dino Jarach (1996) como los limitadores de las decisiones estatales en cuanto a la adopción de determinados impuestos y su configuración. Entre los más destacados por la doctrina económica, receptando posteriormente sustento jurisprudencial, son el principio de legalidad, generalidad, proporcionalidad, equidad e igualdad.

La Constitución Nacional Argentina los ha incorporado como normas positivas que los tres poderes del Estado - legislativo, ejecutivo y judicial- deben respetar, bajo pena de invalidez de normas o actos emanados, representando un límite al ejercicio del poder fiscal. En su artículo cuarto y décimo séptimo la C.N. da sustento al principio de legalidad o reserva, garantizando la propiedad como inviolable, respetando el precepto de no confiscatoriedad, y estableciendo que el Congreso Nacional debe ser el que legisle en materia de contribuciones e impuestos de forma equitativa y proporcional, siendo el titular del poder fiscal, en concordancia con lo establecido en el artículo 52 de la C.N. que establece que a la Cámara de Diputados le corresponde exclusivamente las iniciativas de leyes sobre contribuciones, y complementándose con el artículo 75 inciso segundo de la misma que otorga la facultad al Congreso Nacional de imponer contribuciones directas por tiempo determinado, e indirectas como facultad concurrente con las provincias, como sucede en este caso de análisis con el régimen de reintegro de IVA de la ley 27.253. Esto se ve reflejo en dos condicionantes para su cumplimiento, la responsabilidad del Poder Legislativo para imponer tributos, y a su vez la representación que se ejerce del pueblo a través de los legisladores, expresando la voluntad general a través de sanción de leyes. De esta manera, el Congreso Nacional en base a la visión contemporánea del principio, debe operar como garante de los derechos de la población resolviendo que la potestad tributaria sea ejercida únicamente mediante la ley, convirtiéndose en una garantía formal de

competencia en cuanto al órgano productor de la norma, y protegiendo a los contribuyentes en su derecho de propiedad, resguardándolos de las invasiones del poder público en las riquezas particulares, pudiendo realizarse esto únicamente a través del instrumento legal, o sea la ley, según describe Villegas (1998). De esta forma la norma debe definir los principios fundamentales legales del gravamen y delegar exclusivamente al Poder Ejecutivo su reglamentación, careciendo éste de toda facultad vinculada a la creación o imposición de nuestros tributos o modificación de existentes, siempre con la obligación de resguardar el espíritu originario de la norma, según se establece en el artículo 99 inciso segundo de la C.N., sin alterarlo con excepciones. Esta delegación puede ser establecida expresamente por la propia ley, como sucede en el caso de la Ley 27.541 en su artículo 18, que sustituye el artículo 77 de la ley 27.467- ley de presupuesto año 2019-, siendo una de las normas desarrolladas en el capítulo siguiente, donde expresamente se faculta a la AFIP para el establecimiento de un régimen de reintegro a sectores vulnerables, debiendo esta reglamentación respetar completamente el espíritu establecido específicamente en ley, fomentando la inclusión financiera y estableciendo los límites que aseguren su aplicación sostenida, dando esto nacimiento finalmente a la RG 4676/20.

Aun así, gran parte de la doctrina como GARCIA BELSUNCE (1982) interpreta al principio de reserva de ley en su carácter absoluto, es decir, correspondiendo al Congreso de la Nación definir todos y cada uno de los elementos esenciales y estructurales, como hecho imponible, sujeto pasivo, nacimiento del hecho y alícuota o monto. Del mismo modo CASAS (1994) expone que la ley y solo la ley tiene la aptitud de regular ciertas materias que garantizan una organización social, en la cual solo debe imponerse contribuciones con una precisión absoluta, por medio de los representantes parlamentarios, siendo ésta una postura firmemente respaldada por otros autores como Bielsa y Giuliani Fonrouge en nuestro país. A su vez, esto también ha sido receptado por la jurisprudencia, como se puede exponer en la sentencia de SCJN (27/12/1996) de "Autolatina Argentina S.A. c/ DGI s/ recurso de hecho" del 27 de diciembre de 1996 donde el Alto Tribunal determinó que "...una conclusión contraria afectaría el principio de reserva de ley o legalidad, y supondría paralelamente un menoscabo de la seguridad jurídica(...) e importaría prescindir de la necesidad de que el Estado prescriba claramente los gravámenes y exenciones para que los contribuyentes puedan fácilmente ajustar sus conductas respectivas en materia tributaria".

A su vez es importante resaltar que para complementar lo antes enunciado, en función del resguardo del principio constitucional, no se podrán crear o alterarse elementos estructurales tributarios en forma retroactiva, ya que se debe garantizar que las situaciones jurídicas de los contribuyentes sean regidas por ley, siendo esta anterior a los hechos que caen bajo su poder de imperio como describe Villegas (1998, p194). Es decir que las personas en el libre desarrollo de sus actividades puedan ajustarse al marco de derecho como lógica consecuencia del haber ley anterior que garantice las reglas del juego, y precisamente para ello es necesario que se conozcan con anterioridad, y por consiguiente, debe ser preexistente a los hechos sobre los cuales se le va a aplicar.

Es fundamental remarcar que las normas tributarias que han tenido su nacimiento por ley emanada del poder legislativo, no pueden ser derogadas por acuerdo de partes, es decir, entre el Fisco y el contribuyente o tercero, ni aplicarse análogamente a hechos similares, porque en caso que la norma los hubiera deseado incluir lo hubiera realizado expresamente, ya que no se puede presumir que de haberlos previsto la ley se hubieran sometido a intento tratamiento, situación que se ve claramente expresada en la Ley 27.253 en delimitación taxativa y no meramente descriptiva o enunciativa de sujetos pasibles del reintegro, como fueron los jubilados con haberes mínimos y estableciendo a su vez los hechos específicos que dan nacimiento al hecho generador del reintegro siendo en su texto final normativo la venta de bienes muebles por comercios mayoristas y minoristas.

Avanzando con el análisis, se desprende el principio de generalidad, siendo este un límite a la acción legislativa en materia tributaria y a la configuración del sistema tributario, constituyendo para el legislador un mandato que al momento de tipificar los hechos imposables de los tributos agote, en lo posible, todas las manifestaciones de la capacidad económica, debiendo buscar la riqueza donde esta se encuentra. Como ha señalado CASAS (1996), el principio de generalidad es eminentemente tributario y ha ido logrando su constitucionalización en varios países en este siglo, aunque en nuestro país no se encuentra taxativamente establecido, no dejando de ser uno de los principales óbices de nuestro derecho tributario. La doctrina ha entendido que el principio se desprende del artículo 16 de la Constitución Nacional en el que se establece la igualdad como base de los impuestos y cargas públicas, interpretándose como una derivación del principio de igualdad, siendo fundamental que los tributos se apliquen con generalidad, es decir abarcando integralmente las categorías de personas o bienes, y no solo una parte de ellas.

Por lo expuesto, podría interpretarse que los sujetos de derecho deberán estar sometidos al poder tributario conforme su capacidad económica y no estableciendo exoneraciones o beneficios tributarios que no estén justificados en el propio ordenamiento jurídico. De esta manera se pueden considerar diferentes mecanismos técnicos que el legislador ha de seguir para definir los diferentes aspectos que componen el tributo y en especial, aquellos que tienen por finalidad que la obligación tributaria se vea eliminada evitando su nacimiento o disminuida en su intensidad, como sucede con la herramienta fiscal del reintegro de IVA de la ley 27.253. En esta línea, se interpreta que no hay vulneración del principio de generalidad ante la utilización del beneficio fiscal del reintegro, siendo constitucionalmente legítimo e incluso, siendo exigido la efectiva materialización de otros principios constitucionales como lo es el principio de igualdad desde la visión contemporánea y a su vez, la consecución de otros objetivos constitucionalmente protegidos como los económicos y sociales, debiendo ofrecer para su resguardo una justificación razonable y proporcionada al fin perseguido, legitimado esto en la constitución de nuestro país en el artículo 75 inciso 19, promoviendo el desarrollo humano, con justicia social y estableciendo políticas diferenciadas que tienen a equilibrar el desigual desarrollo.

Con relación al principio de proporcionalidad, precepto que se encuentra legislado en gran cantidad de constituciones de diversos países, encontrando en nuestro país sustento constitucional en el artículo cuarto "... las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso..." como en también en el artículo 75 inciso segundo, estableciendo que las contribuciones deben guardar proporción a las singularidades manifiestas en función de la capacidad contributiva exteriorizadas. Esto, no significa de ninguna forma la prohibición de la progresividad de los tributos, siendo considerada una herramienta que contribuye favorablemente a la redistribución del ingreso con sentido equitativo, como expresa Villegas (1998, pp.205-206). En este sentido la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha receptado esto estableciendo, estableciendo que se debe interpretar el verdadero significado del concepto, siendo este el resguardo de una proporcionalidad graduada, en función de lograr una igualdad de sacrificios en los contribuyentes, considerando esto dentro la potencialidad económica del sujeto, dejando en claro que el fundamento es la capacidad de tributar del contribuyente, y complementariamente encontrando fundamento en la base de la solidaridad social, operando como redistribuidora de riqueza. Esto también ha sido receptado por la doctrina contemporánea, como se describe en el capítulo tercero del presente trabajo en función a la consideración del tributo desde la óptica del sujeto pasivo y sus características específicas en el caso los impuestos al consumo, específicamente el impuesto al valor agregado, donde el principio de progresividad no opera tan linealmente como sucede en los impuestos directos, como el caso del impuesto a las ganancias con una progresividad de alícuota, hoy ya generalizada en su aplicación a todos los contribuyentes, tanto empresas como personas humanas en la República Argentina.

Siguiendo en este camino el principio de equidad, considerado principalmente como un principio de imposición en primera medida, antes que una garantía constitucional como expresa García Belsunse (1989), siendo previa a cualquier manifestación legal subjetiva, es decir, que además de cumplir los requisitos constitucionales debe ser justo y razonable. Esto se encuentra expresado en el Preámbulo de la Constitución Nacional "... con el objeto de (...) afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general...", complementándose con el cuerpo de la C.N. en forma incidental expuesto su artículo cuarto "... contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso.", como condición para uso del poder fiscal al Congreso Nacional como expresa Jarach (1998, p323). Sin embargo a esto, la jurisprudencia ha interpretado que no es función del Poder Judicial examinar la equidad del impuesto en referencia la existencia de la necesidad del tributo y la cuantía de la magnitud del gravamen, a excepción los planteos de confiscatoriedad, en resguardo de la propiedad privada establecido en el artículo 17 de la CN, y siendo las situaciones en que la absorción por parte del Estado, es sustancial con respecto a una renta o capital gravado. En este sentido la Corte ha establecido que el límite admisible de la carga fiscal no es absoluto sino variable en el tiempo y las circunstancias encontrándose establecidos en su propia jurisprudencia de corte en diversos fallos como por ejemplo "*Vizzoti, Carlos Alberto c/ AMSA S.A. s/ despido*".

Por último y con la intención avanzar con mayor profundidad se expone el principio de igualdad, tomado por la CN en su artículo 16 donde establece y consagra que "... todos los habitantes son iguales ante la ley (...) La igualdad es la base del impuesto y las cargas públicas", fundando un profundo límite al poder fiscal y principalmente al Poder Ejecutivo, siendo que si este se encuentra vulnerado, el Poder Judicial ha de actuar para subsanarlo. La interpretación del principio de igualdad que ha adoptado la República Argentina difiere a otros Estados, como por ejemplo a la gran mayoría de países de la comunidad europea entre los que se encuentra España, situación que ha remarcado el Tribunal Constitucional Español (1981) "es un requisito exigido antes por las leyes de la lógica que por los imperativos de la justicia" y en Francia como expone Novelli (2007), principalmente en el carácter imperativo y la rigurosidad jurídica del cumplimiento de éste, donde el legislador tiende a restringir su poder tributario y debe atenerse a él.

Este principio ha evolucionado y se expone en un tratamiento igual y respetuoso de las capacidades contributivas, exteriorizadas a través de diferentes formas, considerándose por el objeto de este trabajo exclusivamente el consumo, ajustándose a criterios racionales de tributación y no siendo desiguales -aunque en los impuestos sobre los consumos se percibe una mayor incidencia regresiva en perjuicio de los extremos de menores ingresos, situación que se analizará más adelante-.

El principio de igualdad ha tenido un gran desarrollo doctrinario económico desde Adam Smith, que establecía que un sistema fiscal equitativo era aquel en el cual cada contribuyente paga en función a los beneficios que recibe de los servicios públicos, y este se determinará en función a la estructura del gasto público; hasta autores más contemporáneas como Richard A. Musgrave (1992) encuadrándolo en el principio de la capacidad contributiva o capacidad de pago, dentro del marco de una política económica de bienestar. Ésta puede ser horizontal y/o vertical. La primera se funda simplemente en la igualdad ante la ley, mientras que la segunda, establece su premisa en personas o contribuyentes con diferentes capacidades de pago que deberían pagar diferentes cantidades de impuestos, siendo las de mayor capacidad de pago abonen más.

La vinculación del principio de igualdad con el de capacidad contributiva, ha avanzado desde el punto de vista jurídico y la legislación, estableciéndolo no como una medición objetiva de riqueza, sino una valoración política de una realidad económica y su respectiva tributación, siendo un instrumento fundamental de las políticas de redistribución de ingresos o de las políticas de estabilización y desarrollo. Este encuentra fundamento en los valores y creencias ideológicas que determina el gobierno, respetando las bases constitucionales y tratados internacionales del principio, y dando sustento a los fines y propósitos establecidos de la política fiscal a seguir. Para lo cual, el legislador puede establecer categorías y distinciones de contribuyentes, las que deberán ser razonables con los deberes tributarios y fundarse en iguales condicionantes para igual capacidad contributiva y debiendo haber concordancia entre los poderes del estado, cada cual cumplimentando su función específica, para la armonización y debido cumplimiento del principio en cuestión.

En esta misma línea, y con el fin de igualar desde una concepción contemporánea, ha tomado creciente relevancia la política fiscal incentiva o de exenciones o desgravaciones, promoviendo o desalentando, como evolución hacia la igualdad desde un propósito redistributivo del ingreso de manera directa o indirecta, y no ya desde la concepción clásica, reconociendo la consonancia entre el principio de igualdad y la capacidad contributiva. En concordancia Salinas Arrambide (1990) señala que las medidas extra fiscales son las que encuentra en el tributo su virtud para incidir en el sistema económico y social a través de la cual se pretenden incrementos del bienestar material y social de la comunidad. Por lo que ambos elementos del impuesto, los fiscales y los no fiscales, se hallan indudablemente unidos, debido a que toda imposición está focalizada en el cumplimiento de los fines del Estado, de manera directa sobre el sujeto percutido e indirecta al contribuir a cubrir los gastos públicos necesarios en una política fiscal integral. Según SCHMOLDERS (1962), siendo un referente de la doctrina centroeuropea, enuncia que los impuestos que son utilizados con fines de ordenamiento económico, es decir, como instrumentos de intervención en la vida económica o comportamiento de los contribuyentes, no pierden por ello su carácter de impuestos. Por ello, los impuestos responden tanto a principios recaudatorios, como a su finalidad política económica, poniendo en manifiesto que la finalidad que persigue es algo externo a su propia condición. Siendo esto concebido con una doble finalidad, la obtención de recursos tributarios, y a su vez, políticas de redistribución de las rentas y patrimonios.

Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que "...el poder impositivo tiende, ante todo, a proveer de recursos al tesoro público, pero constituye, además un valioso instrumento de regulación económica" (Fallos: 151:359). Tal es lo que esta Corte ha llamado "función de fomento y asistencia social" del impuesto (Fallos: 190:231), que a veces linda con el poder de policía y sirve a la política económica del Estado, en la medida en que responde a las exigencias del bien general, cuya satisfacción ha sido prevista por la C.N. como uno de los objetos del poder impositivo -art. 67, inc. 2º-. En este aspecto, las manifestaciones actuales de ese poder convergen hacia la finalidad primera, y ciertamente extra fiscal, de impulsar un desarrollo pleno y justo de las fuerzas económicas". También la Corte ha sostenido que "... cabe hacer notar que el impuesto es considerado hoy, no sólo como cuota que corresponde a cada habitante para subvenir a los gastos públicos, sino también como el instrumento político económico principal que regula y fomenta la riqueza apreciando las facultades de los contribuyentes para soportar las cargas sociales".

De esta manera, se puede decir que los impuestos que poseen fines extra fiscales constituyen una herramienta útil, definidos y caracterizados a través de políticas públicas fiscales, para intervenir en la economía a fin de incentivar y beneficiar a un sector concreto, por ejemplo en este caso los jubilados con haberes mínimos, siendo sujetos pasivos que presentan características de importante vulnerabilidad y que el estado decide resguardar, a través del reintegro del IVA en el consumo de bienes muebles, siendo el objeto final de análisis del presente trabajo. Y que dichas medidas, encuentran fundamento en el artículo 75 inc. 18 y 19 de la Constitución Nacional que asigna, como señala el Doctor CASAS (1996), dando al Estado "un rol protagónico para promover las condiciones que faciliten

para el desarrollo, no sólo económico, sino también social, educativo y cultural, y la consecución de tales fines, indudablemente, habilita a los poderes públicos para otorgar beneficios y franquicias tributarias temporales, especialmente, a proyectos e inversiones, siempre que guarden razonable equivalencia con los capitales aportados y los riesgos asumidos por el sector privado”.

Villegas (1998, p. 68) por su parte, desarrolla que el objetivo del tributo es fiscal, siendo la necesidad de obtener ingresos para cubrir los gastos que le demanda la satisfacción de las necesidades públicas establecidas por el Estado. Pero este objetivo puede no ser único, persiguiendo a su vez fines extra fiscales, ajenos a la obtención de ingresos, y para el cumplimiento de objetivos económico-sociales, como se expresó en el párrafo precedente, siendo una herramienta de intervencionismo validada constitucionalmente. El Estado puede intervenir activamente en la economía nacional orientándola en virtud de medidas tributarias, y es lógico que así lo haga si de ello se generan beneficios a la comunidad organizada.

Resulta evidente, en función a lo analizado al momento, que la evolución doctrinaria y hasta jurisprudencial argentina, ha interpretado y aceptado la facultad del Estado de cumplir los objetivos extra fiscales a través de los tributos, considerando los fines redistributivos como eje o beneficio fiscal en su sentido más amplio, con la intención de igualar, desde la concepción contemporánea de la capacidad de pago o contributiva, materializado a través de normas complementarias a la estructura del tributo -siendo este el caso de análisis- o derogatorias. Esto podría vislumbrarse como un “gasto tributario”, siendo un pago implícito que el estado efectúa por una disminución en la obligación, siendo expresada a través de una ley o disposición especial de la legislación fiscal que permite a un individuo o grupo segmentado que cumple ciertos condicionantes específicos que el estado decide resguardar y promover, a través de un incentivo o un reintegro fiscal, para pagar menos carga impositiva que la que le correspondería, representado un ingreso indirecto para el sujeto perjudicado.

La OCDE (1984), receptó esto y definió, sobre esta situación sobre lo que debería considerarse un gasto fiscal, como “todo aquel gasto de transferencia instrumentado a través del sistema impositivo cuyo objetivo, sería brindar un instrumento al Sector Público para conseguir metas económicas y a su vez, sociales, brindando sustento a la equidad vertical del sistema económico”. Esto opera en completa concordancia a las finalidades extra fiscales, con el propósito de incentivar directa y conscientemente, la realización de determinados comportamientos juzgados convenientes por el ordenamiento jurídico y el principio de igualdad.

Siguiendo esto, GARCIA BELSUNCE (1982, p. 100) desarrolla que la garantía constitucional de igualdad del impuesto es un principio con plena vigencia en cuanto está inserto en la C.N., siendo el legislador, en primer medida, quien debe velar por su vigencia, no oponiéndose este a la creación por vía de ley de preferencias que impliquen tratamientos diferenciales, si estos se conforman en base a motivaciones, situaciones o circunstancias razonables y lógicas que, adecuadas al principio de capacidad contributiva, se fundamenten en la necesidad o conveniencia de cumplir con los propósitos de interés nacional que conduzcan al bienestar general, objetivo supremo de la Constitución Nacional Argentina en su preámbulo.

