

Lineamientos para un plan de desarrollo de la provincia de Buenos Aires



Lineamientos para un plan de desarrollo de la provincia de Buenos Aires

Luciano M. Di Gresia

luciano.digresia@gmail.com

Pedro A. Aramburu

aramburupa@yahoo.com

8 de septiembre de 2023



Contenido

1. Introducción
2. Buenos Aires dentro del esquema fiscal-federal
3. La brecha de infraestructura de Buenos Aires
4. Modelo de gestión de las políticas públicas
5. Reforma del gasto provincial
6. Reforma tributaria federal
7. Conclusiones

1- Introducción

- En esta presentación se desarrollan un conjunto de ideas con el objetivo de conformar un plan de desarrollo para la provincia de Buenos Aires.
- Este desarrollo utiliza como antecedente un diagnóstico detallado realizado previamente acerca de la situación provincial realizado previamente.
- Un supuesto básico que permite desarrollar las ideas que se plantearán, radica en plantear la hipótesis de un esquema macroeconómico estable para el país. Es decir, se asume que la actual situación de inestabilidad macroeconómica, encuentra un equilibrio en algún momento futuro.

2- Buenos Aires dentro del esquema fiscal-federal

La particular situación histórica de la provincia de Buenos Aires dentro del esquema fiscal-federal ha sido un condicionante para el desarrollo. Por lo tanto, los lineamientos del plan deben iniciarse con el análisis de este tema.

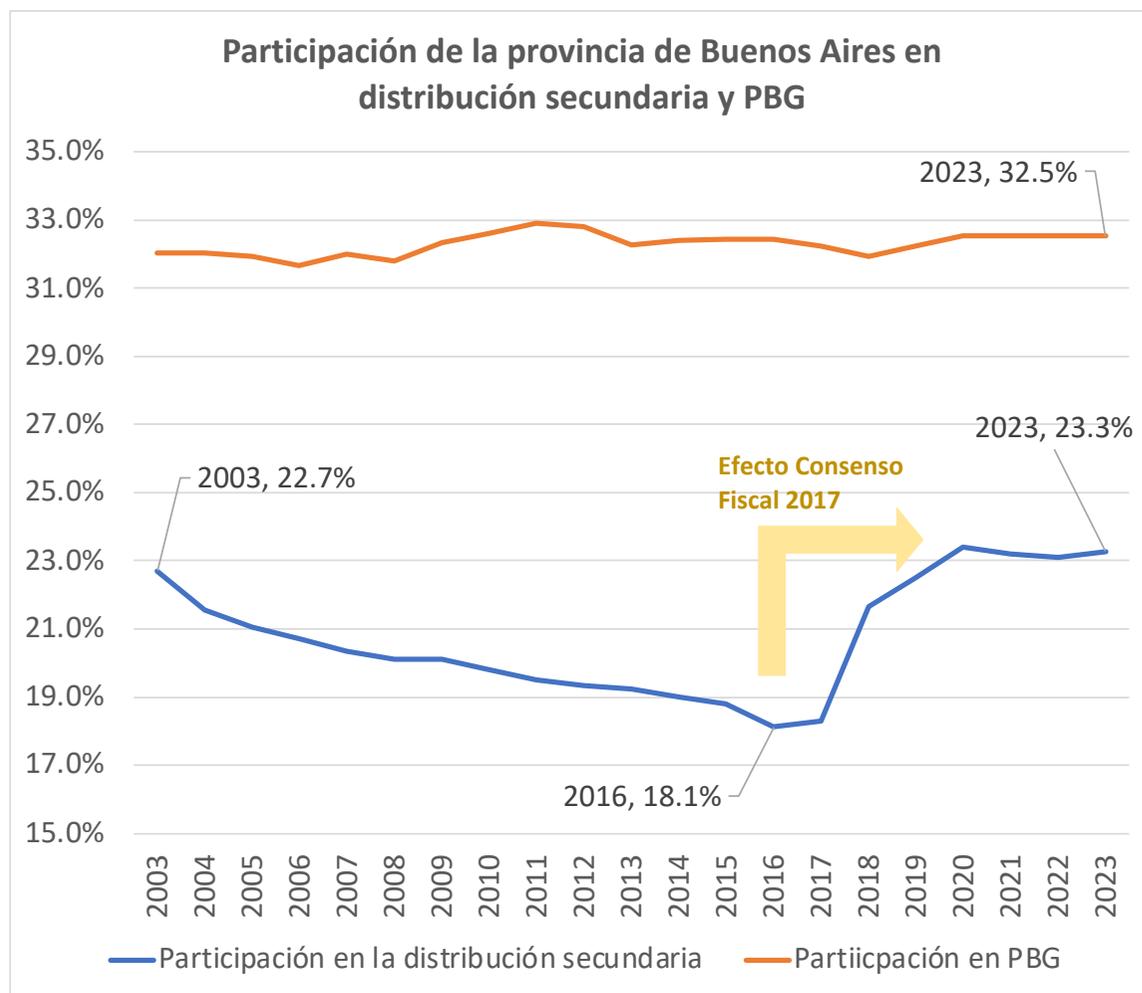
Contenido:

- Discriminación histórica en la renta federal
- Respuestas de la provincia: recaudación propia / ingresos brutos
- Respuestas de la provincia: “mendigar” transferencias no automáticas
- Respuestas de la provincia: endeudamiento
- Respuestas de la provincia: ajuste del gasto
- Respuestas de la provincia: castigo al gasto de capital
- Esquema sintético de la relación fiscal-federal

Discriminación histórica en la renta federal

- La provincia ha sido **históricamente discriminada en la distribución de la renta federal**.
- Esta discriminación se acentuó con la actual Ley 23548 de coparticipación federal desde el año 1988.
- El particular diseño del sistema de coparticipación del “Fondo de Conurbano” generó a su vez que la discriminación fuese **creciente** (tope fijo de transferencia combinado con proceso inflacionario).
- El **Consenso Fiscal de 2017** buscó atenuar la discriminación, pero no la hizo desaparecer. En donde sí fue exitoso este acuerdo federal, fue en eliminar la tendencia creciente de la discriminación que sufre la provincia de Buenos Aires (al eliminar las asignaciones de Ganancias).

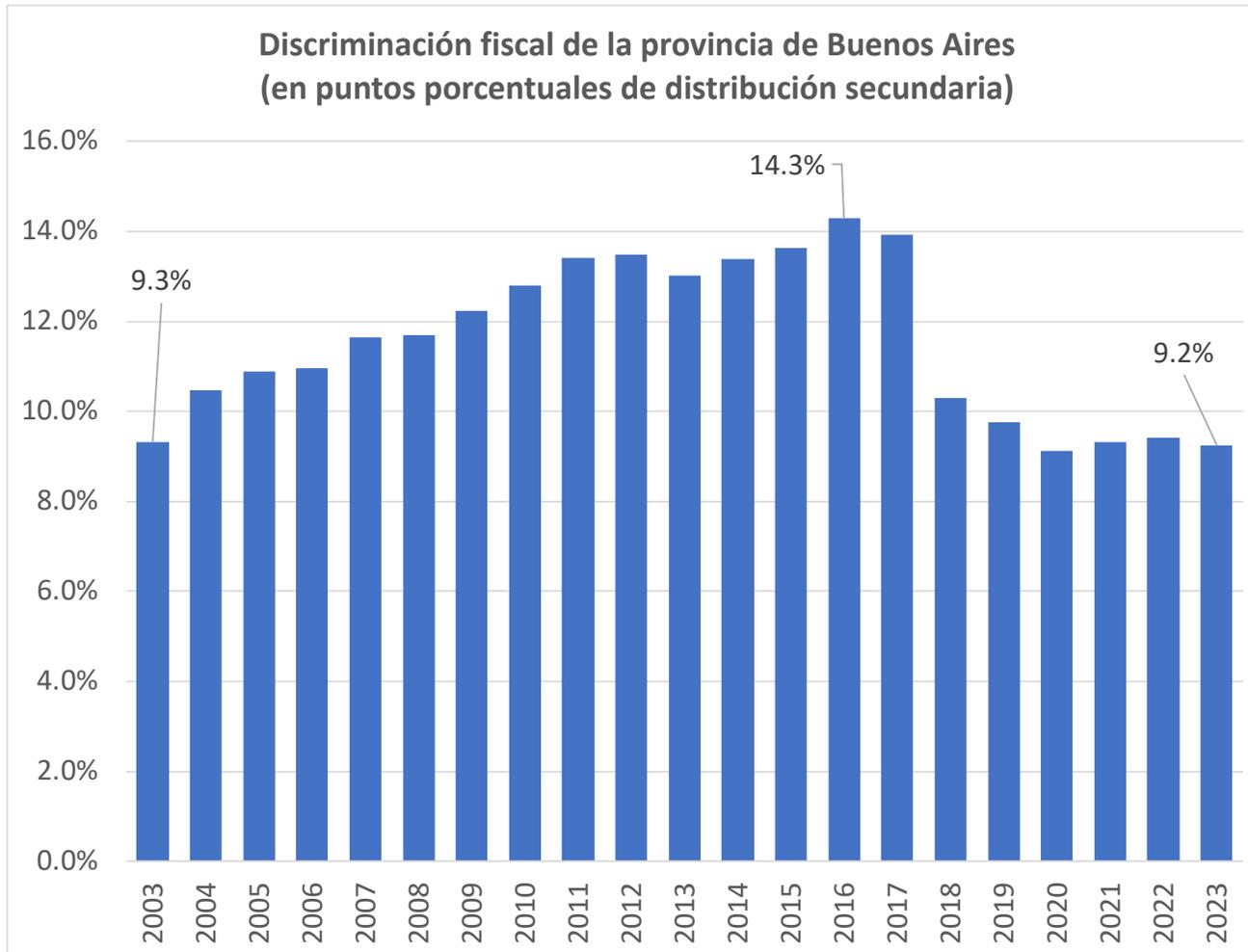
Discriminación en la renta federal



Evolución de la participación de Buenos Aires en la distribución secundaria de coparticipación:

- Discriminación histórica respecto de la importancia relativa de la provincia (32,5% del PIB)
- Tendencia decreciente que se detiene con el Consenso Fiscal de 2017 (mínimo 18,1% en 2016)
- Recuperación y estabilización de la participación de Buenos Aires en 23,3% (2023).

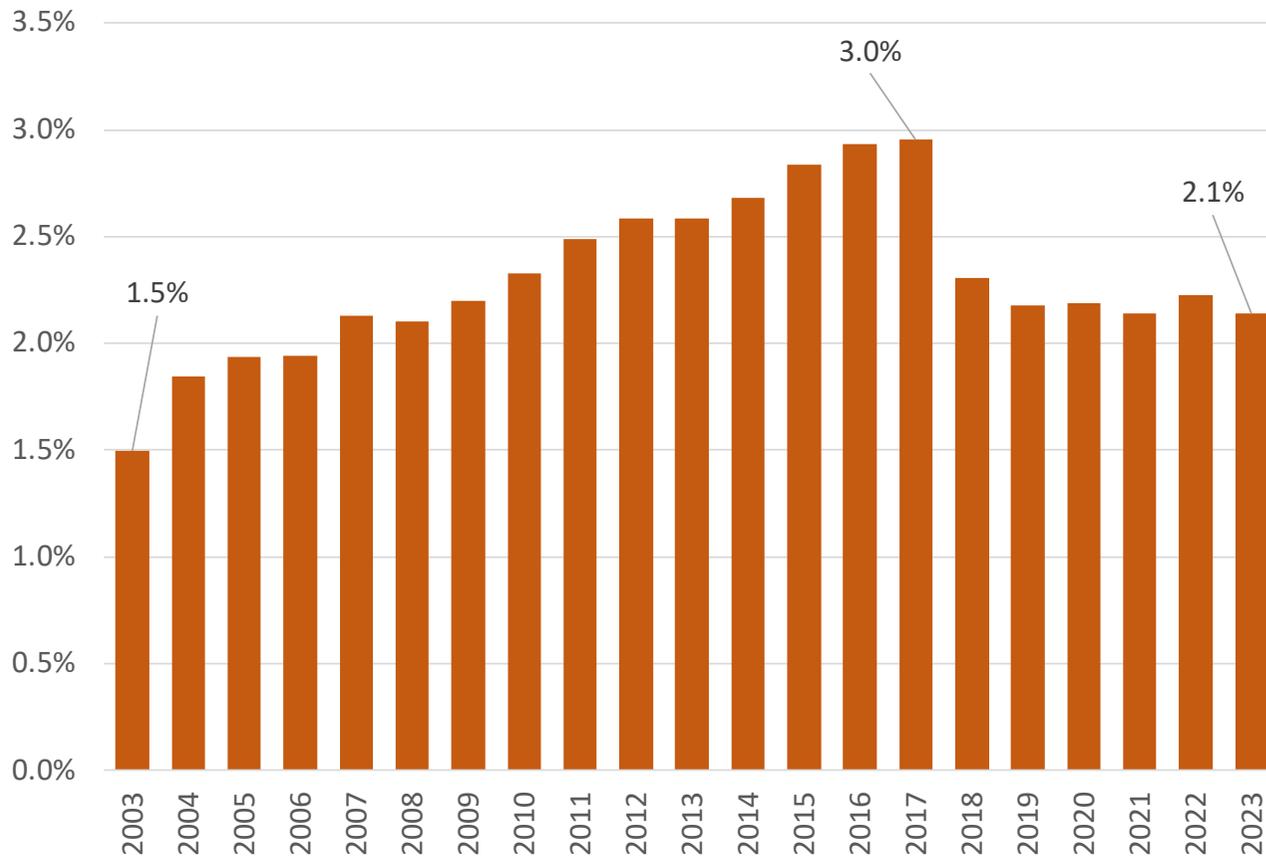
Discriminación en la renta federal



- Se observa como el Consenso Fiscal de 2017 frenó la tendencia creciente de la discriminación.
- La discriminación histórica de Buenos Aires se estabilizó a partir de 2020 en alrededor de **9,2%** (diferencia entre distribución secundaria y participación en el PIB).

Discriminación en la renta federal

Discriminación fiscal de la provincia de Buenos Aires
(en porcentaje del PBG)



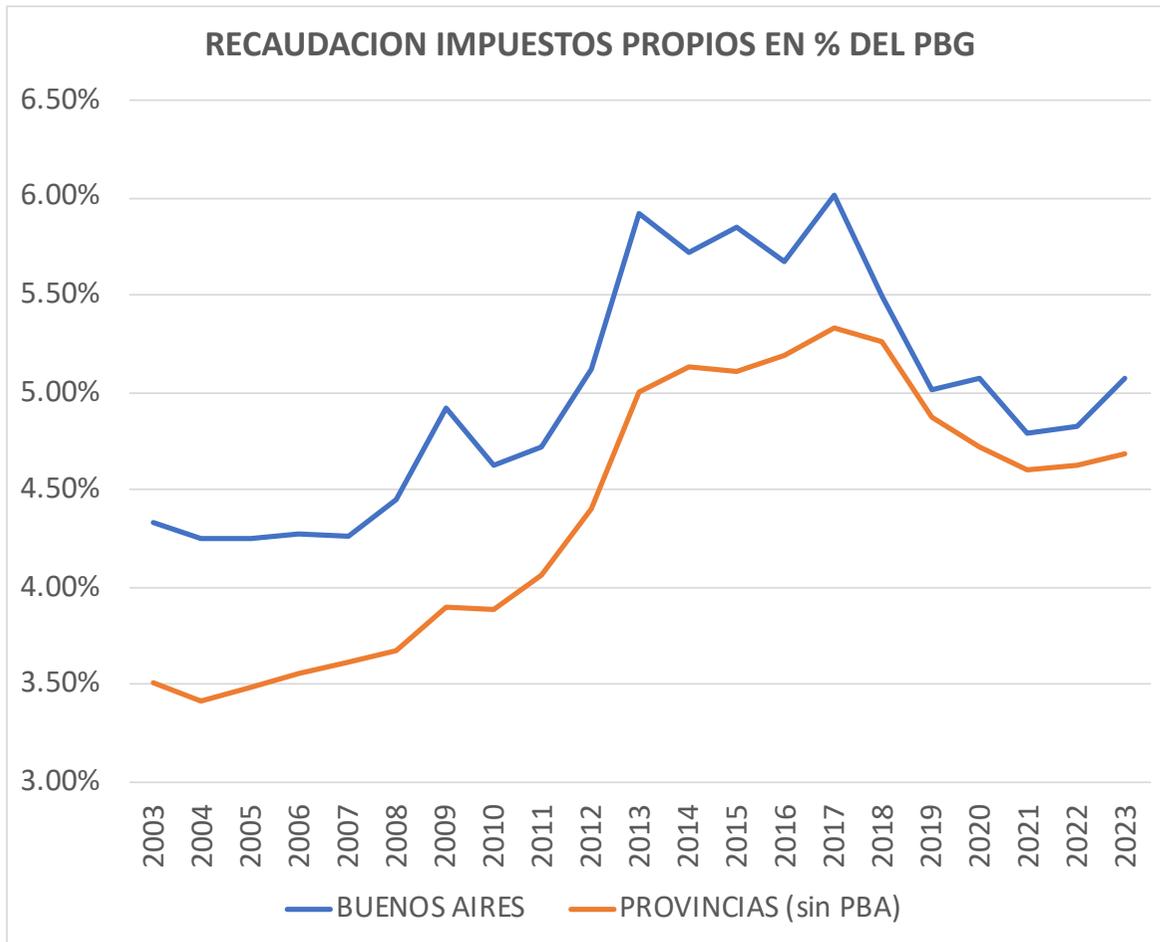
- En términos del PBG de la provincia de Buenos Aires, la discriminación histórica de Buenos Aires se estabilizó en **2,1%** por año.