II. NORMATIVA DE IMPUESTOS AL CONSUMO, EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, Y NORMAS APLICABLES CON REFERENCIA AL REINTEGRO DE TASA DE IVA PARA JUBILADOS CON H.M. GARANTIZADOS Y SU INCIDENCIA EN LA POLÍTICA FISCAL

El impuesto al valor agregado, es un tributo esencialmente al consumo, según define Villegas (1998.p 668), que grava todas las etapas, pero solo en relación al valor incorporado, eliminando así el efecto acumulativo o cascada, siendo el incremento únicamente del valor que estos producen.

Se encuadra dentro de los denominados impuestos indirectos, ya que grava manifestaciones mediatas de riqueza –consumo-, teniendo como característica económica negativa su regresividad, y según los principios analizados en el capítulo anterior y principalmente el concepto de capacidad contributiva opuesta a los fines redistributivos expuestos, considerándolo un tributo que se traslada al precio de los bienes y servicios, y por lo tanto son abonados por los contribuyentes de diferentes ingresos disponibles en igual monto al momento de consumir, por ejemplo en los bienes y servicios de la canasta básica como bienes esenciales, y por lo tanto, con una mayor incidencia del tributo sobre aquellos que tienen menores retribuciones.

En la República Argentina, el Impuesto al Valor Agregado –IVA– se encuentra regulado por la Ley 20.631, sancionada el 27 de diciembre de 1973, entrado recién en vigencia un año después hasta la efectiva a la derogación del por entonces Impuesto a las ventas. Por lo cual, según lo establecido en la Constitución Nacional en su artículo 75 inc. 2do, se establece el gravamen de forma permanente y lo coparticipa según el Régimen de Coparticipación vigente.

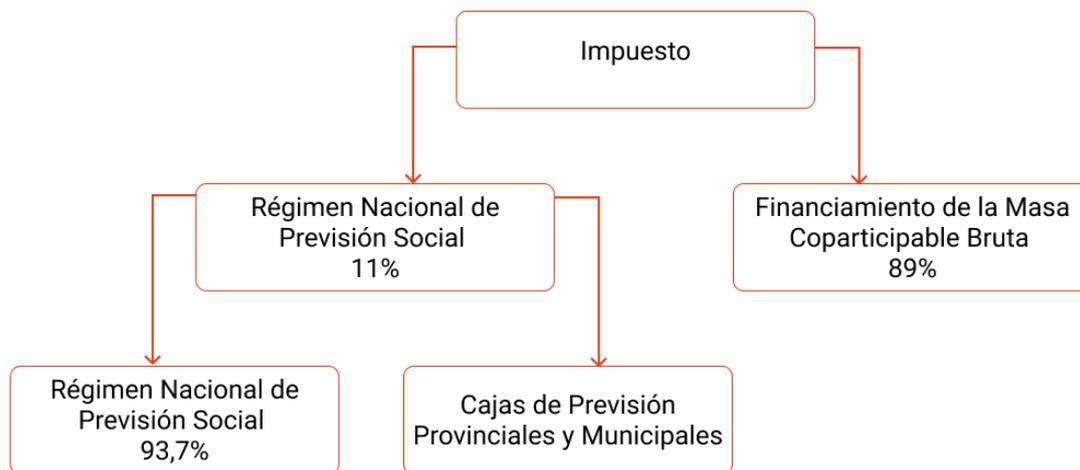


Gráfico 1. Impuesto al Valor Agregado: distribución vigente (elaboración propia sobre la base de la Ley 23.548, Pactos Fiscales 1 y 2 y leyes posteriores)

El gráfico muestra cómo se distribuyen los recursos fiscales originados por el tributo hasta la coparticipación bruta, no siendo el principal objetivo exponerse sobre la complejidad del régimen, sino exponer la importante incidencia en la

generación de recursos genuinos para las provincias , siendo el 57.36% de la co-participación neta, por impuestos al consumo, en este caso el IVA y la disonancia que se presente en reiteradas ocasiones en voces parlamentarias ante intentos de generar progresividad positiva en este impuesto en función a una política fiscal redistributiva.

En este marco y con el fin de generar elementos de progresividad a este impuesto, y a su vez, considerando la importancia de la visión contemporánea de la capacidad contributiva exteriorizada a través del consumo, con especial foco en los sectores más vulnerables, nacen diversos proyectos de ley, algunos sin fuerza parlamentaria, con respecto a la relevancia de la incidencia del tributo sobre los alimentos y en específico hacia la canasta básica y los bienes esenciales.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado, en función al objeto específicamente del presente trabajo, establece que será objeto del impuesto según establece el artículo primero en su inciso a:

las ventas de cosas muebles situadas o colocadas en el territorio del país efectuadas por los sujetos indicados en los incisos a)-, b), d), e) y f del artículo 4º, con las previsiones señaladas en el tercer párrafo de ese artículo.

Los sujetos pasivos, según el artículo cuarto, específicamente para este trabajo serian aquellos los que hagan habitualidad en la venta o actos de comercio – artículo 4 inciso a-, y las realizadas en nombre propio, pero por cuenta de terceras ventas –artículo 4 inciso b-. En este sentido, se encuentran alcanzados los bienes alimentos, perfeccionándose el hecho imponible en su generalidad- artículo 5 inciso a-, en el momento que se entrega el bien, se emite la factura respectiva, el que fuere anterior. Se establece según el artículo 28 de la Ley, una alícuota general del 21%, con atenuaciones para ciertos bienes del 50% - artículo 28 inciso a-, es decir una alícuota del 10,5%, y algunos casos puntuales referidos a alimentos que han quedado en la actualidad exentos con las implicancias que tiene eso aparejado en la traslación del impuesto según se expone en la siguiente tabla:

Subclase	%	Subclase	%
Leches varias	0-21	Carne Vacuna	10,5
Quesos/ otros productos lácteos	21	Carne de Ave(Pollo)	10,5
Dulces, mermeladas	21	Frutas	10,5
Pastas / azúcar/ huevos/sal	21	Verduras, tubérculos y legumbres secas	10,5
Aceites, Condimentos	21	Productos de panadería	10,5-21
Soda, Jugos/Yerba, Te, Café	21	Harinas, arroz, cereales	10,5-21

Tabla 1 (elaboración propia en base a Ley de IVA y Decreto Reglamentario y modificaciones incorporadas en Ley 27.430)

Ha habido diversos proyectos para intentar establecer reintegros de la tasa de IVA, eliminar o gravarla a tasa 0% esto siendo aplicado de carácter general o determinando a ciertos bienes integrantes de la canasta básica alimentaria, y también desde otra visión, acotando los sujetos susceptibles de estas herramientas, en función a la ponderación de sus características subjetivas. La primer situación, aunque no desde la herramienta del reintegro, se vio expuesta a través del Decreto 567/19, donde estableció que las operaciones realizadas a consumidores finales, desde el 16/8/2019 hasta el 31/12/2019 se encuentran gravadas con una alícuota del 0%, dándole fundamento según su considerando que “Que mediante la Ley N° 27.345 se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2019 la *emergencia social* -resaltado de mi autoría- en los términos de la Ley N° 27.200, con miras a garantizar alimentación adecuada (...) y dado el contexto económico y social imperante, se considera necesario establecer que la venta de ciertos productos de la canasta alimentaria, estará alcanzada por una alícuota equivalente al cero por ciento 0% (...), cuando se comercialicen a consumidores finales...”. La norma definió por un lado alimentos específicos alcanzados y por otro las actividades susceptibles de esto. El presente decreto tuvo un alcance masivo, pero no reguardó la capacidad contributiva, operando una igualdad horizontal pero no pudiendo cambiar la regresividad del tributo, generando otras problemáticas como una reducción muy representativa en la recaudación del tributo, y finalmente sin lograr el efecto deseado, por lo menos desde lo técnico. Esta situación trajo aparejada la demanda de algunas jurisdicciones, por la incidencia en los recursos coparticipables que las hizo recurrir ante la justicia por la vulneración del principio de legalidad, en fallos como “Prov. de E. Ríos c/Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. Incidente de medida cautelar (2019)” donde tuvo el voto favorable de los jueces Maqueda, Lorenzetti, Rosatti, y Rosenkrantz votó en disidencia y Highton de Nolasco se abstuvo de votar, donde fue vulnerado el principio de legalidad descrito en el capítulo anterior. El Poder Ejecutivo Nacional receptó esto a través del Decreto 752 /2019 donde dispuso que serían compensados las provincias y CABA con recursos provenientes de Rentas Generales, para que dichas jurisdicciones no vean reducidos los montos coparticipables que les hubieran correspondido si no se hubiera reducido la alícuota del IVA.¹

El segundo antecedente, pero ya operando desde el reintegro propiamente, con el fin de cumplir el condicionante de utilizar transferencia electrónica materializada a través de una tarjeta de débito, nació del Decreto 1387-2001, que entre otros temas, especifica que los contribuyentes que realicen en forma habitual la venta de cosas muebles para consumidores finales o presten servicios de consumo masivo, deberán aceptar la tarjeta de débito como medio de pago, obteniendo una reducción del costo de la tecnología operativa, y a su vez el consumidor recuperar hasta un 5% de las operaciones respectivas como parte del IVA. El pos-

¹ El Decreto 567/19 se estableció en el mismo periodo que perdió vigencia la Ley 27.253, año 2019, ya que esta no fue prorrogada; implementando una herramienta de igualdad horizontal y no de capacidad contributiva, viéndose vulnerada la coparticipación federal y consecuentemente el principio de legalidad, al afectar la recaudación neta del I.V.A. que corresponde a las provincias.

terior Decreto N° 1402-2001 estableció el porcentaje para cada situación, que fue modificado posteriormente por el DR 1548/2001, quedando estipulado el importe en el 4.13% todas las operaciones alcanzadas, excepto los combustibles líquidos y gas natural que quedó con el 2.12%, con tope compras de hasta \$1.000 pesos. Este beneficio operó tras diferentes prórrogas hasta el 31 de diciembre de 2016, en el que perdió su vigencia legal, debido a que ya no encontraba sentido desde la política fiscal, habiendo cumplido parte de su propósito de masificar la bancarización de la economía, y representando a su vez un importante gasto fiscal, siendo en su último año, 2016, de 6.077 millones de pesos y presupuestado según lo enviado al congreso y aprobado por este para 2017 de 7.500 millones de pesos.

II. 1. La Ley 27.253. Surgimiento, sus características y pérdida de vigencia

El proyecto de esta fue presentado el 18 de abril de 2016 en Congreso de la Nación, habiendo sido un proyecto de ley, desde lo conceptual, promovido por los postulantes presidenciales que obtuvieron mayor cantidad de votos en 2015. Cabe resaltar a su vez, que el Presidente de la Nación Argentina electo, en su primer discurso de apertura de sesiones ordinarias el 1 de marzo de 2016 lo expuso específicamente: "Para cuidar a los que menos tienen vamos a proponer la devolución de IVA para los productos de la canasta básica alimentaria- aplausos prolongados-". En sus fundamentos, P.E.N (18/04/2016) expone la prioridad para el Estado Nacional de las asistencia a las personas con menores ingresos con medidas concretas y transparentes, tendiendo como finalidad mejorar el ingreso disponible y consecuentemente la capacidad de compra de los sectores más vulnerables, quienes destinan al consumo de primera necesidad, la totalidad o gran parte de sus ingresos, cumpliendo el Estado su obligación de fortalecer su rol como promotor de una distribución más equitativa del ingreso y disminuyendo el impacto que proporciona un impuesto indirecto como el IVA, y atenuando la regresividad del sistema, asumiendo el Tesoro Nacional y las provincias el costo fiscal final. La Ley 27.253 fue finalmente sancionada el 8 de junio de 2016 y publicada en el Boletín Oficial el 13 de junio del mismo año y con vigencia desde su reglamentación hasta el 31 de diciembre de 2017, estipulando un régimen de reintegro de una proporción del impuesto al valor agregado contenido en el monto de las operaciones, en carácter de consumidor final, abonen por las compras de bienes muebles realizadas en comercios minoristas como mayoristas, inscriptos como tales ante la AFIP, mediante la utilización de tarjeta de débito habilitadas para la acreditación de la seguridad social estando alcanzadas todas las operaciones realizadas en el territorio nacional, según se establece en su artículo primero. Es de destacar que la norma amplía con relación al anteproyecto el universo de bienes susceptibles, ya que se refiere ampliamente a bienes muebles, y no a alimentos de la canasta básica únicamente como se preveía, situación que tampoco fue acotada ni delimitada en su reglamentación. Estableciendo por su parte que los sujetos pasivos del beneficio según lo norma en su artículo tercero son para jubilados y pensionados que perciban un haber no superior al mínimo

garantizado por la Ley 24.241 en su artículo 125², tope que se considerará por cada integrante del grupo familiar, siendo estos sujetos objeto del trabajo presente; asignación universal por hijo y asignación por embarazo para protección social.

La misma también establece en su artículo segundo, la magnitud del reintegro que no podrá ser inferior al 15% del monto abonado de las operaciones, en tanto no supere el monto máximo que establecerá el P.E.N. en función a la proporción del impuesto al valor agregado contenido en el precio de los alimentos, y de otros parámetros, como el tipo de beneficiario. Dicho monto deberá ser modificado en función a la variación del costo de la canasta básica de alimentos, determinando que hasta no tener informe del INDEC sobre ésta, el importe tope que será de trescientos pesos -\$300,00- por beneficiario, dando las facultades de modificarlo en función a las variaciones enunciadas en los meses de julio y enero de cada año a partir del año 2017. Y a su vez, establece los sujetos que quedarán excluidos: a) quienes se encuentren obligados a tributar el impuesto sobre los bienes personales, siempre que esta obligación no surja únicamente de la tenencia de un inmueble para vivienda única; b) que perciban otro/s ingreso/s que hayan sido declarados en el impuesto a las ganancias o Monotributo; c) que perciban ingresos en relación de dependencia o estén inscriptos como trabajadores autónomos. Esto será analizado para cada integrante del grupo familiar, excluyéndolo de los beneficios en caso que el grupo supere el monto equivalente a 2.5 veces el haber mínimo garantizado.

Por la contraparte, obliga a los contribuyentes que realizan en forma habitual la venta de cosas muebles para consumo final, o presenten servicios de consumo masivo o realicen locaciones de cosas muebles, deberán aceptar tarjetas de débito a excepción, según el artículo 11 de la Ley, para aquellos que la actividad sea desarrollada en una población menor a mil habitantes o el importe de la operación sea inferior a diez pesos al momento de la norma, pudiendo el contribuyente computar el gasto incurrido como crédito fiscal impuesto al valor agregado, y el estado se compromete a tomar medidas para mitigar el costo de esto para monotributistas otorgando facultades de fiscalización y verificación a la AFIP y Secretaria de Comercio, enmarcado dentro de la ley de procedimiento tributario –Ley 11.683-, según lo establecido en su artículo 40 para sanciones de clausura. Por último, como integrante fundamental para el funcionamiento del programa, las entidades financieras reguladas en la Ley 21.526, siendo las obligadas aplicar el reintegro en las cuentas de los beneficiarios y posteriormente pudiéndolo computar esto como crédito en el IVA primero y en caso excedente, contra el Impuesto sobre los débitos y créditos en cuentas bancarias percibidos.

Es importante no dejar de mencionar lo que el artículo 14 de la Ley 27.253 reproduce, siendo de vital importancia para lograr una plena implementación que: “El Poder Ejecutivo Nacional desarrollará campañas de educación financiera y difu-

2 Ley 25.241 Art 125 “El Estado Nacional garantizará a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones del Régimen Previsional Público y a los del Régimen de Capitalización que perciban componente público, el haber mínimo establecido en el artículo 17 de la presente ley”.

sión con el fin de promover la adopción y utilización efectiva y plena de los medios de pago comprendidos en esta ley”, situación posteriormente cuestionada en los informes del Jefe de Gabinete PEÑA(2017) ante la Cámara de Diputados de la Nación por falta o no estímulo de ejecución presupuestaria para su cumplimiento de obligación legal del PEN.

Un mes después, con fecha 18 de julio de 2016, es publicado en el B.O. el Decreto Reglamentario 858/2016, dándole plena vigencia a partir de la fecha al Título I de la ley 27.253, estableciendo ciertas aclaraciones, y confirmando que el beneficio será exclusivamente en tarjetas utilizadas para la acreditación de la seguridad social. Con posterioridad se emite la Resolución General AFIP 3906/2016 publicada en el B.O el 19 de julio de 2016, establece dos cosas importantes, el padrón de beneficiarios potenciales, su actualización y el plazo de acreditación del reintegro, según el artículo tercero, siendo mensual y dentro de los dentro de los cinco días hábiles siguientes a la finalización del mes en que se hayan realizado las operaciones.

El Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas a través de la Resolución N° 227/2016 de fecha 7 de julio de 2016 y publicada en el B.O. el 19 de julio de 2016, determina que los sujetos que deban aceptar las tarjetas de débito por las operaciones de venta muebles podrán computar mensualmente en su declaración jurada al impuesto al valor agregado, según lo establece el artículo doce del impuesto, un importe equivalente al cincuenta por ciento -50%- del costo de los servicios adquiridos para realizar las transacciones con estos medios, hasta un importe máximo de trescientos pesos por mes y por cada terminal contratada, siempre que se encuentren en efectivo funcionamiento y cuenten con constancia de la prestación del servicio o factura. Esto adquiere un carácter fundamental como contrapartida para también darle un incentivo y viabilidad desde el oferente de los bienes, ya que la norma requiere una formalización masiva de aceptación de medios electrónicos en su generalidad para poder materializar el fin que la ley tiene.

El 28 de diciembre de 2016 se emite la RG 3970, donde sigue dando precisiones para que las entidades que deberán de realizar los reintegros, exigiéndoles según lo determina el artículo 12 de la emitir constancia a los beneficiarios que informe el importe efectivamente reintegrado por cada mes calendario, con la leyenda “ Reintegro IVA Ley N°27.253” para su individualización.

Siguiendo el correlato normativo, en febrero de 2018, habiendo perdido vigencia la norma desde el 31/12/2017, se emite y publica en el B.O. el Decreto 94/2018 prorrogándolo hasta el 31 de diciembre de 2018, pero no estableciendo incremento alguno del tope, ni actualización según lo establece la ley conforme a la actualización del costo de la canasta básica alimentaria dos veces al año, a ya dos años y medio de su sanción y entrada en vigencia, habiéndose erosionado el efecto del reintegro considerablemente. Un mes después de esto, a través de información periodística, se publicaron diferentes notas sobre las intenciones de Ministerio de Hacienda de hacer un incremento, no conforme la metodología que dispone de la ley, sino meramente del tope, incrementarlo al valor de cuatrocientos pesos -\$400,00-, situación que finalmente no ocurrió. Solo se modifica-

ron particularidades operativas a través del Decreto Reglamentario 933/2018 del 23/10/18.

Ahora bien, con posterioridad al vencimiento de la prórroga suscitada hasta el 31/12/2018, el PEN habiendo estado facultado para extenderlo, no lo realiza, posiblemente en concordancia con el compromiso al de reequilibramiento de la posición fiscal requerido en el plan económico asumido con el Fondo Monetario Internacional. Es decir, que a dos años y medio, la Ley que tenía intenciones y fines realmente redistributivos, con una amplia normativa regulatoria para su aplicación como se ha ido exteriorizando, perdió su vigencia y del mismo modo, el poder de dar continuidad a una política que mejore el ingreso disponible de los JHM.