La sumatoria de la discriminación histórica en términos del PBG, para el período 2003 a 2023, es de **48,2%** del PBG.

Respuestas de la provincia

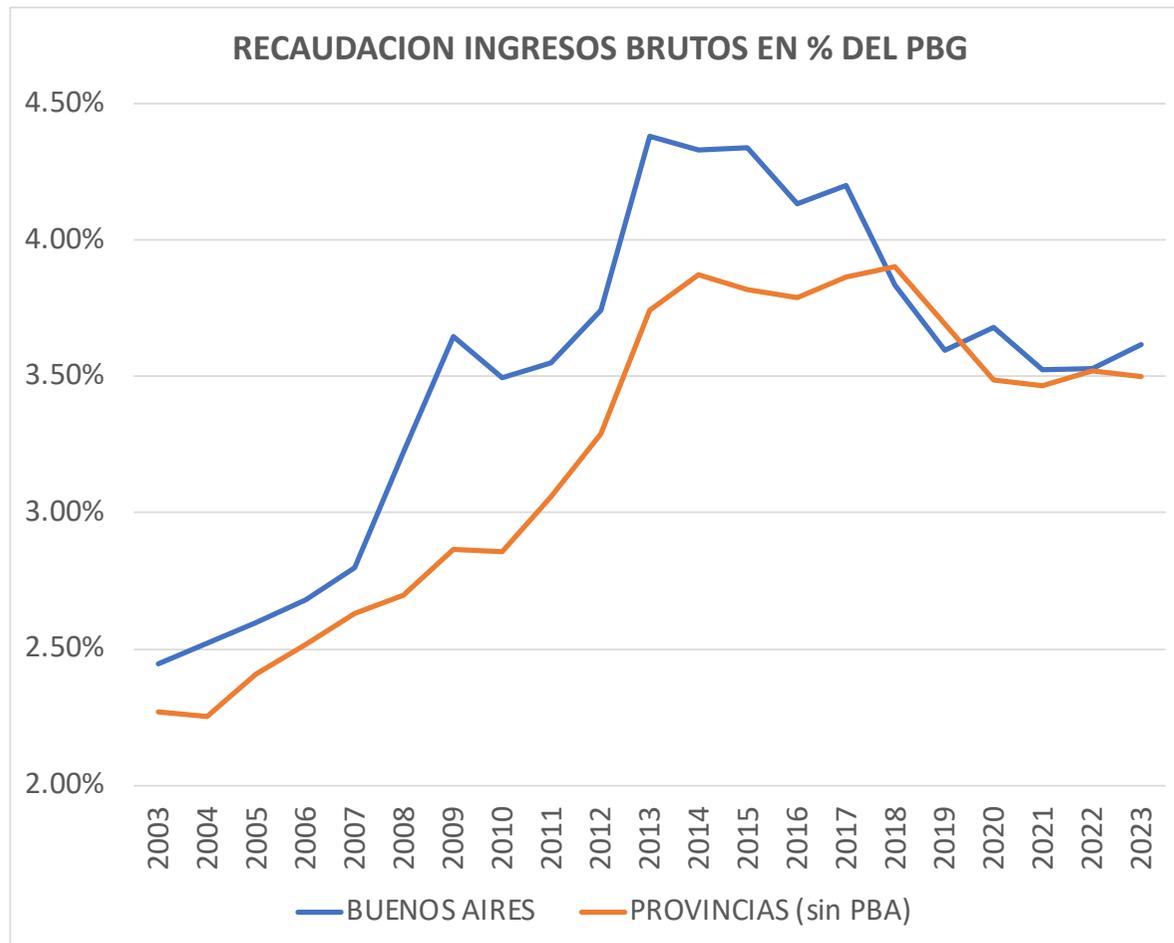
- Esta discriminación ha generado **respuestas** en la provincia para afrontar la situación.
- La primera reacción consistió en fortalecer la **recaudación propia**.

Respuestas de la provincia: recaudación propia



- Una respuesta ha sido recuperar ingresos por el lado de la **recaudación propia** (mayor esfuerzo tributario de los bonaerenses)
- Se observa como sistemáticamente la recaudación de Buenos Aires es superior (en % del PBG) que el resto de las provincias.

Respuestas de la provincia: recaudación Ingresos Brutos



- Con innovaciones principalmente en la administración y la política tributaria del **Impuesto sobre los Ingresos Brutos**
- Que luego son luego difundidas o copiadas por el resto de las jurisdicciones (reimposición a la industria y la actividad primaria, SIRCRES, retenciones, percepciones, etc.)

Respuestas de la provincia

Pero... el esfuerzo tributario propio no alcanza

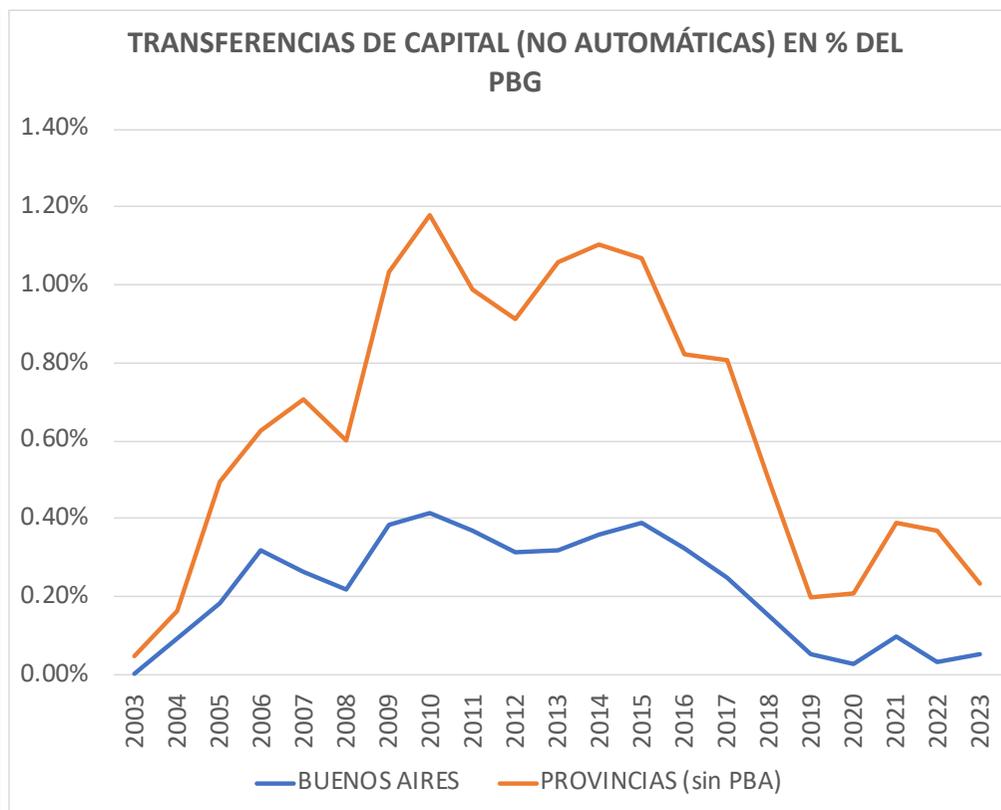
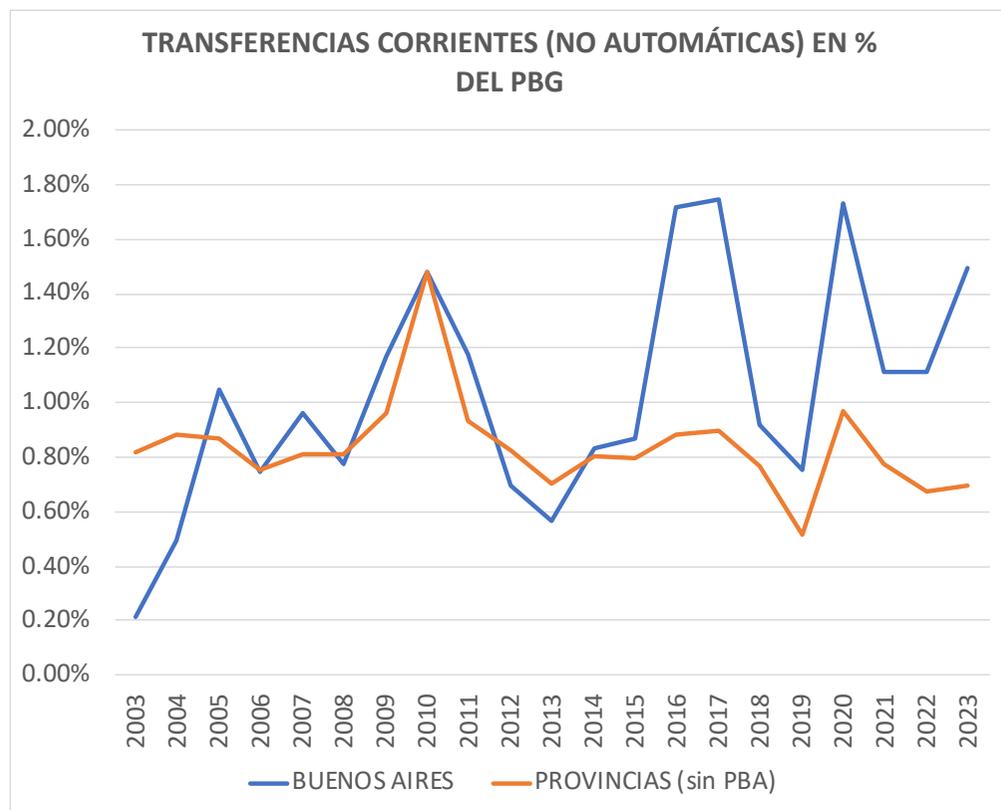
- Entonces la provincia tuvo que “mendigar” por **transferencias no automáticas discrecionales** desde el gobierno federal

Notas:

Este mecanismo se relaciona con un objetivo de control político.

Además se observa que el gobierno federal prefiere enviarle a la provincia transferencias corrientes en mayor medida que transferencias de capital.

Respuestas de la provincia: “mendigar” transferencias



La provincia (desde 2015) recibe más transferencias corrientes que el resto (no así en lo que se refiere a transferencias de capital).

Respuestas de la provincia

Pero... tampoco alcanzaron las transferencias corrientes para compensar la discriminación federal

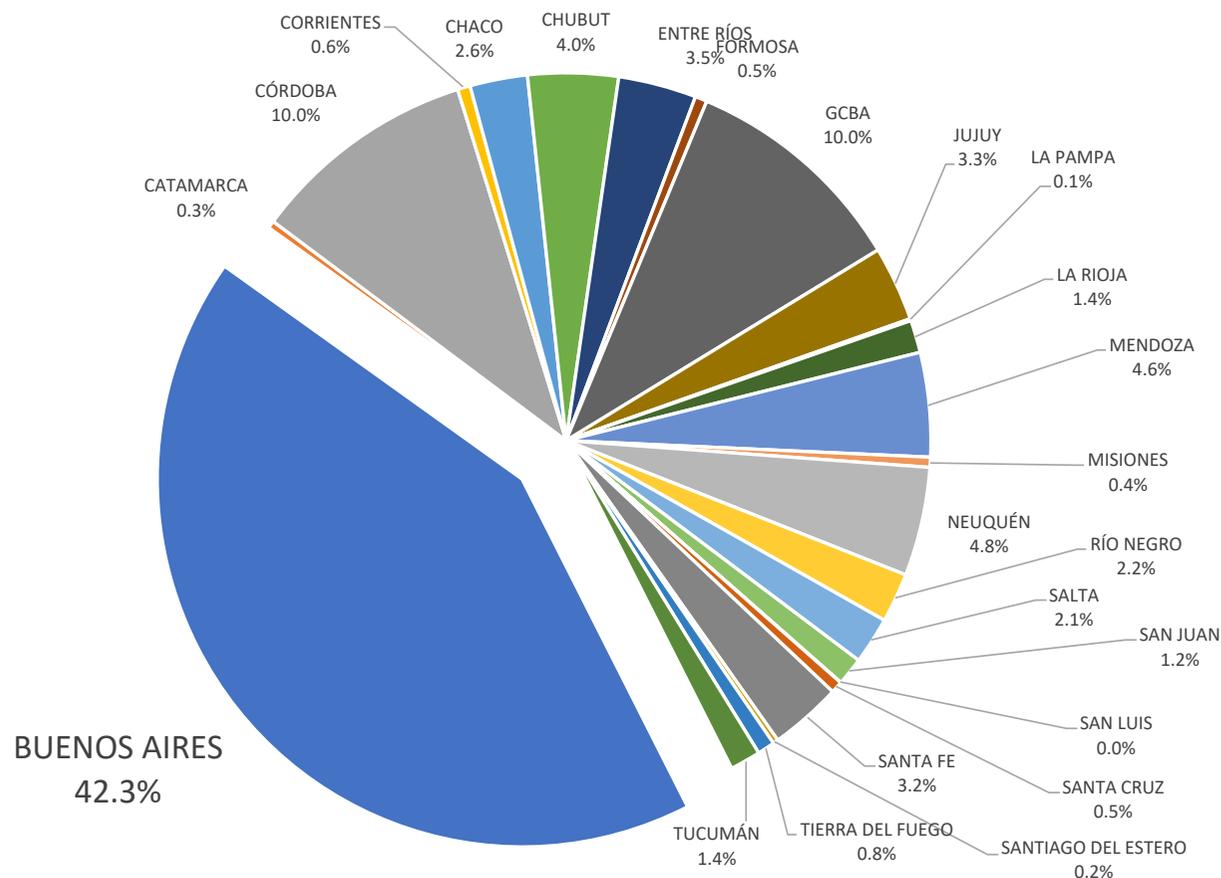
- Entonces la provincia tuvo que **endeudarse** en mayor medida que el resto de las provincias

Notas:

Lógicamente, la provincia se endeudó en los períodos de apertura de los mercados financieros.

Respuestas de la provincia: endeudarse

Participación provincial en la deuda total (al 31/12/2022)



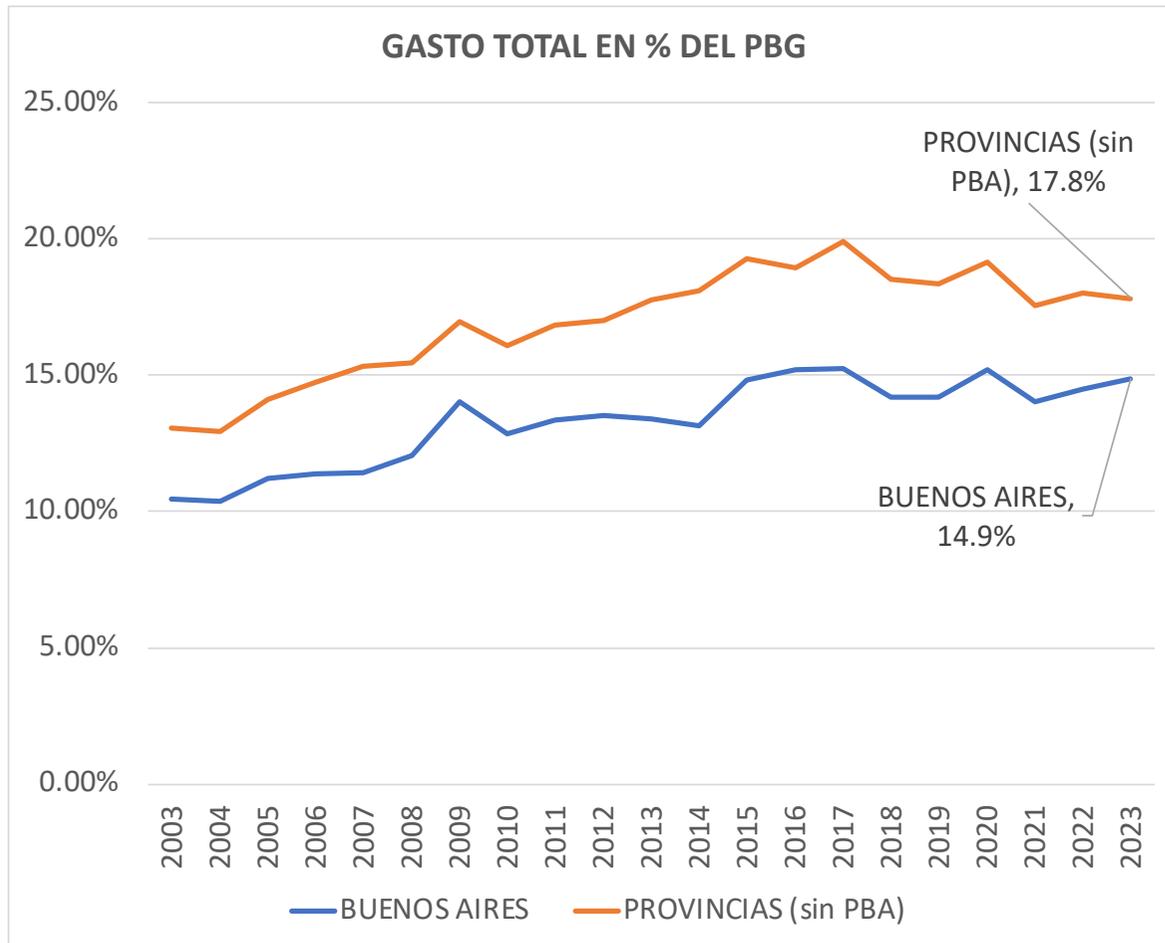
- La provincia de Buenos Aires tiene en la actualidad el **42,3%** de la deuda de todas las provincias.
- Claramente se encuentra **sobre-representada** en comparación con la participación de la provincia en el PIB total (32,5%).