II.2. Segunda etapa normativa. La Resolución General 4676/20

Ante esta situación, se presenta un quiebre desde lo normativo, cambio de P.E.N. mediante, se incorpora en la Ley de Presupuesto de gastos y recursos de la Administración Nacional 27.467/18 para el periodo 2019 del 15/11/2018 y publicada en el BO 04/12/2018, en su artículo 77 faculta a la AFIP, respetando los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional y otorgándole estas hasta el 31 de diciembre de 2020, para establecer un régimen de reintegros para personas humanas que revistan la condición de consumidores finales destinado a estimular la formalización de la economía, con el mismo doble objetivo, para compensar el costo fiscal como contrapartida. Esta fue modificada por la Ley 27.541 denominada Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública, que además trata otras temáticas tributarias y economías, publicada en el B.O. el 23/12/2019 que en su artículo 18, se explaya y determina que el régimen priorizará a los sectores más vulnerados de la sociedad y fomentará la inclusión financiera. Asimismo, recordando lo pasado con la Ley 27.253 y debiendo sustentar su viabilidad, se establecerán límites que aseguren su aplicación sostenida, para lo cual la AFIP pedirá informes al Ministerio de Desarrollo Social y la ANSES, debiendo finalmente determinar el presupuesto designado el Ministerio de Economía.

En función a éstos precedentes, la AFIP a través de la R.G. 4676, publicada en el B.O. el 18 de febrero de 2020, establece nuevamente un régimen de reintegros para sujetos que perciban jubilaciones y pensiones y asignaciones universales, para compras de bienes muebles que realicen mediante tarjeta de débito, siendo del 15%, pero ya con un tope de setecientos pesos -\$700,00- mensuales con vigencia desde el 1 de marzo de 2020 al 31 de agosto de 2020. Esta, pareciera una reedición de la ley 27.253, en casi su cuerpo completo, pero con algunas nuevas particularidades. La primera es la celeridad que busca la resolución que tenga el impacto con la acreditación del reintegro, siendo de veinticuatro horas hábiles desde la operación realizada, y modificándole la leyenda exteriorizada para identificación, siendo ahora "Reintegro Solidaridad Ley N°27.541" y la segunda y quizás más importante, según se enuncia su artículo 18, el régimen presente será financiado con la partida presupuestaria asignada a tales efectos por el

Ministerio de Economía y no afectará la coparticipación federal³. Acá se plantea un gran cambio, principalmente desde su financiamiento, asumiendo el Tesoro General de la Nación el gasto tributario, trabajado como una transferencia condicionada, situación que expondré en el próximo capítulo, por los fondos necesarios para hacer frente a la política fiscal redistributiva, y a su vez, evitando tocar los recursos propios de las provincias, originados por el Impuesto al Valor Agregado, y evitando de esta manera posibles planteos de inconstitucionalidad contra el principio de legalidad. Es decir que la RG no habla en ningún momento del IVA ni en un recupero de la tasa del gravamen, sino que meramente se refiere al recupero y al porcentaje aplicable. El tercero y último es el Anexo I, que establece qué actividades económicas, según el clasificador de la AFIP, serán las alcanzadas para poder gozar del reintegro, siendo de esta manera más restrictiva en la amplitud de operaciones viables a diferencia de la ley 27.253, que esta alcanzaba a las ventas realizadas por comercios minoristas y mayoristas de cosas muebles en su generalidad. Este es otro cambio muy importante, que refocaliza el objetivo original que se planteaba antes de la sanción de la Ley 27.253, y se vislumbra como expresaba Fernández (2016) “se menciona a bienes muebles como una generalidad, sin aclarar específicamente cuales se encontrarán incluidos. Esto hace pensar, si un beneficiario compra un nuevo televisor en una casa de artículos para el hogar (...) recibiría el reintegro. Si el objeto de la norma es atenerse a los bienes de la canasta básica, deberían discriminarse los bienes incluidos”, esto también en sintonía con los anuncios, expuestos previamente por el Director Ejecutivo de ANSES y la de Ministra de Desarrollo Social, voceros⁴ del poder ejecutivo que impulsó el proyecto de ley, y concordante con lo propiamente expresado por el Presidente de la Nación en la apertura de sesiones ordinarias el 1 de marzo de 2016.

Con fecha 27 de agosto de 2020, ya en pleno proceso pandémico mundial, y antes del vencimiento de su vigencia, se publica la RG 4797, donde se extiende su vigencia hasta el 31 de diciembre del mismo año. De igual manera sucede el 30/12/2020 con la RG 4895, prolongándola hasta el 31 de marzo de 2021; la RG 4956 del 31/03/2021 B.O. hasta el 30 de junio de 2021; la RG 5023 del 29 de junio 2021, hasta el 31 de diciembre de 2021, incrementando el tope de reintegro mensual a mil doscientos pesos (\$1.200,00) e incorporando al beneficio las adquisiciones realizadas en comercios minoristas de venta de productos de farmacia e higiene personal, esto con especial vista en la situación que el COVID ha traído aparejada, principalmente a personas de riesgo como es la población de la tercera edad; la RG 5119 del 23/12/2021 prórroga hasta el 30 de junio de 2022; la RG 5221 del 30/06/2022 extendiendo la vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022 e

3 La Ley 27.253 trajo aparejado disminución de recursos coparticipables a las provincias y consecuentemente a los municipios, y a su vez planteos de compensación de esos ingresos al ejecutivo nacional como surge del Informe N° 94 del Jefatura de Gabinete de Ministros al Honorable Senado de la Nación en la pregunta 197-p 252-, realizada por la Senadora Liliana Negre de Alonso.

4 El Jefe de Gabinete Nacional, Marcos Peña, en su informe N° 95/2016 -p 212- a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación los enuncia como voceros de prensa de la Ley 27.253 a Carolina Stanley, Jorge Triaca y Emilio Basavilvaso.

incrementando, según se establece en su artículo segundo, el monto tope mensual de reintegro a pesos dos mil veintiocho (\$2.028,00); La RG 5221 prorroga hasta 30/06/2023; y por último la RG 5360 del 16/05/2023 prorroga nuevamente hasta el 31 de diciembre 2023 incrementando el importe tope a cuatro mil cincuenta y seis pesos (\$ 4.056,00) siendo el último mes de vigencia del programa.

II.3. Tercer etapa normativa. “Compre sin IVA” la reconversión de la RG 4676/20

De manera intempestiva, el 15 de septiembre de 2023, el Ministerio de Economía emite la Resolución (ME) 1373/2023, instruyendo a la AFIP, con las facultades delegadas por el art 77 de ley 27.467 y sus modificaciones ampliar el universo de potenciales beneficiarios establecidos en el artículo 2do de la RG 4676/20, incrementar el porcentaje y monto tope de reintegro. En segunda medida, establece que el Poder Ejecutivo eleve un proyecto de ley para materializar el programa de forma establece, con un nuevo nombre, que se conoció como “COMPRESIN IVA”.

Estas modificaciones solicitadas por el ministerio fueron plasmadas en la RG 5418/23 de misma fecha que modificó la RG 4676/20, específicamente su artículo segundo, estableciendo que los jubilados y pensionados que gozaran hasta el importe equivalente a seis (6) hasta haberes mínimos garantizados serían incorporados en el programa. También, aunque no siendo objeto del presente trabajo, se amplió con idéntico requisito de seis HMG para trabajadores en relación de dependencia y beneficiarios de asignaciones universales, como a monotributistas y trabajadores de casas particulares, generando un universo representativamente mayor de potenciales beneficiarios.

Por otra parte, y a través de la modificación del artículo cuarto, se incrementa el porcentaje al veintiún por ciento (21%), brindando similitud con la tasa general del tributo al valor agregado y estableciendo el tope considerablemente mayor en el artículo sexto a dieciocho mil ochocientos pesos (\$18.800,00), manteniéndose la vigencia de la RG 4676/20 hasta el 31/12/2023, aunque sin querer anticiparme, terminó siendo finalmente el último mes de vigencia del programa desde su nacimiento en julio 2016 en sus diversas etapas.

Es importante destacar algunas situaciones, que, en primera medida, aunque se llamó COMPRESIN IVA el programa, nunca estuvo vinculado al impuesto al valor agregado, como sí lo estuvo su versión originaria que fue la Ley 27.253, sino que fue financiado, como cita la RG 5418/23, que el régimen continuaría siendo financiado con partida asignada a tal efecto de la propia cartera ministerial, no afectando la coparticipación federal. Es decir que se incrementó la alícuota, asemejándola a la tasa general del IVA, llamando al programa de esa manera, pero no teniendo el carácter de reintegro de IVA el régimen.

En segunda medida, y específicamente lo de interés para el presente trabajo es el incremento de beneficiarios potenciales dentro de los jubilados que percibieran hasta seis HMG. Al momento de publicación de esta norma el HMG era de \$ 87.457.76, es decir que si un jubilado con haber mínimo, que hasta el día an-

terior a esta reforma utilizaba este programa, tenía una incidencia potencial de 5.72% en términos nominales de mejora en su ingreso disponible, por el tope de \$4.056,00, pero que a partir de ésta y su importante incremento, pasó a representar el 21,5%, siendo aún superior a su tasa de aplicación. Situación que sólo se mantuvo vigente por dos meses y medio ya que en diciembre 2023 paso a representar el 17.78% del HMG, situación que se analizará con más profundidad en los capítulos siguientes.

En tercera medida, la presente reforma del programa tampoco planteó la actualización del tope establecido por ningún índice o metodología, como si fue en su origen en la Ley 27.253, aunque nunca cumplimentada, por lo cual ante el proceso incremento generado de precios de gran incidencia en ese momento, la mejora potencial se vería erosionada en poco tiempo como se pudo exponer sintéticamente en el párrafo anterior.

Por último, se puede agregar que programa tuvo su intento parlamentario, enviado por el poder ejecutivo el 22/09/2023, a través del mensaje NO-2023-112454933-APN-SSAP#JGM, con las mismas particularidades antes enunciadas en rasgos generales, pero con la particularidad que el tope del reintegro se establecería en función al porcentaje -21%- sobre el valor de la Canasta Básica Alimentaria para un hogar tipo 2⁵. Este logró media sanción en la cámara de diputados, pero no así en la cámara alta, en la cual nunca fue tratado.

III. LA INCIDENCIA DEL IVA Y LA COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN FISCAL, VINCULACIÓN CON EL PBI Y LAS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS DEL REINTEGRO DE LA TASA

Los impuestos indirectos, en específico el Impuesto al Valor Agregado, son un muy importante generador de recursos para las Administraciones Públicas, ofreciendo ventajas en términos de suficiencia, neutralidad -aunque restringida según la legislación Argentina- y facilidad de gestión, representando un motor de ingresos fundamental desde el punto de vista de la recaudación fiscal, para afrontar los compromisos financieros y gastos públicos. Esto se suscita a nivel mundial, aún con diferentes alícuotas generales, teniendo en promedio general los países integrantes de la OCDE (2021) el 18.1%, siendo superior con respecto al 15.1% que se visualiza en América Latina. La República Argentina como ya hemos enunciado tiene una alícuota general del 21%-. Aun así, se presenta una incidencia semejante en cuanto se analiza en puntos de PBI siendo para estos entre el 6% y 7%, pero por el contrario, cuando se analiza en base al total de ingresos fiscales se puede vislumbrar una mayor brecha en los que son de aproximadamente el 19% para la OCDE y del 28% para América Latina. Estas variables encuentran fundamento, para nuestra región, en el alto nivel de informalidad, evasión fiscal y la desigualdad en la distribución del ingreso.

5 Según el INDEC se define hogar tipo 2 al compuesto de 4 miembros, compuesto por un jefe varón de 35 años, su esposa de 31 años, un hijo de 6 años y una hija de 8 años

En nuestro país, la incidencia del IVA en puntos de PBI ha sido bastante estable durante los últimos 10 años con alguna variación, siendo para el año 2023 del 7.79% del PBI, con base en 2004, representando la mayor incidencia y su piso coherentemente en el proceso pandémico, debido a una contracción del consumo como se puede apreciar con la tabla a continuación:

AÑO	Imp. valor agregado	PRESION NETA TOTAL
2023	7,79	24,48
2022	7,07	26,13
2021	7,01	25,73
2020	6,93	26,34
2019	7,15	28,66
2018	7,56	28,78
2017	7,19	30,09
2016	7,09	30,66
2015	7,27	31,45
2014	7,23	31,12
2013	7,44	31,18

Tabla 3 (elaboración propia en base Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, dependiente del Ministerio de Economía. En % del PBI [Año base 2004])

Y en la segunda columna se visualiza la presión fiscal considerada en función a todos los tributos, tanto nacionales como provinciales neta.

AÑO	INCIDENCIA IVA SOBRE RECAUDACION NETA TOTAL	RECAUDACION I.V.A. EN VALORES NOMINALES
2023	31,82%	14.791.510
2022	27,06%	5.831.330
2021	27,24%	3.243.608
2020	26,31%	1.905.385
2019	24,95%	1.532.597
2018	26,27%	1.104.580
2017	23,89%	765.336
2016	23,12%	583.217
2015	23,12%	433.076
2014	23,23%	331.203
2013	23,86%	249.006

Tabla 4 (elaboración propia en base Dirección Nacional De Investigaciones y Análisis Fiscal, MH, en base a datos de la AFIP, ANSES, Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Oficina Nacional de Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía)

La tabla precedente viene a esclarecer la importancia recaudatoria en la República Argentina del IVA, siendo bastante estable en los últimos años con pico, como hemos podido ver también en la anterior tabla, en el año 2023 con el 31.82% del total de la recaudación. Los resaltados en negro son los años en que el reintegro de IVA para jubilados y beneficiarios de AUH ha estado vigente, viendo detrimento porcentual para estos periodos con la aplicación de la política redistributiva desde el sistema tributario. En 2019 se suscita una baja de la incidencia y respectivamente de la recaudación del tributo, fruto del Decreto 567/19, que redujo temporalmente la tasa del gravamen a 0% de ciertos alimentos en todas sus etapas. Ya a partir del 2020, y aún con la complejidad que trajo aparejada la pandemia mundial, la recaudación en puntos de incidencia del PBI fue mayor a 2019, esto mostrando la incidencia de la política fiscal horizontal efectuada, y a su vez, siendo un periodo donde por los cambios normativos ya explicados en el capítulo anterior, no se presenta incidencia del reintegro por vía del propio tributo, sino por recursos del tesoro nacional, hasta su pérdida de vigencia en 2023.

Por todo esto y considerando la función de pilar que el IVA desempeña en un sistema tributario de generar ingresos significativos y estables, determinada por gravar el consumo en su gran mayoría, el cual representa entre el 70% y el 80% del PBI de una economía moderna, permitiendo asegurar la elasticidad con el nivel de actividad y neutralidad con respecto al ahorro, y actuando a su vez con políticas redistributivas focalizadas mediante la adopción de instrumentos y entrega de beneficios como lo son las transferencias condicionadas de ingresos según Barreix, Roca & Bés (2012). Esto encuentra fundamento en que en promedio, en las sociedades latinoamericanas, el 20% más pobre de la población dedica un 13,7% del ingreso declarado según las encuestas de hogares a pagar el IVA, mientras que el 20% más rico sólo tiene que destinar a este fin un 5,8% de su ingreso, según exponen Corbacho, Fretes Cibils & Lora (2011), demostrando una caída sostenida de la presión tributaria del impuesto a mayores ingresos, claramente exteriorizada en los deciles extremos, lo cual indica la regresividad del IVA al utilizar un indicador de bienestar. Significando que los deciles de menores ingresos soportan una carga casi de tres veces mayor que los más altos, al margen de las exenciones y desgravaciones que siguen sin resolver la regresividad del impuesto, generando errores de inclusión, no operando bajo los preceptos de capacidad contributiva antes enunciados y generando un costo fiscal representativo, sin lograr una progresividad en el tributo. El carácter universal de estas intervenciones no permite una discriminación acertada entre contribuyentes, a efectos de mejorar la focalización de beneficiarios, que deberían ser aquellos que pertenecen a los deciles inferiores de la población, por lo cual tanto las exenciones como desgravaciones, representan un subsidio generalizado que favorece mayoritariamente el consumo de los deciles con ingresos más altos de la población con un costo elevado para las arcas públicas.

Según Ainsworth (2006): “Ningún impuesto al consumo ha tenido los tres atributos críticos de un impuesto progresivo al consumo: una base amplia, una alícuota uniforme y alivio medido para aquello que presenten mayores necesidades”, dando el punto de partida para su análisis de lo que denomina Digital VAT -D-VAT-, donde enuncia la importancia de la complementación de la tecnología a tiempo

real, al momento de perfeccionarse una operación, con datos biométricos de identificación de usuarios, eximiéndolo de corresponder por su categorización, en ese momento del gravamen o reduciéndolo. Esto al tener control biométrico, minimiza muy considerablemente las posibilidades de fraudes, requiriendo para poder ser llevado a cabo, una gran inversión estatal. También debe establecerse con claridad los sectores que se deciden beneficiar para atenuar el impacto del impuesto, el importe a reintegrar y tope de la transferencia condicionada, como se denomina, pudiendo también materializarse, en una etapa anterior a la biométrica con tarjetas de débito física o virtuales del monto equivalente a la incidencia del IVA en el consumo del decil de corte, como ha sido la ley en nuestro país el DR 1387/2001, siendo pioneros en la región en devolución del tributo, aunque persiguiendo otro fin, por medio de tarjeta de transferencia electrónica que era la bancarización de las operaciones.

En la misma línea, y modo de ejemplificación, se puede analizar alternativas implementadas por países que han desarrollado variantes al sistema tradicional del Sistema del IVA, como es la República del Japón, siendo un claro ejemplo de una política fiscal redistributiva y disruptiva de la generalidad, ya que parte de la identificación de la población que se desea beneficiar y en el momento que ella perfecciona el hecho imponible, se la exime del impuesto a un conjunto de bienes y servicios que consideraban esenciales, siendo de primera necesidad como alimentos y medicamentos o servicios médicos principalmente, como el de alquileres de viviendas y servicios sociales. De esta forma la Administración Pública asume el gasto focalizado, exteriorizado en una menor recaudación neta, pero minimizándola representativamente, en base a que solo se aplique a quien la legislación ha identificado como beneficiario del reintegro o exención, brindando un alivio fiscal focalizado. El rol del Estado y la legislación en el diseño de la segmentación de los sujetos de los deciles más bajos, es la contracara para poder mantener desde el punto de vista recaudatorio la viabilidad de esta política fiscal. Otro ejemplo es el sistema canadiense, denominado "Goods and Services Tax Credits" que materializa un sistema mixto con exenciones para bienes y servicios con incidencia transcendental para sectores de menores recursos como son los alimentos y los medicamentos, pero esto complementándose, además, con una transferencia a sectores vulnerables para intentar amortizar el efecto regresivo del impuesto. El importe de éste se funda en las características particulares de los beneficiarios, en función del estado civil, integrantes del grupo familiar y nivel de ingresos, realizándose las transferencias en forma trimestral por la Agencia de Recaudación Gubernamental y cumpliendo un rol muy importante el nivel de formalización de la economía, obteniendo información de calidad sobre los beneficiarios para poder establecer con precisión los estándares para aplicar reintegro a través de transferencias directas del estado a la población objeto.

En concordancia con lo antes expuesto, Marchevsky (2014) expone que la manera de hacer evolucionar el tributo hacia la progresividad en la República Argentina es con la incorporación de herramientas tecnológicas, que son fundamentales para cambiar el paradigma, entendiéndose que la identificación de la población objeto, desde lo global, cumpliendo ciertas cualidades personales, puede colaborar a alivianar la regresividad de este tipo de impuesto desde el gasto público foca-

lizado, vía asignación directa. Eso podría materializarse, según el autor, y como hemos visto en los párrafos precedentes, con la implementación de una tarjeta de débito específica con un tope vinculado al consumo en bienes esenciales de los deciles más bajos, revirtiendo la incidencia de la regresividad, sobre los sectores más vulnerables.