Respuestas de la provincia

Tampoco alcanzó con endeudarse más...

- Entonces finalmente a la provincia no le quedó otra opción que **ajustar su gasto público**

Respuestas de la provincia: ajuste del gasto



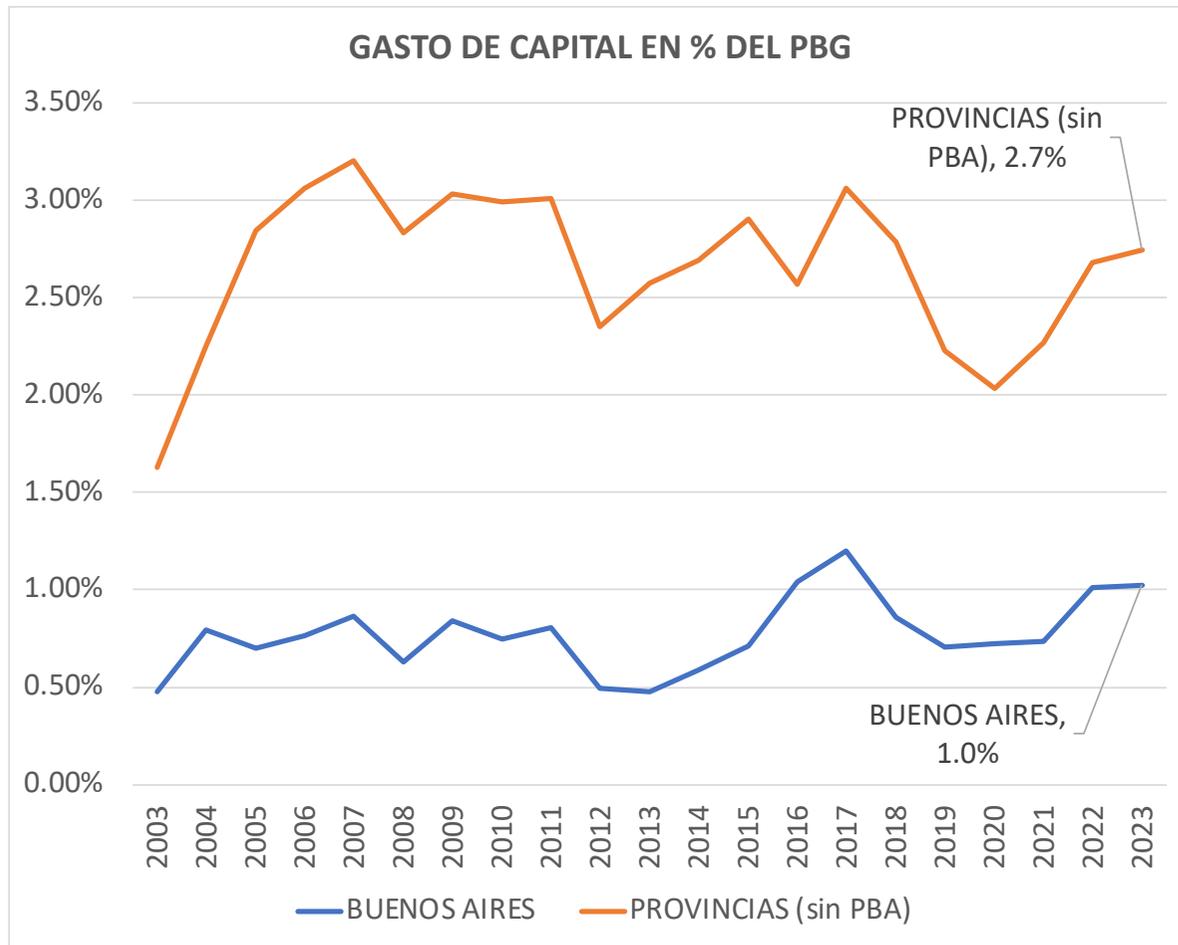
- La provincia tuvo que ajustar el gasto en todo el período de análisis.
- Se observa un gasto en % del PBG sistemáticamente inferior que el resto de las provincias.
- En promedio se registra una diferencia de **3,6%** del PBG. Aunque en 2023 se proyecta un **2,9%**.

Respuestas de la provincia

¿Sobre que gasto recayó principalmente el ajuste compensatorio de la discriminación en la renta federal?

- En este sentido, debemos observar la situación del **gasto de capital**

Respuestas de la provincia: ajuste del gasto de capital



- La provincia ha registrado durante el período de análisis un menor gasto de capital en % del PBG en comparación con el resto.
- Mientras que la provincia de Buenos Aires expone un promedio 2003-2023 de **0,8%** del PBG, el resto de las provincias alcanzaron un promedio de **2,7%**.

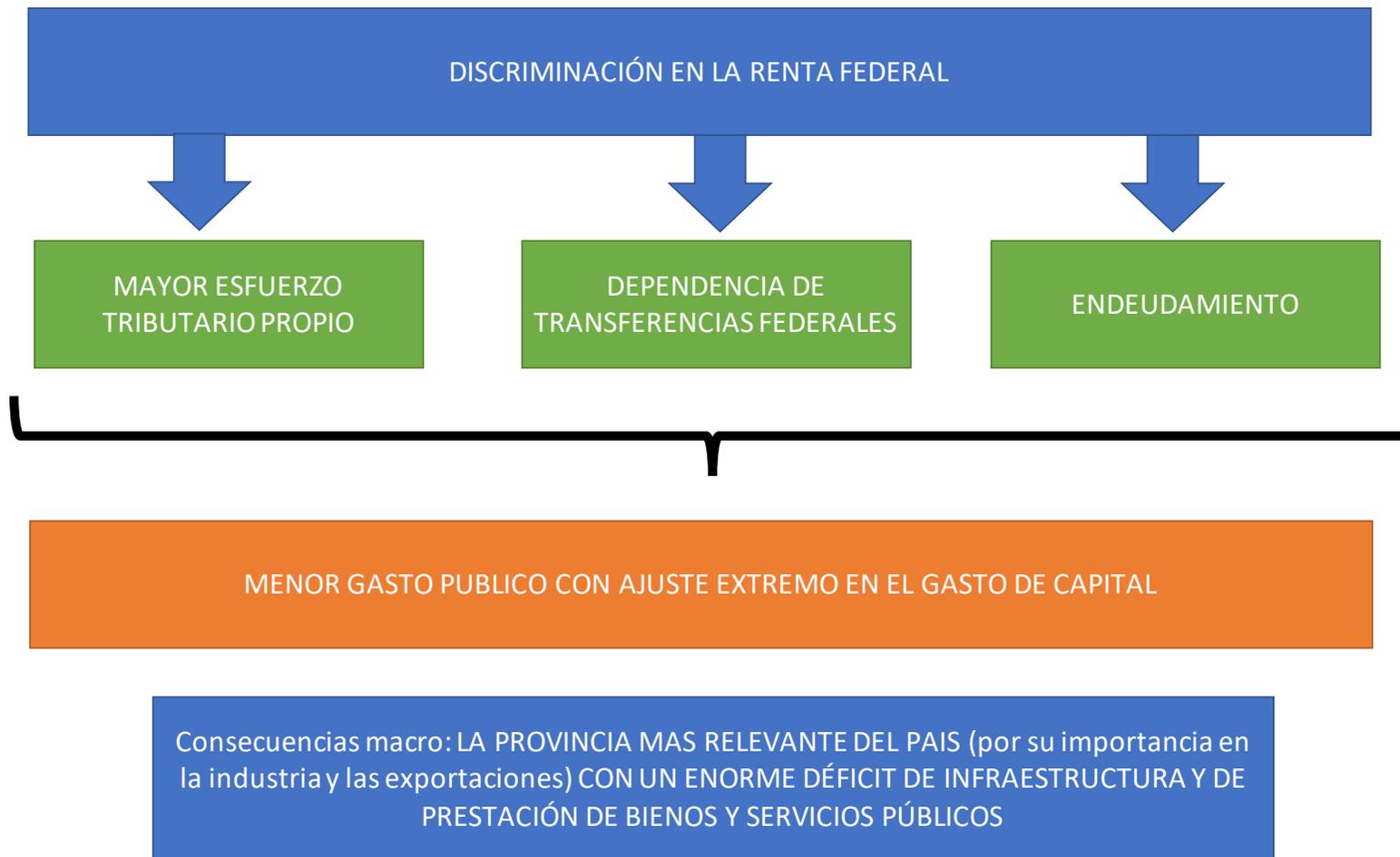
3 - La brecha de infraestructura de Buenos Aires

La brecha de infraestructura, derivada de las menores posibilidades de financiamiento dada la discriminación fiscal de la provincia, constituye un condicionante clave dentro de una estrategia de desarrollo.