En esta misma línea y profundizando el análisis, se puede apreciar los últimos los informes por las Encuestas Nacionales de Hogares en Argentina realizadas entre los años 2017/2018, que exponen la composición del consumo según las características del consumidor por rubro y franja etaria según se puede visualizar en el siguiente cuadro:

Rubro	2017/18 +65	2017/2018 Gral
Alimentos y bebidas	24,80	22,70
Indumentaria y calzado	4,80	8,70
Propiedades, agua, elect.	17,30	14,50
Mant. y equip. del hogar	9,40	5,40
Salud	12,40	6,40
Transporte y comunic.	12,70	19,50
Esparcimiento	13,90	15,20
Enseñanza	0,30	3,10
Bienes y servicios varios	4,40	4,50
Total	100,00	100,00

Tabla 5 (elaboración de mi autoría en base a última ENGHo Año 2017/2018 según INDEC. Consumo expresado en porcentualmente)

En la misma se puede ver la relevancia que tiene en el consumo para mayores de 65 años, siendo la población objeto de estudio del presente trabajo, en los bienes de alimentos y bebidas no alcohólicas, siendo aquellos bienes que componen la canasta básica alimentaria. Se puede apreciar la relevancia expresada por el 24.8% del consumo en este rubro, siendo superior por más de dos puntos porcentuales con respecto a la media general del total de consumidores. De igual forma opera la salud teniendo un incremento muy superior a la media para mayores de 65 y se expone también, en contrario, un detrimento del importe erogado en esparcimiento. Esto deja a la luz la importancia del consumo exteriorizado para cubrir necesidades básicas y las medidas que se puedan aplicar redistributivas para esto. A su vez, avanzando en el análisis, se ve incrementada la situación de esto cuando se analizan los quintiles más bajos según ingreso disponible como muestra el siguiente gráfico:

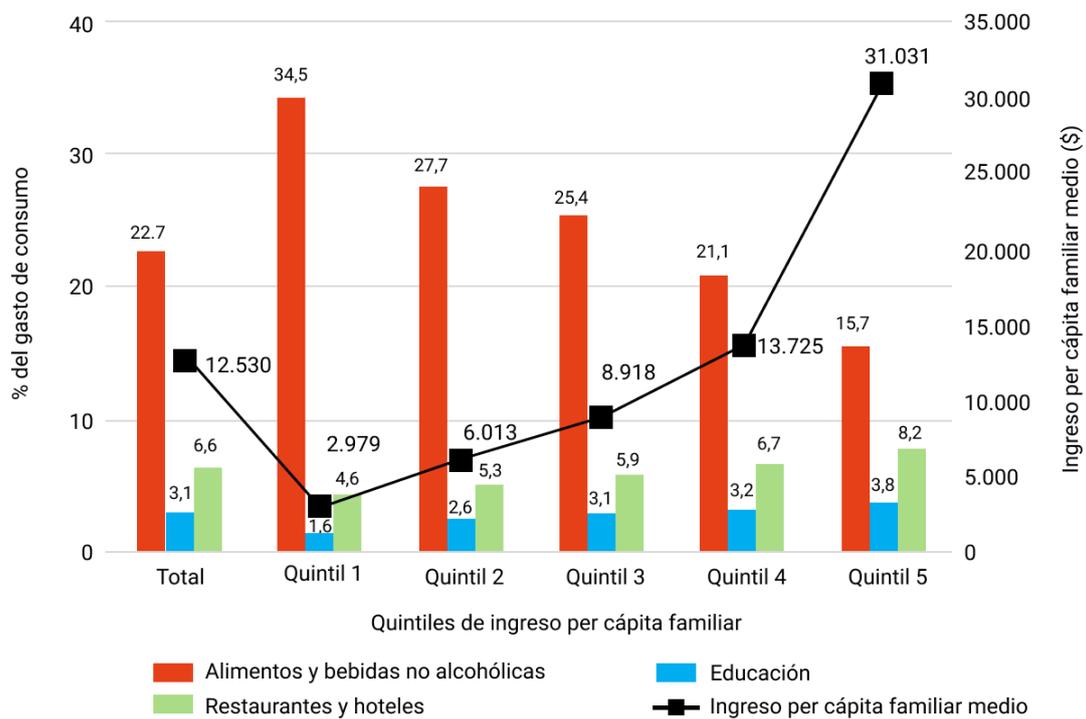


Gráfico 2. Porcentaje de gasto en Alimentos y bebidas no alcohólicas, Educación, Restaurantes y hoteles e ingreso per cápita familiar medio mensual según quintiles de IPCF. Localidades de 2.000 y más habitantes. Años 2017-2018 (INDEC. Encuesta Nacional de Gastos de Hogares 17-18)

En el mismo se puede apreciar en forma clara y en función al ingreso de referencia medio, la relevancia que cobran los alimentos y bebidas no alcohólicas conforme es menor el quintil, ascendiendo en el primer quintil al 34.5%, el segundo al 27.70%, y el tercer 25.4% de su consumo total, siendo estos superiores a la media general de consumo, y cayendo por debajo para el cuarto 21.7% y más notoriamente para el quinto quintil al 15.7%. Vinculando el total de gastos, desde la visión analítica de la relación entre los gastos y los ingresos, para exponer la situación que vive la población objeto del trabajo, siendo los jubilados con haberes mínimos, y a su vez, exteriorizar la importancia que tiene este rubro de consumo absorbiendo la mayoría de su ingreso disponible para la satisfacción de las necesidades básicas. Si consideramos el haber mínimo jubilatorio garantizado para darle un tercer punto de avance en la delimitación y así una mayor precisión de la población objeto con respecto a la satisfacción de las necesidades básicas en el sentido más restrictivo de la canasta básica alimentaria, y a su vez, la básica total, se presente el siguiente gráfico:

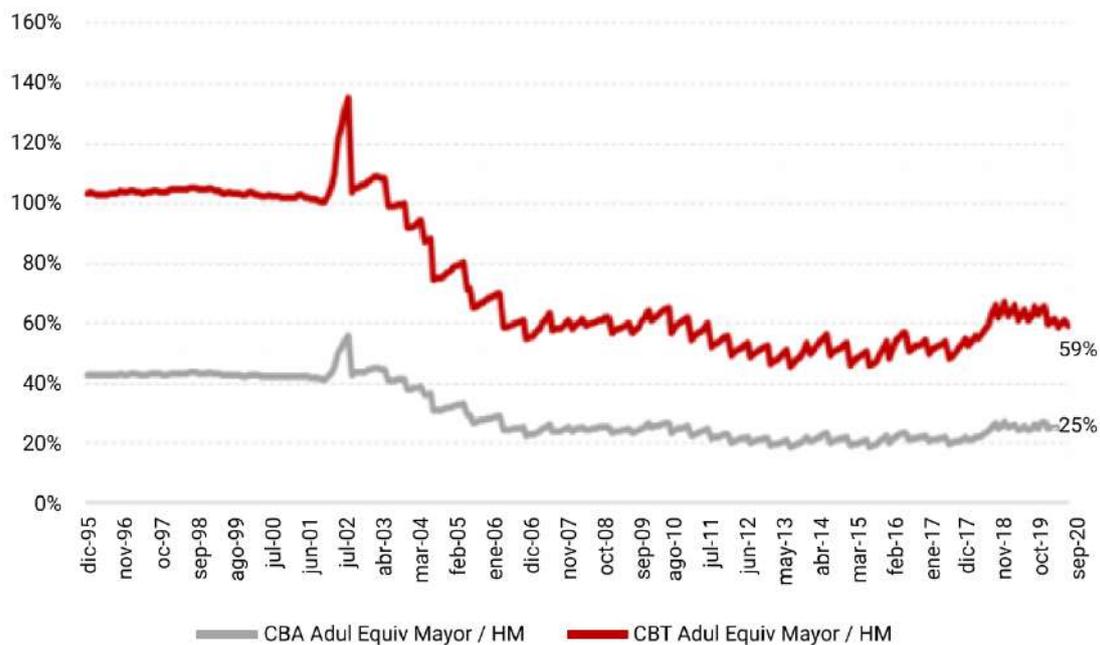


Grafico 3. Poder de Compra de CBA y CBT para adultos mayores respecto del haber mínimo jubilatorio (Dirección de Estudios de la Seguridad Social, dependiente del Observatorio de ANSES. Diciembre 2020 en base a datos de ANSES, INDEC)

Este expone el poder de compra de las prestaciones de los jubilados con haberes mínimos, que actualmente es percibido por más del 65% del total de beneficiarios, según se registra en la Administración Nacional de Seguridad Social, con relación a la canasta básica alimentaria y básica total, habiendo realizado la debida adecuación para su vinculación para un adulto equivalente, adaptando el valor de dicha canasta a 0,70 adulto, siendo el que correspondería a un beneficiario previsional promedio estableciendo que para septiembre de 2020 se requería el 59% del haber mínimo jubilatorio para cubrir la CBT habiendo llegado en los últimos 4 años a un 65% en su máximo, siempre considerando periodo de estudio del trabajo. Esto sería semejante y únicamente focalizado en los productos que se incluyen en la CBA y Total, pero dejando ver la trascendental importancia de los alimentos y bebidas no alcohólicas y servicios de necesidades primarias, dentro de los ingresos y el consumo de jubilados con haberes mínimos, siendo analizados desde la óptica de bienestar y la implementación de políticas de transferencias condicionadas de ingresos focalizado para recomponer la situación de vulnerabilidad presentada.

IV. ANÁLISIS DETALLADOS DE IMPLEMENTACIÓN, BENEFICIARIOS, EFECTOS PRESUPUESTARIOS E INCIDENCIA DE LEY DE 27.253 Y RG 4676 PARA JUBILADOS, CON HABERES MÍNIMOS PREVISIONALES PARA EL PERIODO DE VIGENCIA

Con el objetivo de obtener la información para el análisis correspondiente al periodo objeto se presentó una solicitud de información pública, garantizada por la Ley 27.275, de la cual se hicieron varias solicitudes para poder analizar el programa a través de los expedientes EX-2021-96871533- -APN-DNAIP#AAIP., NO-2021-124508184-APN-DICYDP#MEC#,EX-2023-12054781-APN- DNPAIP#AAIP, y EX-2024-93841649- -APN-DNPAIP#AAIP, siendo dirigidos a la Administración Federal de Ingresos Públicos, la ANSES y al Ministerio de Economía. A través de sus respectivas áreas internas de cada organismo encargadas de brindar la correspondiente información, y luego de procesos complejos y prolongados, se obtuvieron respuestas algunas de las consultas planteadas en los petitorios presentados a los diferentes organismos, solo obteniendo la excusación por parte de ANSES exponiendo no tener competencia en la temática, derivándolo al Ministerio de Economía propiamente.

Con los datos obtenidos, se pudo profundizar en el análisis analítico, principalmente considerando a los sujetos objeto del presente trabajo que son los jubilados con haberes mínimos, siendo que el programa también alcanzó a otros beneficiarios en sus etapas y sobre todo después del rebautismo del programa ("COMPRESIN IVA"), la información requerida debió segmentarse para posteriormente obtener conclusiones. En base a lo aclarado, se pudo obtener la cantidad de beneficiarios jubilados con haberes mínimos que efectivamente gozaron del reintegro, expuesto en la siguiente tabla:

Año	Jubilados con Haberes Mínimos	Jubilados c HM gozaron Beneficio L 27253	Jubilados c HM gozaron Beneficio RG 4676	Jubilados c HM Compre sin IVA RG 4676 9-23 a 12-23	Incidencia Porcentual
2016	2.988.143	513.321			17,18%
2017	2.857.625	569.653			19,93%
2018	2.496.576	635.024			25,44%
2019	2.733.730	3.345			0,12%
2020	2.741.609		468.008		17,07%
2021	2.637.560		481.816		18,27%
2022	2.595.668		624.085		24,04%
2023	2.431.671		S/D	1.021.031	42,09%

Tabla 6 (elaboración propia en base a Informe estadístico ANSES y Información AFIP por expediente enunciado en promedio anual de beneficiarios)

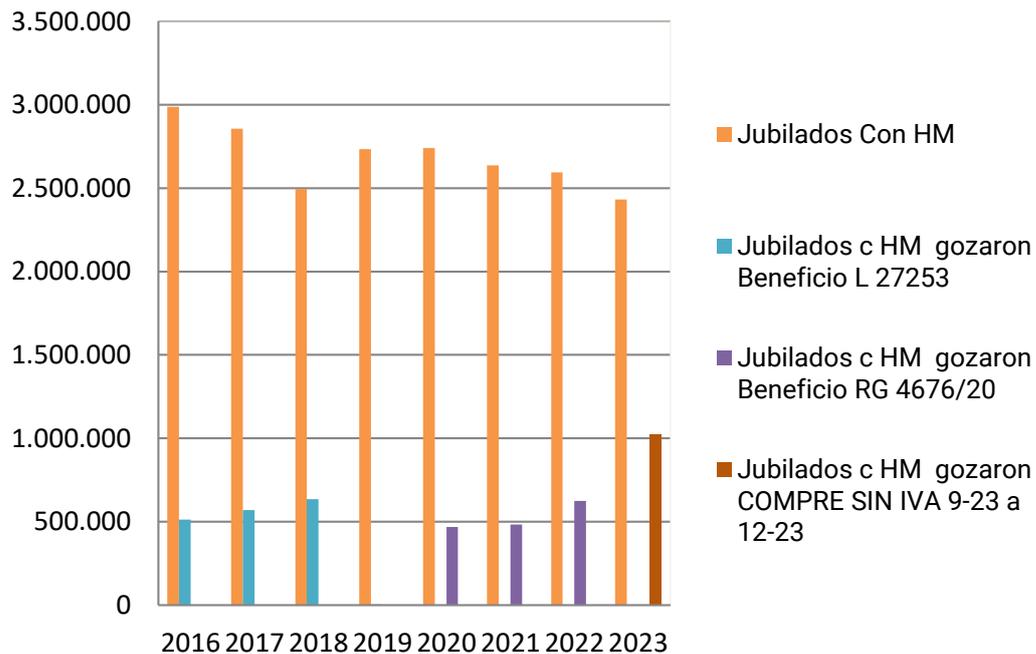


Gráfico 4. Cantidad de beneficiarios con relación al total de Jubilados C H.M. (elaboración propia en base a Informe estadístico ANSES 2023 e Información AFIP por expedientes enunciados)

Como se puede apreciar tanto en la tabla como en el gráfico expuesto, de la totalidad de jubilados con haberes mínimos que podían gozar potencialmente el beneficio, un muy bajo porcentaje ha podido usufructuarlo tanto de lo establecido por la Ley 27.253, como en la primer etapa de la RG 4676, solo viéndose incrementado representativamente sus últimos tres meses y medio, situación que podría encontrar fundamento en el incremento tanto del porcentaje de reintegro, el importe tope y la masiva publicidad, llegando al 42.09% de beneficiarios y casi duplicando la cantidad del periodo anterior. Cabe señalar adicionalmente que hasta ésta última, del total de posibles beneficiarios que abarcaba el programa completo, nunca se logró superar el 40% de usufructuantes, lo que deja a la luz la baja adherencia al programa en su generalidad, por su baja incidencia en la mejora del ingreso indirecto como causal principal.

Esto mencionado en el párrafo anterior se complementa con el importe finalmente utilizado por los beneficiarios jubilados con haberes mínimos según se puede exponer en el siguiente gráfico sobre su incidencia desde otra perspectiva. Se analiza la transferencia condicionada del estado hacia los jubilados con haberes mínimos por los regímenes analizados en todas sus etapas, cotejando el importe efectivamente reintegrado y el tope de reintegro establecido con relación al importe del haber mínimo actualizado por la ley de movilidad de la prestación básica jubilatoria, se presenta en forma gráfica de la siguiente manera:

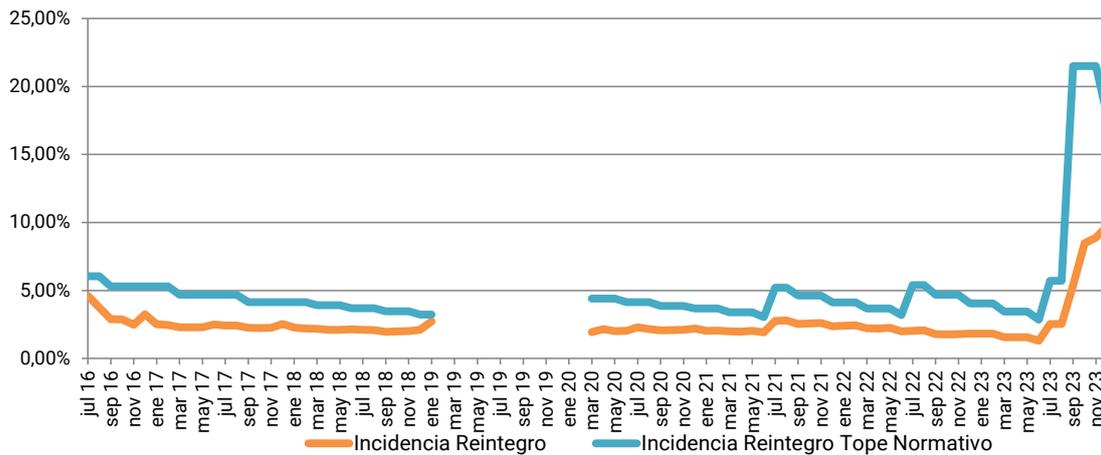


Gráfico 5. Incidencia reintegro s/haber mínimo jubilatorio (elaboración propia en base a Informe estadístico ANSES sobre base haberes mínimos jubilatorios e Información AFIP por expedientes enunciados)

Como se puede apreciar claramente, se percibe que al comienzo de la vigencia de la Ley 27.253, para tanto el reintegro tope normado como el efectivamente utilizado presentan una incidencia sobre el haber mínimo jubilatorio siendo de 6.05% y 4.62% respectivamente, coherente con el espíritu de la norma que en su inicio era generar el salario número 14 para los JHM. Es decir, que en caso de un jubilado con haber mínimo que utilizara la totalidad del beneficio otorgado por la presente Ley, vería reflejada una transferencia del estado, generando un incremento de su ingreso disponible en ese porcentaje. Estos porcentajes de incidencia, se vieron reducidos progresivamente conforme operaban los aumentos de los haberes mínimos de los jubilados y a su vez, a la falta de aplicación del artículo segundo párrafo cuarto de la Ley 27.253, sobre la actualización en dos meses del año, enero y julio respectivamente, a partir del primer mes del año 2017, en función al incremento de la canasta alimentaria, situación que se ve claramente en la decreciente incidencia del tope de reintegro normado en todo el periodo de análisis, reduciéndose hasta llegar al 3.22% en diciembre 2018. Ya con la vigencia de la RG 4676, y luego de casi un año y medio sin programa vigente, hace la primera corrección del tope llevándolo a pesos setecientos -\$700.00-, por lo que su incidencia se recompone comenzado en 4.40% para marzo 2020, pero no obteniendo nunca los porcentajes de incidencia originales, y volviéndose a marcar tendencia decreciente conforme avanzan los meses, por su falta de actualización programada y vinculada al efecto inflacionario primordialmente.

Con respecto a su utilización efectiva, se desprende también una situación decreciente pero a un ritmo desacelerado en su generalidad, con un comportamiento más estancado, producto de la baja utilización por los sujetos objeto, llegando a visualizarse en febrero de 2017 una incidencia de meramente el 2.46% sobre el haber mínimo, pero agravándolo aún más la diferencia habiente con la incidencia del tope normativo, llegando está al 2.84%. Es decir que al margen de la falta de actualización que marca la baja de incidencia, se presenta fuertemente una baja

presencia de utilización del programa, explicitado en el incremento de la brecha entre ambas variables a esa fecha.

Por último, ya en la tercera etapa del programa por la RG 4676, denominado COMPRE SIN IVA de solo tres meses y medio de vigencia, se visualiza un incremento considerable del tope potencial, llegando al 21.5% en septiembre 2023 pero con una utilización efectiva para ese periodo del 5.4% meramente, registrando una brecha potencial de 16.1% entre ambas, aún con un porcentaje que es del 21% desde esta última modificación de reintegro. Ya para el mes de diciembre 2023, se puede visualizar la contracción del tope debido al incremento del JHM, quedando la incidencia potencial en el 17.78% y una utilización efectiva en el 9.74% con una brecha entre ambas que no superó el porcentual del 8.04%. A su vez, es importante destacar que estos últimos casi cuatro meses, se presentó un proceso inflacionario de gran escala llegando al 25.5% según datos del INDEC para ese el último mes del programa, para lo cual el incremento del tope hubiera sido fundamental para la vigencia funcional, aprendiendo de los antecedentes vividos en estos 9 años en sus diferentes etapas.

En el mismo sentido, con el objetivo de brindar mayor claridad analítica es que se expone la evolución del haber mínimo jubilatorio con relación al consumo susceptible de reintegro según operó finalmente el programa, cotejándolo con la situación si se hubiera aplicado la actualización en función a la canasta básica de alimentos establecido en el artículo segundo en su tercer párrafo de la Ley 27.253 y sus incidencias, exclusivamente para los periodos de vigencia las dos normas bajo análisis. En forma comparativa, se exterioriza el importe del tope del reintegro normado aplicado contra el que hubiese correspondido en caso que se hubiera realizado la actualización en base al IPC sobre la canasta de alimentos que no fue finalmente aplicada, pero que es de gran importancia para el análisis de la situación que hubiese vivido el programa en caso de haberse aplicado completamente. Es de destacar que casi idéntica metodología de actualización contemplaba la última etapa del programa llamado COMPRE SIN IVA de la RG 4676, como se enuncio en el capítulo II, que replicó el resultado, no se aplicó.

Desde el comienzo de la norma hasta septiembre 2023 el incremento según demuestra este índice fue de 277,08 veces, es aquí la importancia del presente análisis con el efecto inflacionario contemplado, donde se puede visualizar el incremento del margen –expresado en barras en la gráfica– ante la incidencia que debió tener, al verdaderamente percibido.

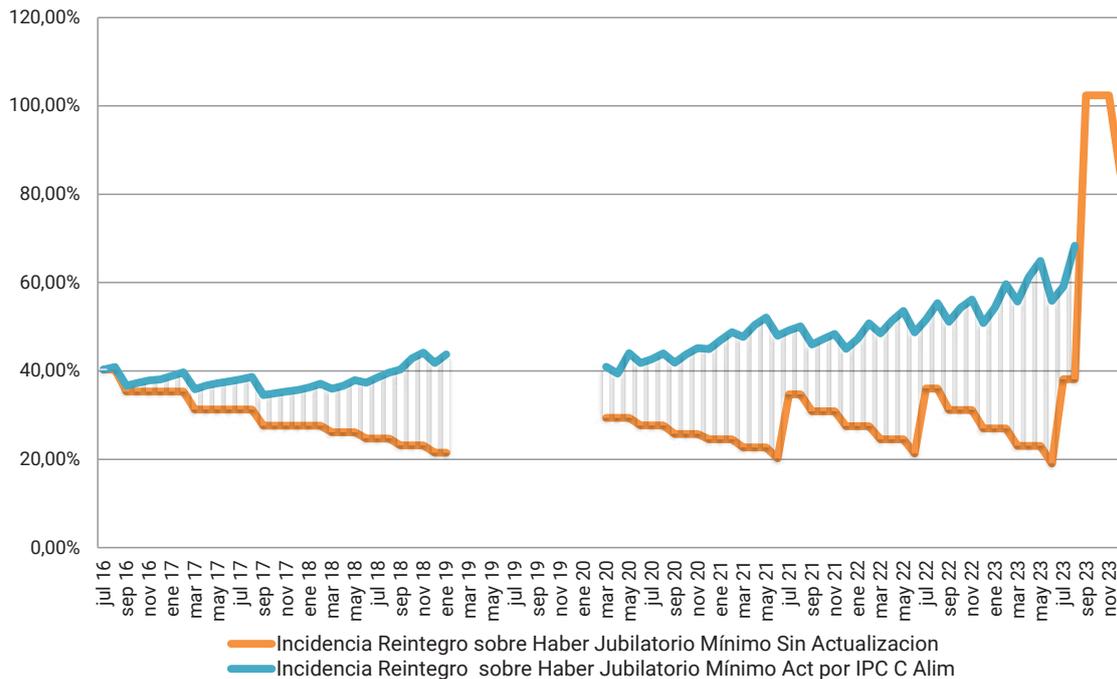


Gráfico 6. Incidencia s/JHM con actualización tope por IPC canasta alimentos (elaboración de mi autoría a solicitudes de información enunciadas)

Se puede apreciar la incidencia porcentual del gasto potencialmente susceptible de reintegro tope establecido en el nacimiento de la Ley 27.253, representado por el 40.33% del haber jubilatorio mínimo vigente al momento de inicio del programa. Esto se ve distorsionado en el transcurso del programa al no presentarse actualización durante toda su vigencia, aun estando establecida, para lo que al primer periodo que debería haber operado esto según lo establecido en la ley, enero 2017, se debería haber incrementado en un 10.02%, según lo demuestra el IPC en base a la Canasta de Alimentos, pero al no efectuarse la incidencia del beneficio se ve disminuida en su incidencia sobre el haber mínimo de jubilatorio bajando ya al 35.33%, debiendo haber sido en realidad 38.87%. De la misma manera sigue acrecentándose la brecha, que el gráfico demuestra visualmente de forma muy clara, de manera que cada vez es más representativa conforme avanzan los meses de vigencia hasta llegar al último mes de la ley⁶, enero 2019 donde la incidencia cae al 21.48%, mientras si se hubiera realizado la actualización debería haber sido del 43.77%.

Con la presencia en marzo 2020 de la RG 4676, se presenta una corrección del importe del gasto potencial en alimentos susceptible del reintegro, representando una incidencia de 29.37%, contra el 40.92% que debería haber sido en caso de se hubiera realizado la actualización correspondiente, siendo este porcentaje muy semejante al que se obtuvo en el mes de inicio de la Ley 27.253, más acorde con el espíritu esgrimido en las voces parlamentarias. Pero como sucedió

⁶ La Ley 27.253, pierde vigencia definitivamente el último día de diciembre de 2018, pero efectivamente fue en enero 2019, ya que hubo beneficiarios que gozaron del reintegro durante ese mes según los datos informados por la AFIP según EX-2021-96871533- -APN-DNAIP#AAIP.

anteriormente, conforme avanza se vuelve ampliar la brecha progresivamente aunque tuvo correcciones de tope, como se puede ver, a través de resoluciones enunciadas en el capítulo II, estas fueron arbitrarias, sin ninguna continuidad, en un proceso como se puede percibir de mayor incidencia de la canasta básica alimentaria en el haber jubilatorio por el proceso inflacionario erosivo del ingreso disponible, viéndose materializado en la magnitud de las barras en la gráfica, llegando a inicio de septiembre 2023 con una diferencia de 30.21% entre la incidencia que fue y la que debió ser.

Ya en los últimos 3 meses y medio del programa, llamado COMPRE SIN IVA, pero ciertamente dentro de la misma resolución marco, hay un cambio importante del paradigma, revirtiendo la situación antes descrita, ya siendo susceptible todo el gasto potencial que pueda tener con el ingreso de su haber mínimo un jubilado, pero quizás sin la posibilidad potencial de continuidad por magnitud que esto representa para el gasto del tesoro nacional como se expondrá en la siguiente gráfica.

Por último, para finalizar y habiendo expuesto diferentes análisis con respecto a la ejecución, incidencias específicas, y otras particularidades del programa a través de sus tres etapas, es importante complementarlo con las partidas presupuestarias y el gasto tributario finalmente ejecutado para llevar adelante esto. A través de las solicitudes de información detalladas precedentemente, el Ministerio de Economía informó el gasto ejecutado para los periodos de vigencia, de lo que se desprende lo siguiente:

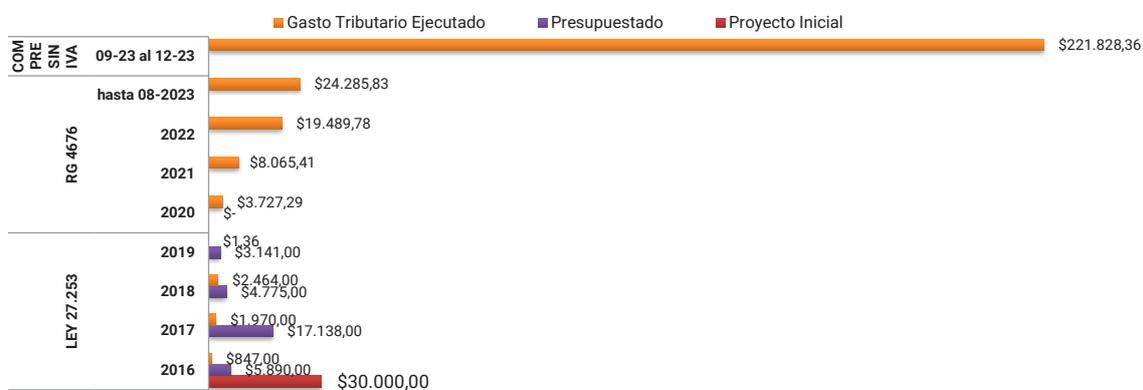


Gráfico 7. Presupuesto y ejecución Ley 27.253 y RG 4676 (elaboración propia en base informe a solicitudes de información enunciadas e informes HCDN 103 y 110 expresado en millones a valores nominales)

Como se aprecia claramente, la intención original del proyecto de la Ley 27.253 con un presupuesto proyectado de unos 30.000 millones de pesos para todo el universo de potenciales beneficiarios, no pudo materializarse de la forma esperada, siendo en 2017 el año que a valores nominales mayor impronta tuvo en el presupuesto, pero meramente se llegaron a ejecutar 1.970 millones de pesos, representando esto únicamente el 11.49% del total previsto para ese año. Ya en 2018 la pretensión presupuestaria se vio significativamente restringida, logrando ahí una ejecución de 51.60%, pero ya también con un alcance bastante menor. En

2019, se incluyó en el presupuesto, pero la norma no estuvo vigente, solamente los primeros días del mes de enero residualmente que arrojaron una ejecución del 0.43%. A partir de 2020, ya con la vigencia de la RG 4676 y una financiación propia del Tesoro de la Nación, no se incluyó en el presupuesto nacional y en función al total de los reintegros otorgados, se percibe el incremento en valores nominales principalmente incididos por el efecto inflacionario, hasta la llegada de la modificación y ampliación de beneficiarios del programa en septiembre 2023, el cual duro meramente tres meses y medio, pero que tuvo un gasto tributario muy representativo, casi 10 veces lo erogado nominalmente en los 8 meses anteriores de 2023, y haciéndolo de muy compleja materialización en el tiempo como política redistributiva, principalmente por la ampliación de beneficiarios potenciales, desvirtuando el espíritu original tanto de la ley como de la resolución y el resguardo de su capacidad contributiva. De esta manera, se sigue vislumbrando de forma clara las grandes diferencias que presento el programa, en sus tres etapas, con respecto al espíritu y su alcance concebido en su nacimiento.

V. CONCLUSIONES FINALES, SUGERENCIAS Y PERSPECTIVAS

En el presente trabajo se ha intentado abordar desde una amplia perspectiva el régimen de reintegro de IVA de la Ley 27.253 como la RG 4676/2020 en toda su vigencia, analizado específicamente para jubilados con haberes mínimos, como una herramienta de política fiscal que resguarde los principios tributarios, especialmente el principio de igualdad, percibido desde su concepción contemporánea vinculado a la capacidad contributiva del sujeto objeto, y la capacidad del Estado de diseñar políticas y normativas capaces de garantizar estos preceptos. Siendo en este caso, analizado para los jubilados con haberes mínimos integrantes del menor quintil de ingresos de la sociedad y sujetos que focalizan, como pudimos describir en los capítulos anteriores, gran parte de sus ingresos al consumo de bienes de primera necesidad.

Para lo cual, aunque como pudimos ver, representa una política tributaria con fines redistributivos que mejora el ingreso disponible, pero desde la apreciación cuantitativa no cumple plenamente lo esperado todo su periodo de vigencia. Esto queda exteriorizado principalmente por su baja representatividad de mejora en el ingreso disponible de los JHM como se expone en el Gráfico 5, siendo analizado desde dos aspectos fundamentales, el primero es la incidencia de la efectiva utilización, en segunda medida, considerándolo desde el tope que la norma establece del reintegro, visualizándose una incidencia decreciente conforme operaban los aumentos de los haberes mínimos de los jubilados, reduciéndose con excepción de los últimos tres meses y medio que pareciera una política de un complejo sostenimiento en el tiempo. Lo expresado, se ha suscitado fundamentalmente por la falta de aplicación de la actualización del tope normado conforme el índice de la canasta de alimentos, haciendo disminuir representativamente la incidencia del importe potencial susceptible del reintegro, y de esta manera perder la posibilidad de mejorar consistentemente el ingreso disponible y la capacidad de compra como fue considerado en el espíritu de la ley y su dictamen en mayoría

esbozando que este programa traería aparejado un incremento de casi un sueldo más al año para los jubilados con haberes mínimos (HCDN, 2016, p.4). De esta forma y al perderse el vínculo originario de actualización con relación a lo que se intenta resguardar, siendo en este caso, la capacidad de consumo de bienes de la población objeto vulnerable, la ejecución del programa pierde la eficiencia proyectada.

Como expresó la Dra. Claudia Balestrini en la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado de la Nación Argentina (2016, p.6), por su entonces Subsecretaria de Ingresos Públicos de la Nación, el objetivo del reintegro del impuesto al valor agregado fue dotar de progresividad a un impuesto que no la tiene y que afecta principalmente a los deciles más bajos principalmente, como se puede visualizar en la tabla 5 y en el grafico 2 del capítulo tercero. Aún dicho esto, el régimen no logró representativamente ni consistentemente mejorar en el ingreso disponible de los JHM, fundamentado principalmente por la falta de representatividad del importe susceptible y la omisión de la actualización normada.

Por lo antes expresado, y focalizándose ahora desde la visual presupuestaria, se puede percibir como se expone en el grafico 8 del presente trabajo, un planeamiento presupuestario inicial de 30.000 millones para su implementación plena, situación a la que nunca se arribó, como se puede observar en los escasos y decrecientes importes incluidos en el presupuesto en sus años de vigencia, y aún se vislumbra mejor esto cuando se considera el importe finalmente ejecutado, con importes sinceramente muy bajos con respecto al espíritu original de la norma, y dejando a la luz la poca utilización y valoración del régimen.

Es importante destacar que el resurgimiento del régimen a través de la Resolución General 4676/20 que establece una metodología de implementación, fines, sujetos pasivos, importes susceptibles de reintegro y actividades económicas alcanzadas, casi idéntica a cuerpo completo, volviendo en alguna medida al espíritu de la Ley 27.253, pero presentando un cambio fundamental en su financiación, saliendo del régimen de coparticipación, al no haber sido enfocado el reintegro desde el Impuesto al Valor Agregado, sino meramente estableciendo que será financiado con partidas designadas por el Ministerio de Economía –art18. L27.541-. Esto encuentra fundamento en el reclamo y pedido de explicaciones constantes de las provincias con respecto al detrimento en la recaudación neta de reintegros por impuesto al valor agregado con la Ley 27.253. Más claro se puede percibir esto considerando que no tuvo planteos de vulneración del principio de legalidad por parte de las provincias, como se ha trabajado en el capítulo I, habiendo sido una norma que se definió casi íntegramente a través de una Resolución General de la Administración Fiscal de Ingresos Públicos.

PALABRAS FINALES

Lo que ha querido realizarse en la República Argentina a través de la Ley 27.253 como inicio de un proceso, ha permitido analizar, lo que ya en otros países del mundo se viene implementando, que es la focalización en las características del sujeto para la personalización del tributo efectivamente soportado, como elemento esencial para resguardar el principio de capacidad contributiva. La tecnología, en este aspecto cobra relevante importancia, y en el trabajo se ha podido desarrollar la complejidad que ha traído aparejada la falta de la implementación de estas para el cumplimiento de los objetivos esbozados en el programa, siendo la baja bancarización de cobranzas en comercios, y a su vez, el bajo conocimientos por parte de los jubilados con haberes mínimos, dos elementos que han incidido negativamente, viéndose reflejado en la cantidad de beneficiarios efectivos, siendo muy distante al universo potencial en todo su periodo de vigencia.. De la misma manera, una herramienta de política tributaria como esta, que logre una consolidación a largo plazo requiere para lograr sus objetivos de aplicación una metodología de actualización fundamentada y respetada, como en este caso un índice de actualización establecido por el costo de la canasta alimentaria, para brindar previsibilidad y estimular a los sujetos susceptibles que la incorporen a sus operaciones habituales.

Quizás la última etapa desde Septiembre 2023 de la RG 4676/20, llevando el porcentaje al 21% y con la intención de materializar la resolución en una ley, la cual logró superar el primer filtro legislativo obteniendo media sanción, contemplando un tope con actualización en base a la canasta básica alimentaria para una familia tipo 2, parecía volver al origen de la 27.253, con la deficiencia, desde lo que pudimos verificar cuantitativamente del gasto tributario aparejado por el incremento de beneficiarios potenciales. Eso viéndose cristalizado por ejemplo en la equiparación de un JHM con un jubilado con 6 haberes mínimos o un trabajador que posee un ingreso 6 veces superior, y otorgándole a ambos el mismo reintegro potencial, pero no teniendo la misma vulnerabilidad ni la misma capacidad contributiva. Esto no es expuesto en desmedro de los nuevos beneficiarios incorporados, sino analizado en pos de la mera continuidad y proyección en el tiempo que necesita un programa de esta envergadura y estos objetivos. Y a su vez, hasta quizás aprendiendo de lo vivenciado por el Decreto 567/18.

Aún con las falencias percibidas y descriptas para su ejecución, con los análisis realizados a lo largo del trabajo, ya que a la fecha de estas palabras el programa ha perdido vigencia hace casi once meses, ha representado un avance en la política fiscal redistributiva intentando resguardar los principios de la capacidad contributiva, en este caso para los jubilados con haberes mínimos, considerando esto un camino nuevo, que requiere principalmente continuidad, metodologías estables de actualización, y normativas que resguarden su eficiencia y aplicación, para así lograr una mayor penetración de este estilo de programa y atenuación de los efectos regresivos del sistema fiscal, ponderando una distribución más equitativa del ingreso hacia un sector de gran vulnerabilidad como son para los jubilados con haberes mínimos y una mejora consistente de su ingreso disponible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Administración Federal de Ingresos Públicos. División Acceso a la Información Pública (2021). Respuesta a solicitud de información pública. EX-2021-96871533- -APN-DNAIP#AAIP.
- Ainsworth, R. (2006). The Digital VAT (D-VAT). *Working Paper Series, Law and Economics* (pp. 6-45). Boston University School of Law.
- ANSES (2021). Estadísticas de la Seguridad Social Segundo Trimestre 2021 recuperado de <https://www.anses.gob.ar/informacion/estadisticas-de-la-seguridad-social>
- ANSES (2023). Estadísticas de la Seguridad Social. Movilidad. Prestación básica universal, haber mínimo y máximo, base imponible mínima y máxima del régimen general SIPA. P.4.1.
- Barreix, A., Roca, J. & Bés, M. (2012). *Reforma fiscal en América Latina: ¿qué fiscalidad para qu+e desarrollo?* Capítulo: "Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo. El IVA Personalizado" (pp. 49-77). Editorial de la CEPAL.
- Bidart Campos, G. (2000). *Manual de la constitución reformada* (p. 164). Buenos Aires: Ediar.
- Bossio, D. (8/10/2015). Proyecto del candidato a presidente Daniel Scioli: Devolver el total IVA a todas las compras con tarjetas a jubilados que ganan la mínima, incrementando un 21% el ingreso disponible. Télam.
- Casas, J. (1996). El principio constitucional de generalidad en materia tributaria. *Revista Iberoamericana de Derecho tributario*.
- Casas, J. O. (1994). *Estudios de derecho constitucional Tributario* (p. 167). Editorial Depalma.
- Casas, J. O. (1996). El principio constitucional de generalidad en materia tributaria (pp. 167-174). *Revista Iberoamérica de derecho tributario*, España.
- Corbacho, A., Fretes Cibils, V. & Lora, E. (2011). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo* (p. 247). Editorial del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fernandez, B. M. (2016). Interpretación del proyecto de Ley del Régimen de reintegro por compra en comercios de venta minorista (pp. 2- 3). *Práctica y Actualidad Tributaria*. Editorial Errepar.
- Fondo Monetario Internacional (07/06/2018). Comunicado de Prensa 18/216. Recuperado <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/07/pr18216-argentina-imf-reaches-staff-level-agreement-with-argentina>
- García Belsunce, H. (1989). *El concepto de rédito en la doctrina y en el derecho tributario*. Depalma, Buenos Aires.
- García Belsunce, HORACIO (1982). *Temas de derecho tributario* (p. 80). Editorial Abeledo Perrot.