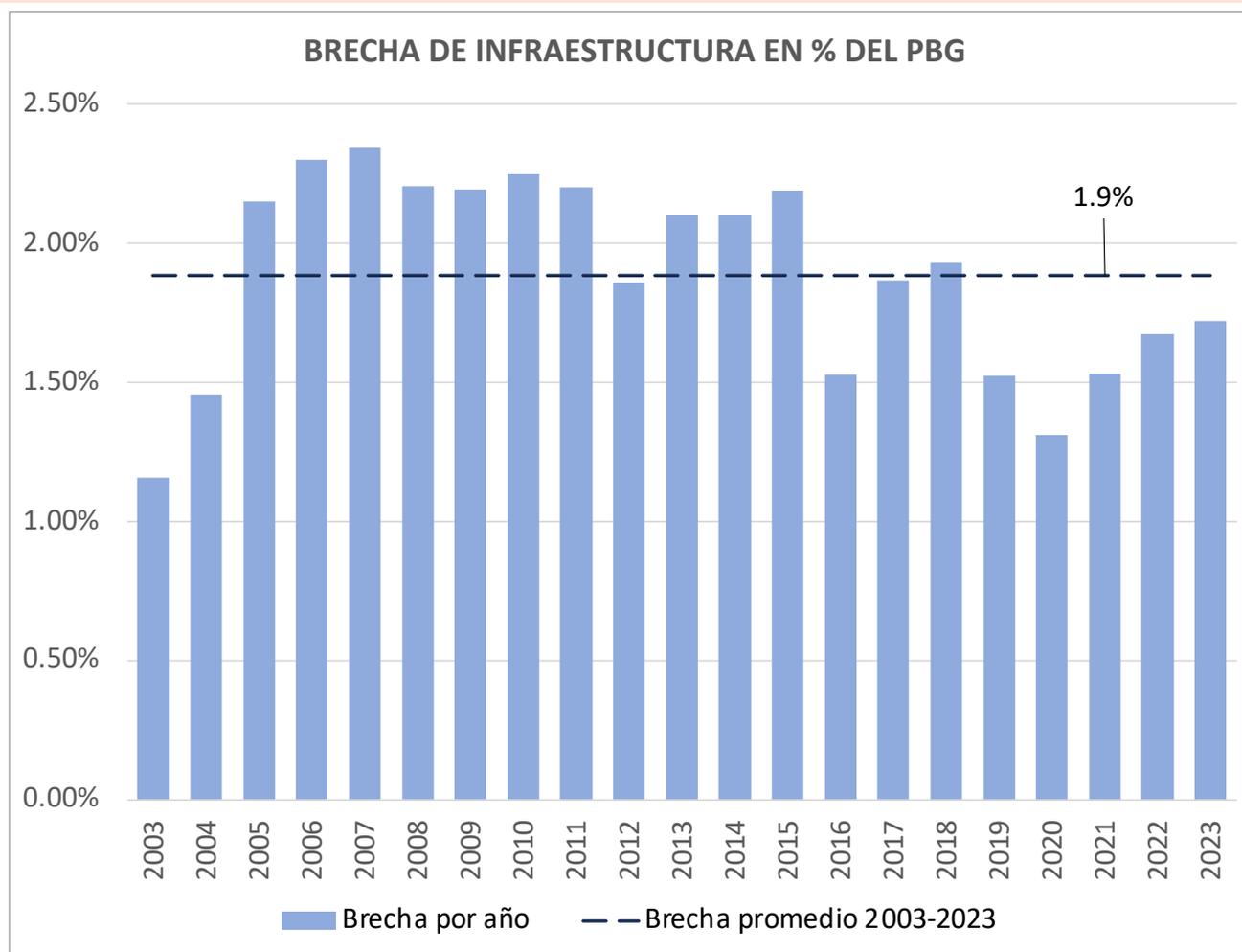
Contenido:

- Esquema de análisis
- Cuantificación de la brecha de infraestructura.
- Necesidad de consenso federal.
- Tiempo de implementación y cuantificación.
- Financiamiento.
- Tarea pendiente: consensuar qué, donde, cuándo y cómo

Esquema de análisis

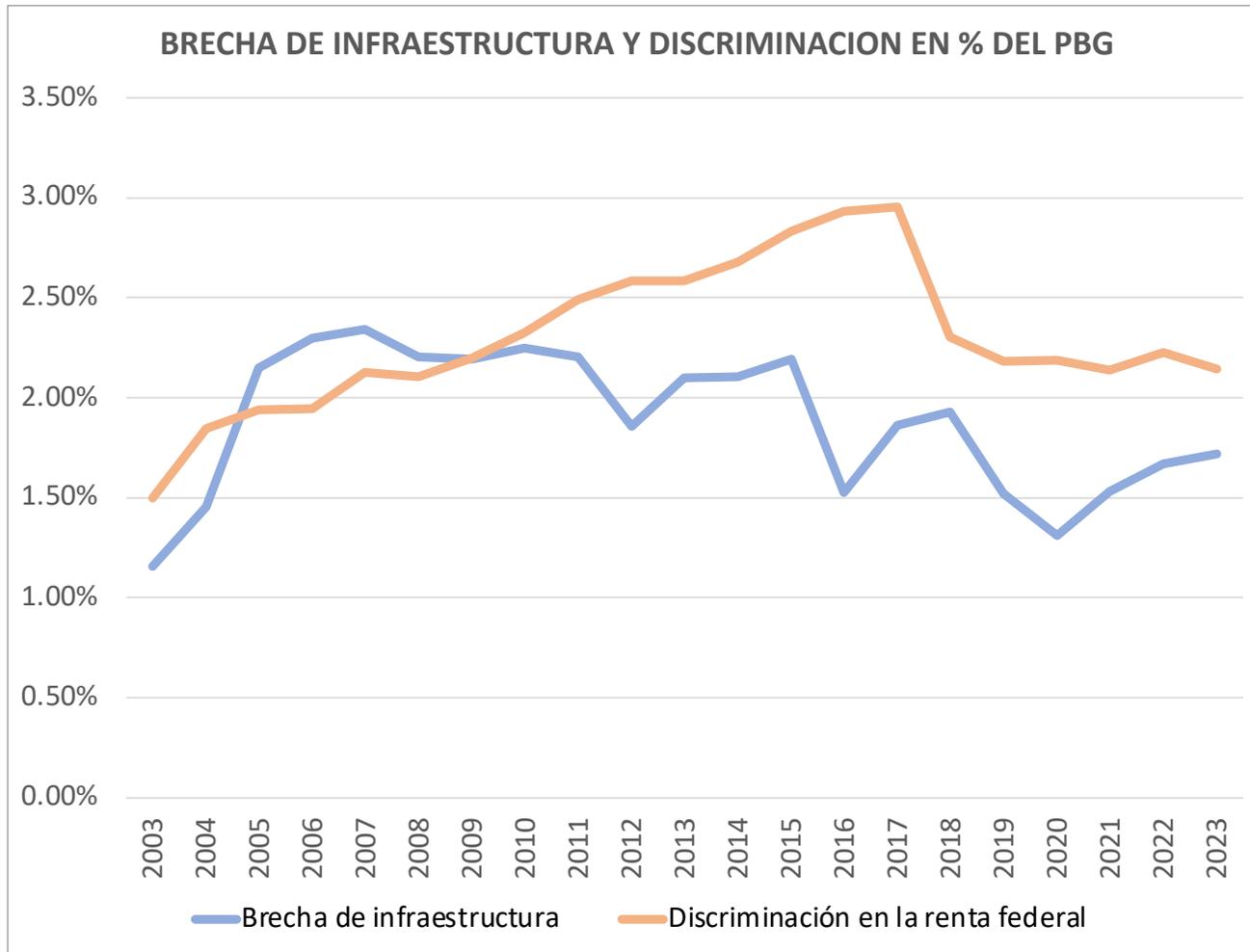


Cuantificación de la brecha de infraestructura



- Con algunas fluctuaciones durante el período de análisis, la brecha de infraestructura muestra un promedio anual del **1,9%** del PBG de la provincia.
- En 2023 se proyecta en **1,7%** del PBG.

Cuantificación de la brecha de infraestructura



- Reforzando las explicaciones antes presentadas, claramente se observa la relación entre la discriminación en la renta federal y la brecha de infraestructura que expone la provincia en su comparación con el resto del país.

Cuantificación de la brecha de infraestructura

La sumatoria de las brechas de infraestructura anuales alcanza un nivel de **39,6% del PBG de la provincia.**

- Si consideramos una estimación de PIB nacional 2023 de **614.962** millones de dólares.
- Y un PBG de la provincia de Buenos Aires de **208.285** millones de dólares.

Entonces, a valores de hoy, la brecha de infraestructura acumulada por la provincia en las últimas 2 década alcanza los **82.456 millones de dólares.**

La cual es explicada por el ajuste del gasto que fue necesario para compensar la discriminación federal luego de toda una serie de políticas compensatorias tomadas.