- INDEC (2024). Precios al consumidor de un conjunto de alimentos, bebidas y otros artículos abril. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>
- Jarach, D. (1996). *Finanzas Públicas y Derecho Tributario* (p. 297). Editorial Abeledo Perrot.
- Macri, M. (1/3/2016). Transcripción taquigráfica de discurso de apertura por el Presidente de la Nación Argentina de sesiones ordinarias del periodo 134 ante la HCDN 1 de marzo de 2016, p. 13.
- Marchesvsky, R. (2014). *El IVA del Siglo XXI: Un Impuesto Progresivo* (pp. 1-11). Editorial Errepar. Doctrina Tributaria
- Ministerio de Economía, Dirección de Información Ciudadana y Datos (2021). Respuesta Expediente Solicitud de Información Pública NO-2021-124508184-APN-DICYDP#MEC.
- Mucci Lopez, M. M. (2021). Solicitud de Información al Poder Ejecutivo de la Nación expediente IF-2021-100812029-APN-DTD#JGM.
- Musgrave, R. (1992). *Teoría de la Hacienda* (pp. 96, 167). Editorial de la Universidad de Barcelona.
- Novelli, M. H. (2007). Los principios Generales de la Tributación en la Constitución Argentina (pp 128-129). *Crónica Tributaria* N° 122/2007. Instituto de Estudios Fiscales, España.
- OCDE (1984). Tax expenditures: a review of the issues and country practices.
- OCDE (2021). Estructuras tributarias en la OCDE y promedios regionales. Recuperado de <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/07/pr18216-argentina-imf-reaches-staff-level-agreement-with-argentina>
- Peña, M. (2017). Informe 103 de Jefatura de Gabinete ante Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Poder Ejecutivo de la Nación (18/04/2016). Mensaje 590/16 de proyecto de Ley 27.253.
- Salinas Arrambide, P. (1990). La exención en la teoría general del derecho tributario (p. 108). México: Tribunal Fiscal de la Federación.
- Schmölders, G. (1962). *Teoría general del impuesto* (pp. 58 y sig.) Madrid: Editorial de Derecho Financiero.
- SCJN (1/10/2019). "Prov. de E. Ríos c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad. Incidente de medida cautelar".
- SCJN (1941). Sentencia "Cobo de Macchi Di Cellere Dolores C/ Provincia de Córdoba".
- SCJN (1943). Sentencia "Malvina Mason de Gil c/ Municipalidad de Santa Rosa".
- SCJN (2/3/59). Sentencia "Lorenzo Larralde y otros s/ demanda de inconstitucionalidad".

- SCJN (20/06/1928). Sentencia “D. Eugenio Díaz Vélez c/ Provincia de Buenos Aires”.
- SMITH, A. (1956). *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones (1776)* (p. 684). Traducción española Editorial Aguilar.
- Stanley, C. (19/02/2016). Quita del IVA para AUH y jubilados se hará a través de compras con débito. <https://www.ambito.com/politica/quita-iva-auh-y-jubilados-se-hara-traves-compras-debito-n3928277>
- TN Economía (14/03/2018). El Gobierno subirá el tope del reintegro de IVA a jubilados y beneficiarios de AUH que paguen con tarjeta de débito. Recuperado de https://tn.com.ar/economia/el-gobierno-subira-el-tope-del-reintegro-de-iva-jubilados-y-beneficiarios-de-auh-que-paguen-con_856694/
- Tribunal Constitucional Español (20/07/1981). S.T.C 27/1981, F.J.4 Recurso de Inconstitucionalidad N° 38/1981.
- Villegas, H. (1998). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* (pp. 187-192). Editorial Depalma.

EL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO. REFLEXIONES EN PRIMERA PERSONA Y CON CONOCIMIENTO DE CAUSA

GABRIEL EDUARDO OJEDA FOSARO

Magíster en Dirección y Gestión de Centros Educativos (Universidad de Barcelona). Especialista en Evaluación Económico Social de Proyectos (Universidad de los Andes). Especialista en Evaluación y Gestión Universitaria (IGLU-OUI). Contador Público Nacional (UNNE). Licenciado en Administración (UNNE)

EL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO. REFLEXIONES EN PRIMERA PERSONA Y CON CONOCIMIENTO DE CAUSA

La problemática del presupuesto universitario no es nueva. Ni es un problema argentino. Al menos no lo es exclusivamente. Me consta personalmente que al menos en los últimos 30 años viene siendo una preocupación de los rectores y gestores universitarios, así como de especialistas en educación, en economía en general y en economía de la educación en particular.

Sin embargo, el tema se plantea hoy como una cuestión dicotómica, en la que por un lado se pone en duda el uso eficiente y racional de los recursos que se asignan (y su auditoría) y por otro lado se contamina con el planteo de la autonomía y la gratuidad de los estudios superiores, cuestiones estas últimas que no están ni deberían estar en discusión.

Determinar el financiamiento que se requiere para implementar políticas que garanticen el derecho a la educación superior no es sencillo ni unívoco. Esto no se debe a limitaciones de la teoría económica, sino a que su elaboración no forma parte de su campo específico; al menos la economía no es la única disciplina que puede resolver esta cuestión.

Los recursos necesarios para alcanzar una educación de calidad son múltiples y, de éstos, los monetarios son sólo la expresión final de definiciones de política hechas tanto en el pasado como en el presente y su proyección futura.

Más aún, no hay ninguna inversión educativa que no pueda explicarse por medio de definiciones políticas.

En otras palabras, los costos no son autónomos de lo que éstos representan y de los hechos y decisiones que los originan. Por supuesto, los recursos que finalmente se asignen dependerán de la interacción entre esas decisiones y de la restricción presupuestaria que impone límites a su efectiva prosecución.

Proyectar los recursos necesarios para financiar la educación es difícil porque los fines perseguidos son múltiples e intangibles. Si el estudio de los factores que explican los costos actuales es problemático, la estimación de aquellos que permitirían garantizar el derecho a la educación es una tarea más ardua aún.

Hasta ahora no ha sido posible elaborar una ecuación que defina el costo de brindar educación a una persona. En primer lugar, antes de iniciar cualquier tarea de este tipo corresponde preguntarse sobre la educación de qué alumno se está hablando. No es lo mismo para la política y, por lo tanto, para su financiamiento, si se trata de acciones dirigidas a jóvenes que se encuentran fuera del sistema, o si ya están dentro de la universidad y desde hace cuánto tiempo.

Estas inquietudes no tienen una respuesta única pues no es posible ahondar en los costos educativos sin analizar el destinatario último del servicio (los alumnos) y las características propias de ese servicio (los otros actores intervinientes en el proceso).

LA FUNCIÓN DE LOS COSTOS EDUCATIVOS

Los estudios de funciones de producción en educación se encuentran entre los análisis más controvertidos y con menos consenso.

Las universidades son instituciones productoras de un conjunto muy heterogéneo de servicios educativos, destinados a demandantes que son muy diferentes entre sí.

Dentro de una misma institución, los costos de la enseñanza varían de una disciplina a otra y no es razonable estimar costos similares para disciplinas que requieren el uso de laboratorios, clínicas, salidas de prácticas de campo, etc., con otras que solamente demandan la utilización de salones de clase, con atención de conjuntos de alumnos, con ejercicios colectivos de similares resoluciones.

En el mismo sentido, no habría demasiadas variaciones o diferencias en los costos de la enseñanza de disciplinas similares en distintas instituciones. Al menos en principio no sería razonable.

La variable alumnos es ineludible ya que no se concibe un sistema educativo sin educandos. El alumno es el elemento más incidente en la ecuación. Sin duda que la variable docente también es relevante, ya que el docente es el conductor de los procesos en la función educativa (enseñanza y aprendizaje).

Por lo tanto, definir la relación alumnos/docentes aparece inmediatamente como una cuestión primordial al tratar la asignación de recursos para la educación. Pero esta relación no es lineal, directamente proporcional, ni mucho menos homogénea.

Siendo el alumno el principal inductor de costos de producción del servicio educativo, a medida que se incrementa la cantidad de alumnos participando de un mismo espacio o situación educativa, se producen incrementos en la relación con quienes imparten la enseñanza (los docentes), con independencia de la antigüedad de la institución, de los docentes y de su categoría.

La cuestión de cómo operan los alumnos como inductores de costos en su relación con quienes imparten la enseñanza, es decir si constituyen variables discretas o variables continuas, es otra de las cuestiones que no está totalmente definida.

Cualquiera sea el modelo educativo, pedagógico y didáctico que se emplee, cada docente solamente puede atender los aprendizajes de una determinada cantidad de alumnos, superada la cual, se requerirá otro docente. Es decir, funciona por módulos, matemáticamente, como una variable discreta.

Si se considera que las variaciones operan como variables discretas (por intervalos), es imprescindible definir cómo se tratarán los saltos de intervalos, es decir cuando la cantidad de alumnos por docente pasa de un intervalo al siguiente. Las opciones son asignar un docente más hasta el límite del intervalo siguiente, o asignar "porciones de docentes" en el transcurso del intervalo hasta el límite (operando como si fuera una variable continua).

Los costos salariales del personal de apoyo universitario (No docentes) tienen un comportamiento similar.

Hay sin embargo otros costos que tienen un comportamiento distinto, operando como “fijos” y por lo tanto a mayor cantidad de alumnos, menor será el costo proporcional (costo por alumno). En esta categoría podemos ubicar los costos salariales de las autoridades superiores. Por ejemplo, cualquiera fuere la cantidad de alumnos totales, cada universidad tendrá un solo Rector, por lo que el costo por alumno será menor cuanto mayor sea la cantidad de alumnos. Esto se conoce como función “economía de escala”.

Para cualquiera de las diferentes formas de emprender el análisis de los costos de la educación, se necesita que se identifiquen los recursos a emplear -humanos, materiales, temporales- y se consideren sus precios para poder arribar al costo. Levin y McEwan (2001) llaman a este método “de los ingredientes” y resulta muy útil para ordenar la variedad de recursos que involucra la educación. Sintéticamente, la idea que sustenta este enfoque es que toda intervención utiliza elementos que tienen un costo. Si es posible identificarlos, se podrá estimar el costo total de la acción. Este algoritmo requiere que cada acción se describa en términos de los recursos que se necesitan para lograr el resultado esperado.

La esencia del método de los ingredientes es la del presupuesto por programas: busca relacionar los costos a los resultados esperados, dirigiendo la atención al programa en sí y a sus objetivos, más allá de la desagregación de partidas y elementos de costos. Esta forma de proyectar los costos intenta identificar los elementos del proceso de implementación necesarios para alcanzar los resultados establecidos, vinculando el presupuesto al planeamiento y cuantificando los resultados esperados.

Los dos insumos principales para conocerlas son:

- a) el programa curricular a impartir y,
- b) el modelo de organización.

A partir de allí, se deben definir las acciones y recursos que se requieren para llevarlo adelante y asegurar su provisión. A los efectos del financiamiento, lo que interesa es tanto la cantidad y distribución de las asignaturas a brindar, como el tiempo destinado a la enseñanza de esas materias.

De los distintos determinantes del costo educativo los derivados de implementar el plan de estudios son los más sencillos de estimar, basta con saber la cantidad de horas de cada caja curricular y su desagregación en asignaturas o materias.

Básicamente, para determinar la cantidad de docentes frente a curso se debe disponer de la información sobre tres definiciones de política institucional. La primera es el programa curricular y la cantidad de horas que de él se deriva. La segunda, la cantidad promedio de alumnos por curso que tiene o tendrá el o los establecimientos educativos en cuestión. La tercera, es la carga horaria de trabajo del o de los docentes involucrados.

Para una cantidad dada de alumnos, la interrelación de esas tres dimensiones permitirá determinar cuántos docentes frente a clase se requieren.

Luego, con la información salarial, el cálculo de los costos es más o menos inmediato.

Este es el método más usual para proyectar las necesidades financieras. A su vez, conforme sean los demás ingredientes, cambiarán los parámetros y formas, pero la esencia es ésta. A partir de allí, como se dijo, se pueden proyectar los costos totales y por alumno, tipificarlos en función de los distintos niveles, modalidades y/o ámbitos educativos, recurrir a ellos para construir índices de distribución de recursos según sea la composición de la población estudiantil, la complejidad de la oferta académica de la institución, etc.

El sistema universitario cuenta con suficiente información como para un tratamiento mucho más racional y razonable de la cuestión presupuestaria. Y es posible mejorarlo mucho más aún si se tomara verdadera conciencia de su necesidad y aplicabilidad, como se consideró en reiterados plenarios de rectores.

No es el objetivo ni la intención de esta propuesta siquiera insinuar un modelo pedagógico ni proporcionar “cargos” de personal; el propósito es desarrollar pautas metodológicas para asignar fondos en forma equitativa, para que cada universidad aplique esos fondos asegurando la prestación del servicio educativo de acuerdo con sus definiciones de política institucional.

Por todo lo expuesto, a los efectos de aprovechar la larga experiencia lograda en el sistema a través de todos estos años, esta propuesta se basa en el Modelo Normativo de Asignación Presupuestaria (SPU 2002, ver infra). Sin embargo, busca la construcción de un instrumento, al que no se denominaría “modelo” sino, “pautas”, “criterios” “procedimientos”, o “metodología”, para lo cual, deberían definirse claramente las bases conceptuales y su aplicación.

Para capitalizar también todo lo invertido en los desarrollos de los últimos 20 años, resultará de utilidad la aplicación del software SIU Calchaquí, con las adaptaciones y ajustes necesarios, como se expone en esta propuesta.

Para determinar la cantidad de docentes por curso se necesita disponer de información sobre el programa curricular, la cantidad de alumnos promedio por curso y la carga horaria del o de los docentes involucrados. Para una determinada cantidad de alumnos, estas tres dimensiones estarán íntimamente relacionadas y permitirán determinar cuántos docentes se requieren por curso.

Las bases conceptuales de esta metodología serían:

- a) La adopción de un modelo didáctico de referencia
- b) La definición de “alumno computable”
- c) El relevamiento de los datos reales al menos anualmente de los que serían los “alumnos computables”, las asignaturas y las carreras de cada universidad.

Apenas se analice esta propuesta, se advertirá que se necesita un modelo, pero no ya un modelo de asignación sino un modelo didáctico “de referencia”¹. Se requiere definir la relación docente-alumno en función de la adopción de un modelo didáctico y una tecnología educativa, para sobre esas bases realizar una tipificación de asignaturas, profundizando la clasificación del Modelo Normativo, la que tiene interesantes aportes conceptuales. Por lo tanto, es esta una cuestión básica a resolver.

En este análisis, la forma de organización institucional resulta indiferente, ya que al ser la asignatura la unidad de análisis y por lo tanto la unidad de costo, y la variable alumno la inductora principal de los mismos, el comportamiento será idéntico en universidades organizadas por facultades, por departamentos o matricial.

La definición de “alumno computable” no es menor, ya que en el Modelo Normativo se computan solamente los llamados alumnos “activos” o “reinscriptos”. En la adopción de esta metodología se tendría que discutir esta conceptualización, porque al partir de la “realidad observada” no puede desconocerse que los alumnos que se inscriben y comienzan una actividad educativa en situación de aula son inductores de costos durante todo el tiempo que permanecen matriculados, aunque en algún momento posterior dejen de cursar. Y porque, por otra parte, la permanencia en el aula aumenta la relación alumnos-docente lo que conspira contra la calidad de servicio que reciben los que continúan.

En esta metodología, para las universidades y carreras nuevas tendrán que formularse supuestos al inicio (puesta en marcha), pero para los períodos siguientes (a partir del segundo año), se tomarían de la realidad los datos de las carreras, de sus planes de estudio y de la cantidad de alumnos que cursa cada asignatura de esos planes de estudio. A partir de este punto, se aplicarán las relaciones docente-alumno estándares.

En todo caso, los datos reales observados deberían ser los más cercanos posibles al tiempo de la aplicación de la metodología (alumnos y docentes del año –o cuatrimestre- inmediato anterior) ya que su antigüedad provocaría distorsiones en los resultados, habida cuenta de que su aplicación se haría como siempre para calcular el presupuesto a otorgar en el período siguiente, cuya realidad futura se ignora.

Es cierto que este método de los ingredientes tal como se lo describe, aborda solamente los costos de la función docencia, mientras que las otras funciones sustantivas de la universidad como son la investigación, innovación y desarrollo; la extensión y transferencia; la internacionalización, así como las funciones transversales no están contempladas. Sin embargo, todas estas pueden tratarse como funciones derivadas de la principal, y en consecuencia calcularse como tales, en porcentajes, sobre la base de las experiencias tanto nacionales como internacionales.

¹ La adopción de un modelo didáctico de referencia se circunscribe solamente a la tipificación de las asignaturas y la determinación de la relación alumnos por docente, lo que implícitamente lo había hecho el “Modelo Normativo”, aunque debe quedar absolutamente en claro que es solamente “de referencia”, que no se pretende inducir la adopción por parte de ninguna universidad y que no se pone en discusión el modelo pedagógico ni menos el modelo educativo.

UN POCO DE HISTORIA SOBRE EL PARTICULAR

En el año 1992, por Acuerdo Plenario de todos los rectores de las universidades nacionales, se resolvió constituir en el seno del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), una comisión compuesta por gestores y técnicos de algunas universidades, con el propósito de formular una propuesta metodológica para la asignación del presupuesto a las universidades, sobre la base de pautas objetivas, que apunte a poner fin a una larga historia de inequidades y de insuficiencias en los fondos que año a año reciben las casas de Altos Estudios.

Esta comisión, que recién se concretó en 1994, se denominó en principio "Comisión de Pautas Presupuestarias". Los análisis y tratamiento en el seno de dicha Comisión fueron múltiples y no siempre exentos de discusiones, tanto sobre cuestiones técnicas, metodológicas como políticas. Lógicamente, se trataba de proponer a la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, y por lo tanto al Congreso de la Nación, el "reparto" de los siempre escasos recursos presupuestarios, entre las universidades públicas existentes, sobre la base de pautas objetivas.

Quien esto escribe fue uno de los integrantes iniciales de la mencionada Comisión y autor de muchas de las propuestas metodológicas.

Muchos años pasaron y muchos fueron los acuerdos y desacuerdos tanto en el seno de la Comisión como en los distintos plenarios de rectores que debían tratar los avances y conclusiones parciales a que iban arribando los técnicos gestores de las universidades.

En la reunión Plenaria de Rectores realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 28 de mayo de 2001, se arribó al Acuerdo Plenario N° 395/01 que establece la necesidad de construir un modelo de asignación presupuestaria sobre bases objetivas y verificables. Este acuerdo reconoce una serie de antecedentes entre los que podemos mencionar como los más recientes a los siguientes:

El 15 de noviembre de 2000, en una reunión realizada entre el entonces señor Ministro de Educación Dr. Hugo Juri y el Comité Ejecutivo del CIN, se acordó "*... avanzar en la conformación de un sistema de asignación de los recursos que se obtengan para el sector universitario, de acuerdo a pautas objetivas...*"

Por su parte, el art. 46 de la Ley Nacional N° 25.401 aprobatoria del Presupuesto Nacional para el ejercicio fiscal 2001, establece que "*La asignación de recursos por programa... serán distribuidos por el Ministerio de Educación, facultándolo asimismo a establecer los conceptos que componen los mismos y los requisitos destinados a mejorar la calidad, la eficiencia y la equidad de las asignaciones de recursos. En la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto del año 2002, el Poder Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio de Educación procurará adoptar criterios objetivos para la distribución de los recursos destinados a las Universidades Nacionales*".

En función de ello, se conformó una Comisión Técnica integrada con especialistas de la Secretaría de Educación Superior y de varias Universidades en repre-

sentación del CIN, que tuvo como objetivo la elaboración del Modelo para ser presentada al Plenario de Rectores.

Las premisas sobre las que se asentaría la construcción del Modelo en el que trabajaron los equipos técnicos, se fundamentaron en las siguientes razones:

El mecanismo de asignación de recursos al sistema universitario nacional aplicado hasta entonces, basado en la repetición histórica, representaba la cristalización de inequidades que se habían ido produciendo a lo largo de los años por diversos motivos y circunstancias.

Uno de los aspectos que había que tener en cuenta era que hasta el año 1992 las universidades nacionales de gestión pública recibían el mismo tratamiento presupuestario que los otros organismos del Estado Nacional. Es decir que las plantas de personal eran aprobadas por el Poder Ejecutivo Nacional y las partidas presupuestarias eran asignadas en función de las categorías de gastos: personal, funcionamiento, inversión, becas, etc.

Recién a partir de 1993 las Universidades Nacionales comienzan a recibir una asignación única por planilla anexa al artículo respectivo de la Ley de Presupuesto Nacional. Adicionalmente, como asignación secundaria, el Ministerio de Educación distribuye fondos sobre la base de distintos mecanismos y pautas, los que en algunos casos se incorporan al presupuesto de base del año siguiente (casos del Decreto 1610/93; Profide; Proin), mientras que otros fueron asignaciones por única vez (casos Procre, Emergencias, Fomec).

Para llegar a ese estado de cosas, en ese proceso histórico de asignación de recursos no se habían tenido en cuenta las distintas realidades de las universidades que conformaban el sistema, su antigüedad, composición, evolución ni características particulares. Los incrementos presupuestarios logrados por las universidades no obedecieron a razones objetivas, predominando un mecanismo inercial y de negociaciones particulares en distintos ámbitos.

En términos generales puede afirmarse que todas las universidades nacionales recibían en esos momentos una asignación presupuestaria insuficiente para atender la función educativa con un grado aceptable de calidad, en relación con la cantidad de estudiantes a quienes está dirigida, aunque esta insuficiencia se daba sin dudas en distintos grados y reconocían distintas causas.

También se reconocía que existían inequidades hacia el interior de las universidades, es decir en la distribución interna entre sus distintas unidades académicas y funcionales.

Se partía de la hipótesis de que para la adecuada atención del servicio educativo las universidades deben destinar el 75 % de su presupuesto a gastos en personal y el 25 % restante a gastos de funcionamiento (como proporciones ideales), pero se observaba que la mayoría de las universidades nacionales destinaba un porcentaje mayor al 75 % para atender el pago de salarios, con evidente sacrificio de los restantes rubros del presupuesto. Esta situación podía responder a las siguientes situaciones:

- a) Destinaban a salarios más del 75 % porque en la evolución histórica no tuvieron el crecimiento adecuado de su presupuesto en relación con el real crecimiento de su matrícula y actividad. En consecuencia, se vieron obligadas a destinar cada vez más recursos a gastos en personal en desmedro de los otros rubros.
- b) Destinan a salarios más del 75 % porque habían realizado un uso inadecuado de los recursos y habían generado una planta de personal superior a la necesaria.

A su vez, otra realidad que podía mostrarse era que existían universidades que destinaban el porcentaje ideal (75 %) o aún menos para gastos en personal y ello podría deberse a distintas situaciones:

- a) Tenían un presupuesto adecuado y habían logrado la relación ideal mediante un uso racional de sus recursos.
- b) Tenían una planta de personal que superaba la necesaria y a pesar de hacer un uso inadecuado de los recursos, debido a que tenían un presupuesto elevado presentaban una situación ideal o mejor.
- c) Tenían una planta de personal insuficiente, pero debido a que tenían un presupuesto escaso, debían aplicar políticas de extrema austeridad para poder funcionar, aunque sea con limitaciones.

Si bien en el contexto del sistema podían darse todas estas situaciones, existía una realidad en aquellos casos en que el gasto en personal superaba al porcentaje ideal y en consecuencia era impensable que este estado de cosas pudiera revertirse o modificarse de un año para otro. Por lo tanto, era necesario asegurar la continuidad de las plantas existentes de personal, pero con la obligación de ir adecuándolas a las reales necesidades.

REFLEXIONES FINALES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL

Tal como se señala más arriba, el análisis del tema lleva en Argentina al menos 30 años. Si bien el llamado "Modelo de Asignación de Recursos sobre pautas objetivas" ha ido sufriendo sucesivas modificaciones, adecuaciones y agregados, constituyen una base suficiente para plantear razonablemente las necesidades presupuestarias del conjunto de las universidades y su distribución.

Por otra parte, algunas propuestas presentadas ante la Comisión de Asuntos Económicos del CIN (Obeide y Ojeda: 2012) como alternativas a la aplicación del Modelo Normativo llevan ya más de 10 años sin que hayan merecido tratamiento por parte de las instancias técnicas y políticas respectivas.

Un dato curioso es que las inequidades del sistema, es decir la dispersión en la asignación de recursos entre las distintas universidades, se replica hacia el interior de cada una de ellas, entre las diferentes unidades académicas, y al menos hasta donde sé, ninguna universidad adoptó un mecanismo de distribución

interna de los fondos que recibe del presupuesto nacional sobre pautas objetivas como las que se viene analizando.

El presupuesto universitario siempre (o casi siempre) ha tenido un manejo discrecional por parte del Poder Ejecutivo y del Congreso, no siempre justificado. La creación de nuevas universidades siempre significó una disminución del presupuesto de las existentes en mayor o menor medida, ya que no se contemplaron nuevos recursos para las mismas. Por otra parte, tanto en el seno de un Poder como del otro, se hicieron asignaciones especiales a algunas universidades durante años sin que responda a ningún plan o proyecto específico.

Hubo solamente dos intentos de asignación de recursos a las universidades nacionales mediante mecanismos objetivos y sujetos a rendición de cuentas: uno en los años 2005-2006 en los que se convocó a las universidades a presentar planes integrales de mejoramiento, para ser financiados mediante contratos programa denominado "FUNDAR", metodología que había resultado exitosa en Francia y en Cataluña. Algo similar se aplicó durante los años 2015-2019. Ninguno de los dos se continuó, a pesar de que habían demostrado ser mecanismos eficientes de asignación con rendiciones documentadas.

Bajo la presidencia de Carlos Saúl Menem, en el mes de septiembre del año 1998, se ordenó a las universidades realizar un "balance especial" con cierre de operaciones, mediante el que se consideró que se congelaban todas las partidas presupuestarias no ejecutadas a esa fecha y por lo tanto quedaron indisponibles por parte de las universidades.

Toda la comunidad universitaria acató en silencio y pacíficamente esa medida. No hubo tomas de facultades, ni marchas, ni manifestaciones de rectores, docentes, no docentes ni estudiantes. Algunas universidades dejaron de depositar los aportes patronales sobre la nómina de personal, con lo cual utilizaron los fondos retenidos para financiar los gastos de funcionamiento, o bien depositaron las sumas en plazos fijos.

Pero no hubo marchas ni clases públicas, ni paros docentes y no docentes, ni toma de facultades por parte de los estudiantes en defensa del presupuesto de las universidades ni de la autonomía universitaria vulnerada por el Poder Ejecutivo que se apropió de parte del presupuesto que el Congreso les había asignado por Ley.

Tiempo después, en el año 2001, mediante negociaciones entre el CIN y el Poder Ejecutivo se llegó a un acuerdo a través del cual la AFIP condonó las sanciones por los fondos retenidos y el Ministerio de Economía otorgó un financiamiento compensatorio a las universidades, mediante la distribución de los fondos que las universidades tenían depositados en plazos fijos (ver Página/12 del 10/01/2001: Las universidades recuperan 140 millones de pesos).

Por todo ello, las discusiones públicas que se han estado planteando últimamente, tanto por las autoridades nacionales como por parte de distintas autoridades y colectivos universitarios, rozan de ser bizantinas. Las auditorías propiciadas por el Poder Ejecutivo no abordan el problema en su complejidad y los reclamos planteados por las autoridades y sectores universitarios no tienen en cuenta ni

se basan en los aspectos técnicos con que podrían fundamentar y aproximarse razonablemente a una razón suficiente.

En la forma en que se trata de justificar las medidas tanto de un lado como del otro, no se aprecia una fundamentación razonable y eso convierte a un tema tan delicado y fundamental como política de estado, en una discusión de sectores que pareciera que no conocen del tema.

Sin embargo, tanto los rectores de las universidades públicas, las actuales autoridades del CIN como algunos actuales diputados nacionales, han participado en su momento en el tratamiento y abordaje teórico y práctico, en los antecedentes señalados en este análisis. Por lo tanto, están en condiciones ideales para fundamentar las discusiones y pedidos de fondos, sin entrar en las chicanas que se ventilan públicamente a través de los medios, que no hace más que confundir a los ciudadanos y lo que es peor, a los estudiantes que son en definitiva los que deberían ser los beneficiados por el sistema y resultan los más perjudicados.

Estas líneas pretenden aportar un poco de claridad sobre el tema, a partir de la experiencia y sobre todo del tiempo dedicado a su tratamiento durante muchos años.

BIBLIOGRAFÍA

Consejo Interuniversitario Nacional. CIN (2008). Modelo de Asignación Presupuestaria (t.o. y comentado, 2008). <http://www.cin.edu.ar> consultado 24.11.2018

Delfino José A. y Gertel Héctor R (Editores, 1996). Nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior- Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires. Disponible en: <https://eco.mdpl.edu.ar>

López Néstor (2004). Equidad educativa y desigualdad social. IIPE. UNESCO (Mimeo)

Levin Henry M y McEwan Patrick (2018) Economic Evaluation in Education. Cost Effectiveness Analysis. SAGE. Londres.

Morduchowicz Alejandro (2004). Discusiones sobre economía de la educación (IIPE. UNESCO). Losada. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.unesco.org.ar>

Ojeda Fosaro Gabriel Eduardo (2018). Pautas, criterios y procedimientos para asignar presupuesto para las universidades nuevas. Disponible en Academia.edu:

https://www.academia.edu/41278004/Pautas_criterios_y_procedimientos_para_la_asignaci%C3%B3n_de_presupuesto_Para_universidades_nuevas?auto=download&email_work_card=download-paper

Obeide Sergio F. y Ojeda Gabriel E (2012). Una alternativa para el cálculo de las plantas normativas. Grupo Ejecutivo de Pautas Presupuestarias. CIN. Disponible en: <http://www.cin.edu.ar>

Piffano Horacio L. P. (2005). Microeconomía aplicada a la educación universitaria. Teoría y práctica comparada. e-book. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas. Disponible en: <https://libros.unlp.edu.ar>

Rodriguez Laura (2013). La universidad como sujeto político en los '90. El Consejo Interuniversitario Nacional y la elaboración de políticas sectoriales (1989-2003): el caso de la Comisión de Pautas Presupuestarias. En Temas y debates N° 26 (2013) p. 103-124 Disponible en: <https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/issue/view/23>

UN ENFOQUE PRELIMINAR PARA LA GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

RUBÉN ERNESTO GALLE

Especialista en Costos para la Gestión Empresarial (UNLP). Contador Público (UNLP). Docente de la Especialización en Costos para la Gestión Empresarial.

RESUMEN

El presente trabajo está orientado a un estudio del negocio turístico, en sus componentes principales: empresas turísticas, productos turísticos, patrimonio turístico y el turista. Los que en conjunto con el resto de los actores que intervienen en la actividad y su integración tanto vertical como horizontal, configuran las características propias de la actividad turística.

La complejidad de esta actividad requiere de una planificación turística sustentada en la coordinación del estado con las empresas, y las políticas y acciones tendientes a la preservación del medio ambiente, el paisaje y sus atractivos.

Estos componentes básicos de la actividad turística deben ser necesariamente gestionados en si mismos y en su conjunto, siendo el objetivo de este trabajo diagnosticar los inconvenientes y dificultades de índole general por los que atraviesan los empresarios turísticos y plantear un enfoque preliminar para gestionar estas empresas, de manera tal que se puedan tomar decisiones tácticas y estratégicas, haciendo uso de las herramientas mas adecuadas para ello.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad turística no está ajena a la economía de las naciones ni a la economía universal. El patrimonio turístico de una región, ciudad, etc. (ya sea este natural, artificial, histórico, cultural, de recreación, de descanso u otro, o bien combinaciones de éstos), está a disposición de cualquier habitante del mundo que quiera visitarlo, apreciarlo, disfrutarlo, estudiarlo, etc., normalmente a cambio de algún precio. Las diversas modalidades de atracción requieren de infraestructura propia o adicional necesaria e indispensable para que se cumpla su cometido; y esta infraestructura se plasma en actividades industriales, comerciales y de servicios que pueden ser propias de la misma actividad turística o accesorias a ella.

Es por todo ello que existen:

- a. Productos Turísticos
- b. Empresas Turísticas
- c. Mercado Turístico (Oferta y Demanda)
- d. Planificación Turística
- d. Políticas y Regulaciones

Esta actividad turística, tanto pública como privada, requiere ser analizada, controlada y gestionada en todos sus aspectos, en pos de que sea generadora de utilidades y a la vez eficiente. A estos fines es necesario conocer las características particulares de esta actividad en general y en forma detallada de los distintos eslabones que conforman la cadena turística.

En tal sentido, el objetivo del presente trabajo pretende dar a conocer las características y la complejidad de la actividad turística en general, y en particular de sus diversos componentes y los procesos que se requieren para cumplir sus propios fines; de manera de poder seleccionar y aplicar las herramientas de gestión y decisión tradicionales y/o modernas que mejor se adecuen a las necesidades de la actividad.

El desarrollo del presente trabajo se limitará al análisis de los aspectos vinculados a la interrelación del mercado turístico con las empresas y los productos. Es decir, una visión parcial de la actividad, que es la vinculada al conocimiento de la acción empresarial dentro del Turismo.

Mientras los aspectos relacionados con la planificación, políticas y regulaciones turísticas que están concentrados en el rol del estado, y que, si bien influye y afecta la acción empresarial, dependen de los planes y acciones de gobierno de cada ámbito gubernamental y deben estar en línea con los anteriores; será objetivo de una continuación del presente.

2. EL TURISMO, ¿ACTIVIDAD INDUSTRIAL O DE SERVICIOS?

Si bien es conocido que “El Turismo” no conforma una actividad nueva y que su origen y desarrollo datan de muchos años atrás, también es cierto que a tomado auge esta actividad con concepción integral en las últimas dos décadas, aproximadamente, y que desde hace unos diez años una de las mayores preocupaciones de los empresarios turísticos es hacer eficiente la gestión de sus empresas ante la complejidad intrínseca de la actividad, el mercado en que actúan y los vaivenes de la economía.

Uno de los primeros conceptos que se deben definir, es dentro de qué tipo de actividad encuadramos al turismo, que, aunque se puede suponer que esta definición no es trascendente, es menester para iniciar el análisis pretendido. El basamento de esta cuestión radica en que los operadores de la actividad turística, los organismos gubernamentales y la doctrina viene discrepando sobre el particular desde hace mucho tiempo y aún no se ha llegado a una definición generalizada sobre el tema.

La definición más tradicional, que fuera la de mayor aceptación desde los primeros años en que se empezó a tratar el tema, define al turismo como una actividad de servicios, sustentada la misma sobre un análisis practicado desde la demanda. Con posterioridad se comenzó a ensayar la definición del turismo como actividad industrial, sustentado en un enfoque integral de la actividad y con inserción dentro del conjunto de actividades económicas. Esto dio origen a confusiones tales como considerar equivalentes:

¿industria turística IGUAL a industria hotelera?

Lo que debe tenerse en cuenta es que dentro de la complejidad de la actividad turística existen eslabones que brindan servicios (agencia de viajes, guías turísticos, transporte, y también el hotel, entre otros); la actividad turística en su conjunto y vista desde un aspecto económico “es una actividad productiva”, cuyo producto puede ser un bien o un servicio.

En razón de lo expresado, me inclino por la conceptualización del turismo, en su conjunto, como una actividad industrial¹, que se define:

Turismo es la actividad económica productora de bienes y servicios que son destinados a quienes deciden desplazarse temporal y voluntariamente fuera del lugar de residencia habitual sin incorporarse al mercado de trabajo del lugar de destino, con motivo o no de recreación.

El mismo autor, Gustavo Capece, en el libro citado en (1) practica una ampliación de esta definición en concordancia con su idea de turismo sostenido y sustentable, y define:

Turismo es la actividad económica productora de bienes y servicios que respetando los límites físicos del espacio en que se desarrolla y los psíquicos de los habitantes y demás actores, son destinados a quienes deciden desplazarse temporal y voluntariamente fuera del lugar de residencia habitual sin incorporarse al mercado de trabajo del lugar de destino, con motivo o no de recreación.

3. PRODUCTOS TURÍSTICOS Y TURISTA

Desde el sentido más amplio de la definición de Producto, los que estamos vinculados a los costos y la gestión, lo concebimos como el resultante de la transformación de factores de producción que, sometidos a un proceso apropiado, están destinados al mercado con el objetivo de satisfacer a la demanda, pudiendo ser este producto un bien o un servicio.

Cuando se habla de Producto Turístico, no difiere en mucho de la definición practicada en el párrafo anterior, solo que se adecua la misma a que existen productos turísticos que no son necesariamente la resultante de la transformación descrita, sino que son la resultante de las bellezas o atracciones naturales, culturales, históricas, etc., que en la jerga turística se denomina Patrimonio Turístico.

Retomando los conceptos del autor y el libro citado en (1), el mismo, dice que:

¹ Gustavo R. Capece, Turismo Sostenido y Sustentable, Ed. Agencia Periodística CID – 1997.

El producto turístico es la suma, en magnitudes variables, de servicios y bienes, materiales e inmateriales, tangibles e intangibles, que se utilizan a lo largo del tiempo en que el visitante, voluntariamente asume el rol de turista.

Aunque analizando la importancia que tiene dentro de la actividad turística el Patrimonio Turístico de un ámbito geográfico, cultural, etc. se considera más apropiada la siguiente definición,²² que dice:

El producto turístico está conformado por los servicios, los bienes y el patrimonio que la comunidad receptiva ofrece y el visitante goza a lo largo de su permanencia en el lugar visitado.

No obstante, estas definiciones, es necesario practicar una distinción entre los productos turísticos que ofrece la comunidad receptiva y la necesidad de satisfacción del turista en relación con su expectativa de visita, lo que se va a traducir en la existencia de productos competitivos en destinos competitivos.

Desde una concepción de gestión es importante tener en cuenta que si bien se puede entender que dos destinos turísticos pueden competir por el patrimonio que ofrecen, lo que en realidad los hará competitivos, es el conjunto de bienes y servicios que se incorporan al patrimonio turístico, como otro producto³³ a efectos de brindar satisfacción al turista.

Otro aspecto a tener en cuenta es que una buena parte de estos productos (bienes y servicios) que se ofrecen adicionalmente al patrimonio turístico, están definidos por las necesidades y requerimientos del turista. Y ellos son:

- Alimentación
- Seguridad
- Salud
- Descanso
- Protección y Seguridad
- Información
- Comunicación
- Servicios en general
- Infraestructura

Estas necesidades están vinculadas a los requerimientos humanos básicos, de traslados entre el origen y el destino y como habitantes transitorios en el destino⁴⁴.

2 Luis Martínez Tecco – La política de la preservación: acción, difusión, promoción – Revista Turismo y Ambiente Nro. 6 septiembre de 1995.