Necesidad de consenso federal

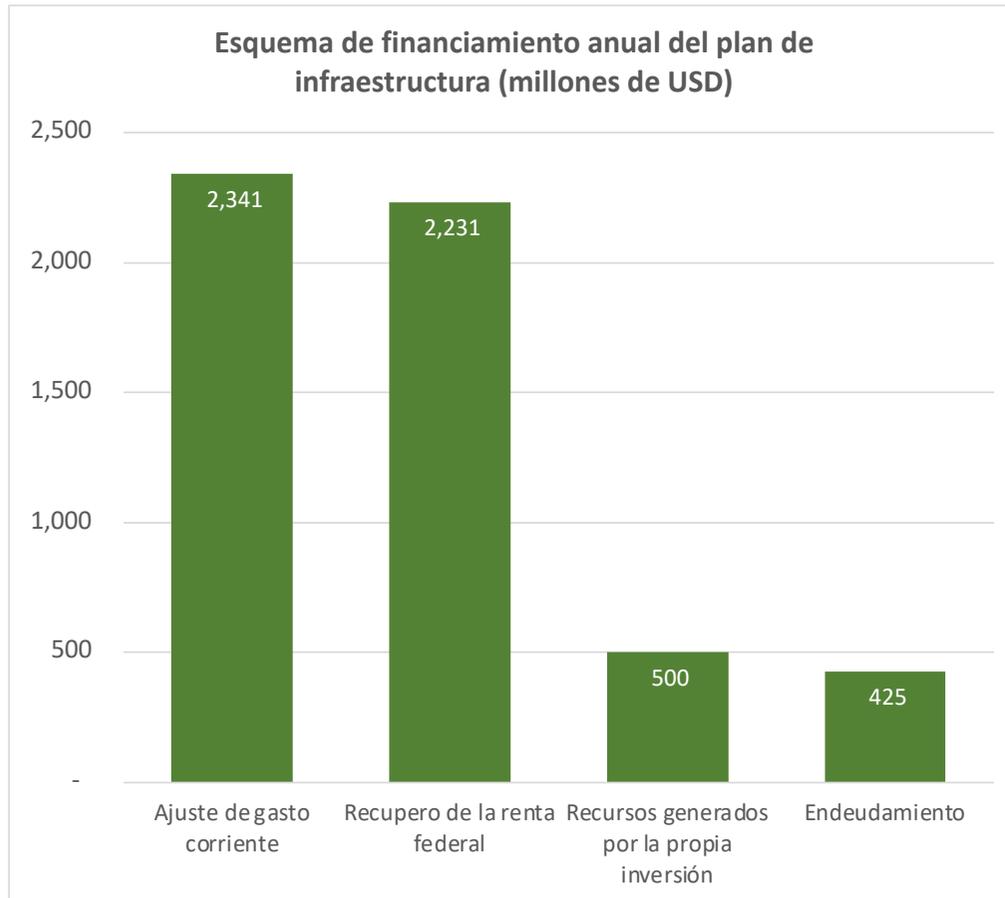
- Dentro de una estrategia de desarrollo de la provincia, recuperar la infraestructura perdida constituye un objetivo primordial.
- El primer paso consiste en difundir una idea clave en los actores federales (gobierno nacional y provinciales, sector privado propio y del resto del país).
- Esta idea es la siguiente: la discriminación federal histórica de la provincia de Buenos Aires se traduce en un **lastre de desarrollo para todo el país** dada la importancia crucial de la provincia dentro del entramado productivo. La provincia tiene el 40% de los establecimientos industriales del país, genera el 37,3% de las exportaciones del país y tiene el mayor mercado de consumo (17,6 millones de habitantes, es decir 38,5%).

La situación de Buenos Aires es una **externalidad negativa para el resto del país (condiciona el desarrollo general), que debe ser resuelta.**

Tiempo de implementación y cuantificación

- La implementación de este plan de infraestructura debe responder a un esquema gradual.
- El gradualismo responde a idea de ser realista respecto de las posibilidades de financiamiento y de que la oferta responda a la demanda de inversión pública.
- Por ejemplo, implementación en 15 años con una inversión anual de **5.497** millones de dólares.
- Esta inversión sería adicional al actual nivel de **2.138** millones de dólares por año (proyección 2023). Esto llevaría la inversión pública en la provincia de Buenos Aires a un **3,7%** del PBG por año.

Financiamiento



Las opciones para financiar el plan de infraestructura podrían ser:

- Ajuste del gasto corriente de la provincia.
- Recupero de la renta federal.
- Recursos generados por la propia inversión.
- Endeudamiento.

Se plantean hipótesis de montos anuales de la estructura de financiamiento.

Financiamiento

Ajuste del gasto corriente de la provincia.

- Actuando sobre las ineficiencias en la prestación de bienes y servicios públicos de la provincia.
- El caso más relevante es el del servicio educativo, como se verá en detalle más adelante.
- El monto indicado en la estructura de financiamiento de **2.341** millones surge de la cuantificación de la brecha de ineficiencia del sistema educativo.

Financiamiento

Recupero de la renta federal.

- Debería surgir del acuerdo federal para eliminar la discriminación fiscal histórica de la provincia y compensar su efecto acumulativo.
- En la proyección para 2022, la discriminación fiscal se estima en 2,1% del PBG de la provincia. Este nivel serían unos **4.462** millones de dólares.
- Se plantea la hipótesis de lograr disminuir un 50% ese nivel de discriminación histórica , conformando un fondo federal con asignación específica a cerrar la brecha histórica de infraestructura.
- Esto conforma los **2.231** millones de dólares estimados.

Financiamiento

Recursos generados por la propia inversión.

- Se corresponde con la aplicación de esquemas de participación público/privado, generación de ingresos de operación, implementación de contribuciones por mejoras, etc.).
- La hipótesis que se plantea es de **500** millones de dólares anuales.

Financiamiento

Endeudamiento.

- Dado que el plan de infraestructura corresponde a inversiones que generan beneficios en el mediano y largo plazo, tiene pleno sentido financiar una parte con endeudamiento.
- La hipótesis que se plantea es de unos **425** millones de dólares anuales de emisión de deuda durante los 15 años de implementación del plan.
- Considerando que la deuda actual de la provincia alcanza los 8.945 millones de dólares, se trataría de un incremento anual de la deuda de 4,7%.

Tarea pendiente: consensuar qué, donde, cuándo y cómo

La dimensión del plan y el “que”.

Con impacto directo en la sostenibilidad fiscal y productiva

- Infraestructura vial (1 millón de dólares por km).
- Puertos.
- Energía.
- Comunicaciones.

Con impacto directo en la sostenibilidad social:

- Educación (5 millones de dólares por escuela)
- Salud (8 millones de dólares por hospital)
- Seguridad.

Tarea pendiente: consensuar qué, donde, cuándo y cómo

Un plan surgido del consenso público/privado.

- El consenso entre las partes es la única opción frente al desafío.
- Pero para esto, resultan necesarias reformas en la institucionalidad de la gestión de políticas públicas en la provincia, para asegurar el éxito de la iniciativa.

4 - Modelo de gestión de las políticas públicas

En esta sección se desarrollarán los conceptos y reformas necesarias para poder implementar el plan de desarrollo de la provincia en los términos de un nuevo modelo de gestión de las políticas públicas.

Contenido:

- Diagnóstico acerca del fracaso del modelo actual
- Nuevo modelo de colaboración público-privado
- El enfoque de regionalización de la provincia
- Hacia un nuevo modelo de gestión
- Antecedentes de regionalizaciones sectoriales
- Corredores productivos de la provincia
- Antecedente: “Plan de regionalización 2010”
- Regionalización: Perfil territorial de la provincia
- Sistema de agencias regionales de desarrollo

Diagnóstico acerca del fracaso del modelo actual

- Ausencia de un marco de planificación estratégica para la definición de las políticas públicas, como ámbito de acuerdo para el abordaje de una problemática compleja.
- Desintegración de las intervenciones públicas entre los niveles nacional, provincial y municipal. Además de la desintegración sectorial dentro de cada nivel.
- Conflicto entre el modelo burocrático-intervencionista del sector público y la respuesta corporativa privada.
- Obsolescencia del modelo de gestión pública.
- Instrumentos acotados y de baja calidad. El estado no sólo tiene un alto costo de estructura, sino que además hace mal su trabajo.

Nuevo modelo de colaboración público-privado

- **Nuevo paradigma** que trascienda la dualidad del modelo burocrático-intervencionista del sector público y el modelo corporativo del sector privado.
- El Estado no puede liderar la reforma del Estado. Nuevo rol de liderazgo privado: el **asociativismo privado como un elemento ordenador**, capaz de traccionar al sector público.
- **Construcción desde abajo hacia arriba**: desde la planificación de cada región a la integración de un plan estratégico de alcance provincial (o nacional).
- **Nuevo modelo de gestión**: visión “comercial” de las políticas públicas integradas de cara a los beneficiarios (clientes). Diseño de instrumentos basado en la planificación estratégica y la retroalimentación de resultados.
- **Nueva institucionalidad**: sistema de agencias regionales de desarrollo.