3 Hay quienes hablan de Productos Turísticos a secas ó Producto Integral Turístico y en este trabajo se lo denomina PRODUCTO TURÍSTICO GLOBAL

4 Ver Cuadro 1.

CARACTERÍSTICAS DE LOS PRODUCTOS ACCESORIOS AL PATRIMONIO TURÍSTICO QUE SON REQUERIDOS POR EL TURISTA VINCULADOS A:

NECESIDADES HUMANAS BÁSICAS	TRASLADO DESDE EL ORIGEN AL DESTINO	SER HABITANTES EN DESTINO
Infraestructura	Infraestructura	Infraestructura
Alimentación	Servicios de Transporte	Comunicación
Protección	Otros Servicios	Seguridad
Descanso	Información	Salud

Cuadro 1. Necesidades requeridas por el turista

El conjunto de estas actividades y recursos y el Patrimonio Turístico propio del destino conforman el PRODUCTO TURÍSTICO GLOBAL

En la actividad turística como en cualquier otra, la satisfacción del cliente (turista) es fundamental, con la característica de que la oferta se anticipa a la demanda. Esta satisfacción se traduce en un proceso de decisión del turista, que se explica en que el turista elige ¿qué quiere hacer?, lo que implica su “motivación” a hacer turismo, con ¿qué presupuesto económico y cuánto tiempo dispone para moverse?, lo que define cuales son sus “posibilidades” y por último ¿en qué lugar?, es decir que elige el “destino”.

Cada una de estas etapas del proceso están requiriendo de productos que satisfagan, en principio la toma de decisiones⁵⁵.

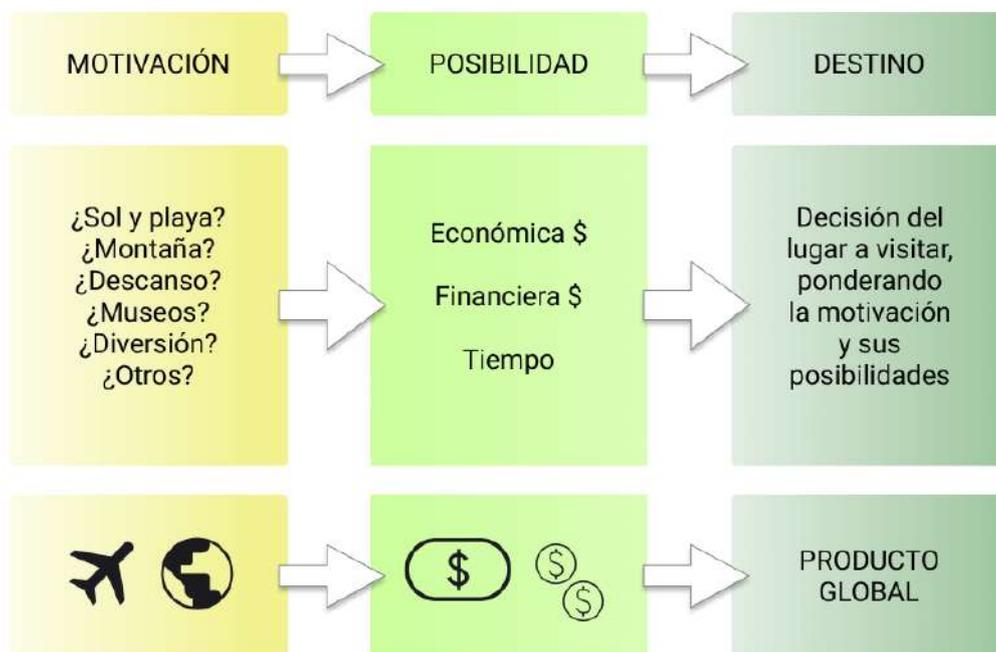


Cuadro 2. Conformación del Producto Turístico Global

5 Conceptos enunciados en el curso Diseño y Gestión de Productos Turísticos correspondiente al Seminario organizado por IDNTidad – Buenos Aires 2003. Ver cuadro 3.

Es preciso contar con esta información cuando se busca gestionar los productos turísticos y su respectiva función de comercialización, y tener en cuenta que desde la visión de la empresa, seguramente existan limitaciones en la gestión de los mismos debido a que los distintos productos enunciados, en algunos casos, no cuentan con unidad de mando controlable por la empresa; en la planificación turística el rol del estado tiene una relevancia significativa; las regulaciones y las políticas turísticas también producen efectos en este aspecto, y claramente el proceso de decisión que experimenta el cliente (turista) es el condicionante de mayor importancia.

Esto nos indica que la gestión integral de los productos turísticos debe ser coordinada por lo menos por los dos actores de la oferta que son el estado y las empresas, no perdiendo de vista el objetivo de generación de utilidades, actividad rentable y fundamentalmente la satisfacción del turista.



Cuadro 3. Proceso de decisión del turista

Concluyendo este análisis parcial a nivel de productos turísticos, es recomendable poseer dentro de la empresa de una Planificación Táctica y Estratégica, coordinada con el entorno no controlable por ella y se considera como herramienta muy valorada para el manejo de la gestión conocer el Ciclo de Vida de los Productos, que si bien el producto motivacional posee un ciclo de vida lo suficientemente prolongado para su explotación, debe ser acompañado por el producto empresarial, que tiene un ciclo más corto que el anterior, pero que no debe descansar en la longitud del ciclo del producto motivacional y experimentar las innovaciones necesarias, aprovechar los impactos de la moda, mejorar la calidad de los servicios, analizar la segmentación del mercado turístico (nivel económico, social, cultural, status), manteniendo los recursos publicitarios

necesarios, el marketing apropiado y promocionando el PRODUCTO GLOBAL que finalmente es el que, en general, compra el turista.

No se debe olvidar que la planificación, las políticas y las regulaciones deben necesariamente contemplar la preservación del medio ambiente, que se transforma en un recurso vital para la vigencia de los Productos Turísticos.

4. EMPRESAS TURÍSTICAS Y MERCADO TURÍSTICO

Una buena parte del desarrollo de este trabajo se ha dedicado al análisis de los productos turísticos y el turista, siendo ellos los dos elementos sustanciales de la existencia de la actividad; y por el lado de las empresas turísticas se han efectuado, hasta aquí, algunas menciones puesto que obviamente no pueden estar ajenas a los componentes turísticos mencionados.

En este acápite se desarrollará la relación de los productos turísticos y el turista con las empresas turísticas, eslabón indispensable en la cadena turística; y como ellos, en conjunto actúan en el mercado turístico.

En primer término, se realizará una enumeración de las empresas turísticas, haciendo la pregunta ¿cuáles son las empresas de turismo?; y en respuesta a este interrogante se practica un primer listado, que nos indica sin duda que ellas son empresas de turismo típicas:

- Agencia de turismo (minorista y mayorista)
- Hotelería y Gastronomía
- Transportes (aéreos, terrestres, fluviales, marítimos, transfer, etc.)
- Servicios de Guías de Turismo
- Servicios de Asistencia al Viajero (salud, seguridad, financiero)
- Centros culturales (museos, exposiciones, ferias)
- Producción y Venta de suvenires

A su vez, existen empresas de tipo convencionales, que en destinos turísticos adquieren también la identidad de empresas turísticas, tales como:

- Servicios de Taxis y remises
- Teatros, Cines y espectáculos
- Centros de diversión
- Comercios en general y Shoppings
- Servicios de Comunicaciones

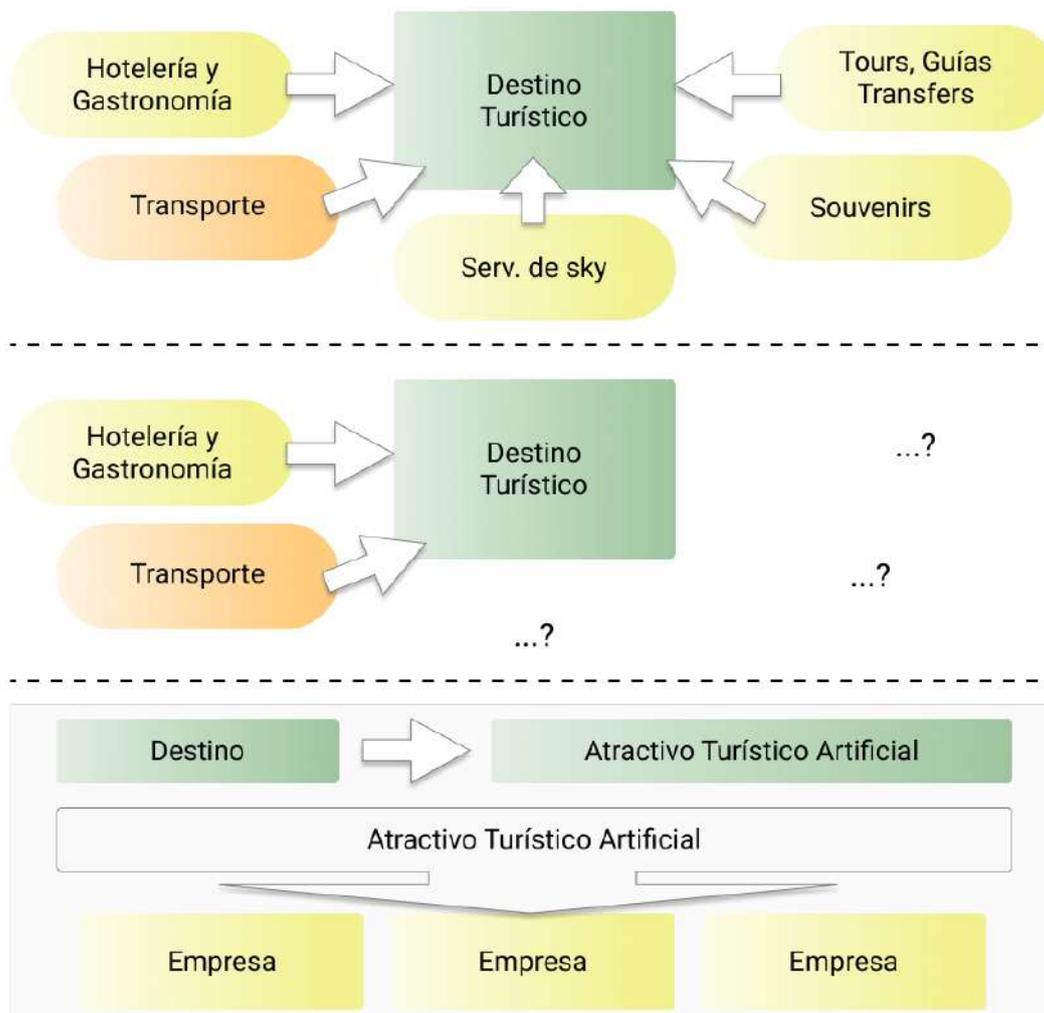
Estas empresas ofrecen al mercado turístico bienes y servicios – producto empresarial – que, en conjunto con el producto motivacional, definen el producto global turístico.

En este sentido, es importante diferenciar que: existen destinos turísticos que requieren de productos (bienes y servicios adicionales) para conformar un producto global turístico, por ejemplo San Carlos de Bariloche, Argentina; y otros destinos que los requiere en menor cuantía, por ejemplo turismo aventura; y por

último se presentan casos en que la sola existencia de una o varias empresas turísticas en algún lugar apropiado, en donde ese lugar no tenga ningún atractivo como patrimonio turístico, conforman por sí solas el destino turístico y por ende el producto global turístico, por ejemplo Club – Med, Dysney Turismo Salud, etc⁶⁶. Lo que sí es relevante tener en cuenta que los productos empresariales que siempre existen en el lugar de destino son la hotelería o alojamiento y la gastronomía; mientras que el transporte entre el lugar de origen del turista y el lugar de destino puede o no existir, siendo el caso de que no exista cuando el turista se traslada por sus propios medios, por ejemplo, automóvil.

En estos casos en donde las empresas turísticas, por si solas, son el producto global turístico, nos encontramos en presencia de lo que podemos denominar la creación de un atractivo turístico artificial.

Lo cierto es que todas estas empresas en forma conjunta definen la Oferta turística. Y paradójicamente se da que en algunos casos se complementan y se necesitan unas de otras, y en otros casos compiten entre ellas.



Cuadro 4. Relación de las Empresas Turísticas con el Destino Turístico

6 Ver Cuadro 4.

Bullón⁷⁷ afirma que “para que un servicio turístico se convierta en oferta turística es imprescindible que el consumidor potencial conozca su existencia”, de lo que se desprende, que sólo lo que está en el mercado es la oferta potencial, que se transformará en oferta real cuando la demanda potencial (consumidor) realiza su consumo.

Este concepto es fundamental, puesto que desde la óptica de la gestión esta situación de que exista una oferta potencial para una demanda probable se traduce en el nivel de ocupación que tienen estas empresas, que en general denominamos capacidad. Y si bien puede haber excepciones, hay una serie de factores económicos, políticos, sociales que en conjunto con los ciclos estacionales produce una sub - ocupación de la capacidad de estas empresas.

Justamente, la capacidad ociosa es uno de los principales inconvenientes que afrontan los empresarios del turismo, y es el punto de partida para elaborar un sistema de gestión interna que permitan paliar tal situación a través de decisiones estratégicas apropiadas.

5. LA CADENA TURÍSTICA

Habiendo realizado un análisis de los componentes que interactúan en el sector turístico, es convenientemente necesario ensayar un Modelo de Cadena Turística, lo que no significa que la misma sea la única y excluyente, sino sólo un modelo que permite a partir de la Oferta Turística, los recursos necesarios para que funcione el proceso productivo de la actividad, del que se obtendrán productos turísticos con el objetivo de ser consumidos a satisfacción de la Demanda (Turista); poseer los conocimientos del funcionamiento integrado del Sector, y el agregado de valor de cada uno de sus eslabones.

La complejidad de esta actividad para desarrollar la cadena turística, esta dada en la gran cantidad de actividades, heterogéneas todas ellas, que participan en la oferta del producto turístico y los diversos caminos que la demanda puede recorrer para la obtención del producto.

Una cadena lógica de elaboración del producto turístico pasa por la imaginación de los agentes de turismo para trabajar sobre un destino; el análisis de su patrimonio con sus atractivos, cultura de sus habitantes actuales, políticas municipales, accesos, planta urbana; el alojamiento y los servicios gastronómicos; los servicios recreativos, productores, comercios, servicios de apoyo que seguramente éstos se presenten en distintos eslabones de la cadena tales como comunicaciones, seguridad, asistencia médica al viajero y asistencia financiera.

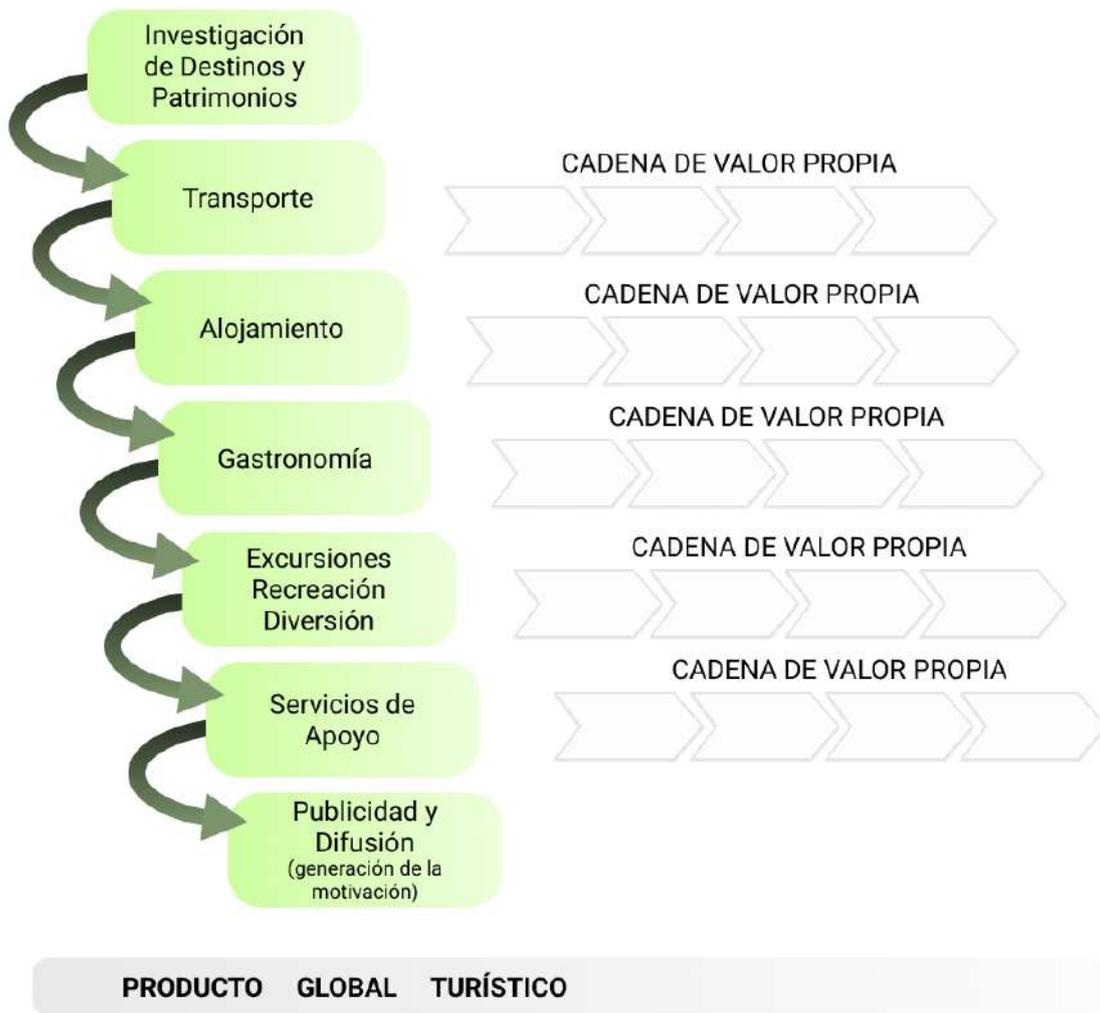
Siendo esta cadena vulnerable, puesto que, ante la motivación de hacer turismo, no necesariamente el consumidor potencial la debe recorrer de esta manera, sino que puede armarse su propio paquete turístico con su cronograma, reservas, tickets, etc., por ejemplo, a través de Internet y así entrar en la cadena por cualquier eslabón o directamente no entrar en ella (siendo esto último poco probable).

7 Roberto Bullón – Planificación del Espacio Turístico – Ed. Trillas – 1985.

Para comprender mejor esta posición, se desarrollan los Cuadros 5 y 5.1., que se muestra a continuación.



Cuadro 5. Esquema de Cadena Turística global y tradicional



Cuadro 5.1. Esquema de Cadena Turística Integrada

6. REFLEXIONES FINALES

Como conclusión del trabajo, y teniendo en cuenta que lo que se presenta es un enfoque sobre la gestión de la actividad turística, se plantean las siguientes reflexiones, que afloran como las más relevantes:

- A. En la actividad turística, EL PRODUCTO, no es la resultante de un proceso productivo de una sola empresa, sino que es un conjunto de bienes y servicios producidos por distintas empresas, y que ellos son el complemento necesario de un atractivo o destino turístico. Por lo tanto, estas empresas (y también el Estado) deben coincidir en estrategias comunes en relación al Producto Turístico Global.
- B. Como estas empresas, siendo heterogéneas o no, tienen características diferentes y por consiguiente problemáticas distintas y para la gestión interna se requieren de herramientas que en algunos casos coinciden y en otros no.
- C. Que se considera necesario un análisis de la Cadena Integrada de la actividad en su conjunto, y la toma de decisiones estratégicas coordinadas de los distintos eslabones que la componen.

BIBLIOGRAFÍA

- Gustavo R. Capece, Turismo Sostenido y Sustentable, Editorial Agencia Periodística CID – 1997
- Luis Martínez Tecco – La política de la preservación: acción, difusión, promoción – Revista Turismo y Ambiente Nro. 6 septiembre de 1995
- Roberto Bullón – Planificación del Espacio Turístico – Editorial Trillas – 1985.
- Edgar Alfonso Hernández Díaz – Planificación Turística, Un enfoque metodológico – Editorial Trillas – 2001.
- Cristóbal Casanueva Rocha, Julio García del Junco y Francisco Javier Caro González – Organización y gestión de empresas turísticas – Editorial Pirámide - 2000.
- Charles Horngren, Gary Sundem y William Stratton – Introducción a la Contabilidad Administrativa – Editorial Pearson Educación – 2001.



Escanea el código QR para ingresar a todos los números de RICEL



Síguenos en nuestras redes



@secretariadeposgrado



facebook.com/SecretariadePosgrado



@SIP_FCE_UNLZ