Hacia un nuevo modelo de gestión

- Regionalización
 - Antecedentes de regionalizaciones sectoriales
 - Corredores productivos
 - Plan de regionalización 2010
 - Perfil territorial de la provincia
- Sistema de Agencias de Desarrollo Regionales
 - Construcción institucional basada en el asociativismo privado
 - Ámbitos de diálogo regionales para la construcción del plan estratégico provincial a partir de los planes de desarrollo regionales.
 - Sistema integrado de prospección y gestión de las políticas públicas (ej. Centros PyME del Bapro y programa “fuerza PyME” año 2004).

El enfoque de regionalización de la provincia

- Ausencia de un marco de planificación estratégica para la definición de las políticas públicas, como ámbito de acuerdo para el abordaje de una problemática compleja.
- Desintegración de las intervenciones públicas entre los niveles nacional, provincial y municipal. Además de la desintegración sectorial dentro de cada nivel.
- Conflicto entre el modelo burocrático-intervencionista del sector público y la respuesta corporativa privada.
- Obsolescencia del modelo de gestión pública.
- Instrumentos acotados y de baja calidad. El estado no sólo tiene un alto costo de estructura, sino que además hace mal su trabajo.

Antecedentes de regionalizaciones sectoriales

- **8** secciones electorales,
- **12** regiones sanitarias,
- **20** departamentos judiciales,
- **25** regiones educativas,
- **11** regiones que organizan los Consejos Consultivos Regionales del Banco Provincia,
- **17** corredores productivos,
- A esto debe agregarse las delegaciones de ARBA, IOMA, IPS, de la Caja de Retiro de Policías, Registro de las Personas, Seguridad Vial, del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Asuntos Agrarios, del Tribunal de Cuentas en diferentes localidades de la provincia..

Corredores productivos de la provincia

1 - **COPRONE** (Corredor Productivo del Noroeste Bonaerense).

Baradero, Bartolomé Mitre, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Colón, Exaltación de La Cruz, Pergamino, Ramallo, Salto, San Nicolás, San Pedro, Zárate, Campana y San Antonio de Areco.

2 - **TOAR.**

Tandil, Olavarría, Azul y Rauch.

3 - **ZCC** (Corredor Productivo Zona de Crecimiento Común).

Bolívar, General Alvear, Roque Pérez, Saladillo, Tapalqué y 25 de Mayo.

4 – **CIDERE** (Consortio Intermunicipal de Desarrollo Regional).

Benito Juárez, A.G. Chaves, Tres Arroyos y San Cayetano.

5 - **Corredor productivo Municipios al Mercosur.**

General Rodríguez, Navarro, Marcos Paz, Luján, Suipacha, Las Heras, Mercedes, y San Andrés de Giles.

Corredores productivos de la provincia (cont.)

6 - **COPRONOBA** (Corredor Productivo del Norte de la Prov. de Bs. As.).

Junín, Chacabuco, General Arenales, General Pinto, Leandro N. Alem, Lincoln y Rojas.

7 – **CODENOBA** (Consejo de Desarrollo del Noroeste de la Prov. de Bs. As.).

Alberti, Bragado, 9 de Julio, General Viamonte, Carlos Casares, H. Yrigoyen, Pehuajó, Trenque Lauquen y Rivadavia.

8 - **COPROSAL** (Consorcio Productivo del Salado).

Magdalena, Punta Indio, Chascomús, Castelli, Tordillo, General Lavalle y General Madariaga.

9 – **COPRODER** (Consejo Productivo de Desarrollo Regional “Región Cuenca del Salado”).

San Miguel del Monte, Gral. Paz, Gral. Belgrano, Las Flores, Pila, Dolores, Gral. Guido, Maipú, Ayacucho, Balcarce y Mar Chiquita.

Corredores productivos de la provincia (cont.)

10 - **COPROBA** (Corredor Productivo de Buenos Aires).

Gral. Villegas, Florentino Ameghino, Carlos Tejedor, Rivadavia y Trenque Lauquen.

11 – **COPROA** (Corredor Productivo del Atlántico).

Gral. Pueyrredón, Gral. Alvarado, Lobería y Necochea.

12 - **Corredor Productivo Atlántico Norte Argentino - “Mar & Pampa”**.

Gral. Lavalle, La Costa, Pinamar, Villa Gesell y Gral. Madariaga.

13 – **Región de Desarrollo Urbano y Productivo.**

Escobar, Zárate, Campana, Pilar y Exaltación de la Cruz.

14 – **Corredor de la Zona Norte - Consorcio Región Metropolitana Norte.**

Tigre, San Fernando, San Isidro y Vicente López.

Corredores productivos de la provincial (cont.)

15 - **COMCOSUR** (Consorcio de Municipios del Conurbano Sur).

Almirante Brown, Lomas de Zamora, Florencio Varela, Avellaneda, Quilmes, Berazategui y Lanús.

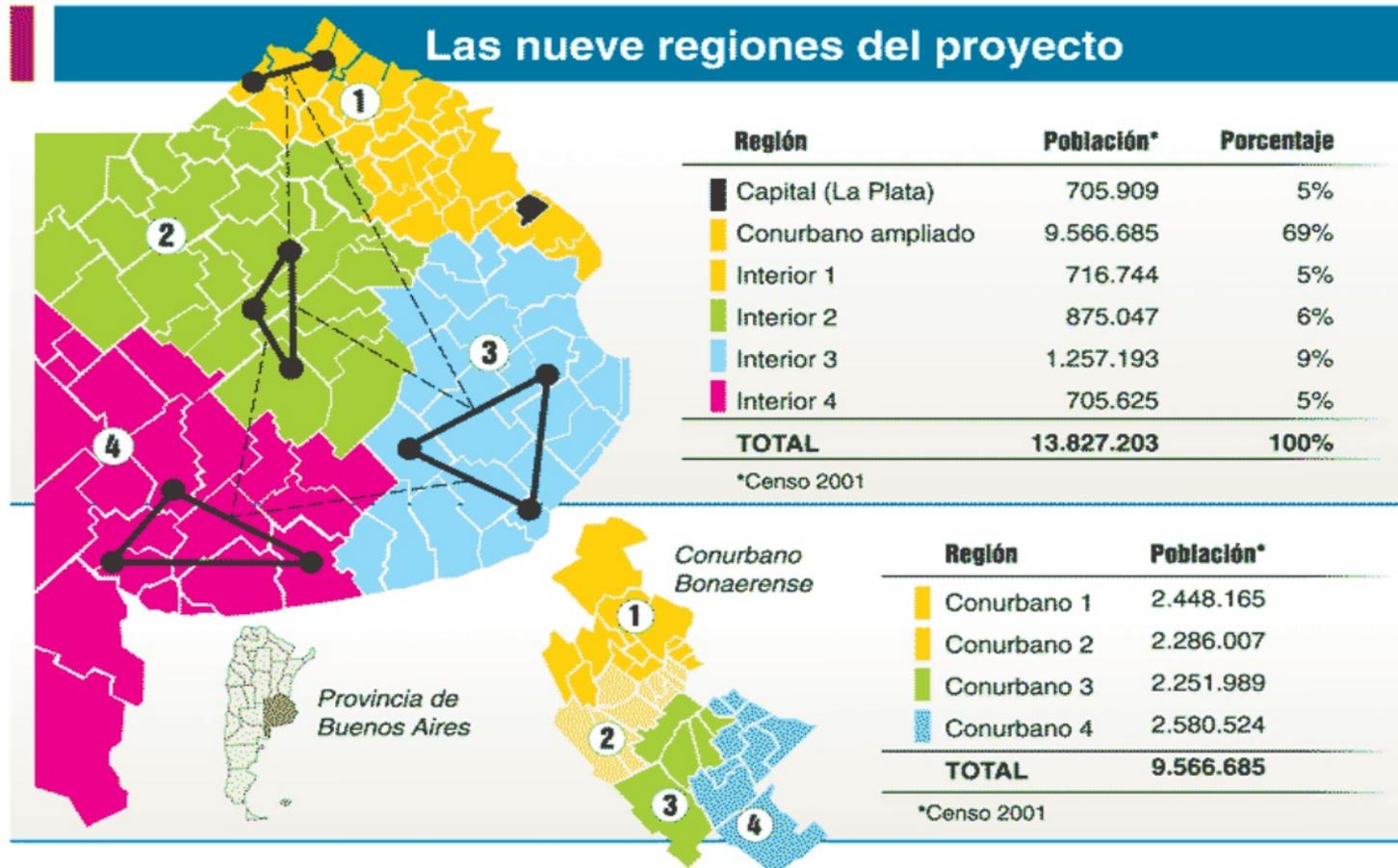
16 – **Consorcio Intermunicipal.**

Bahía Blanca y Coronel Rosales.

17 - **COPROSO** (Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Prov. de Buenos Aires).

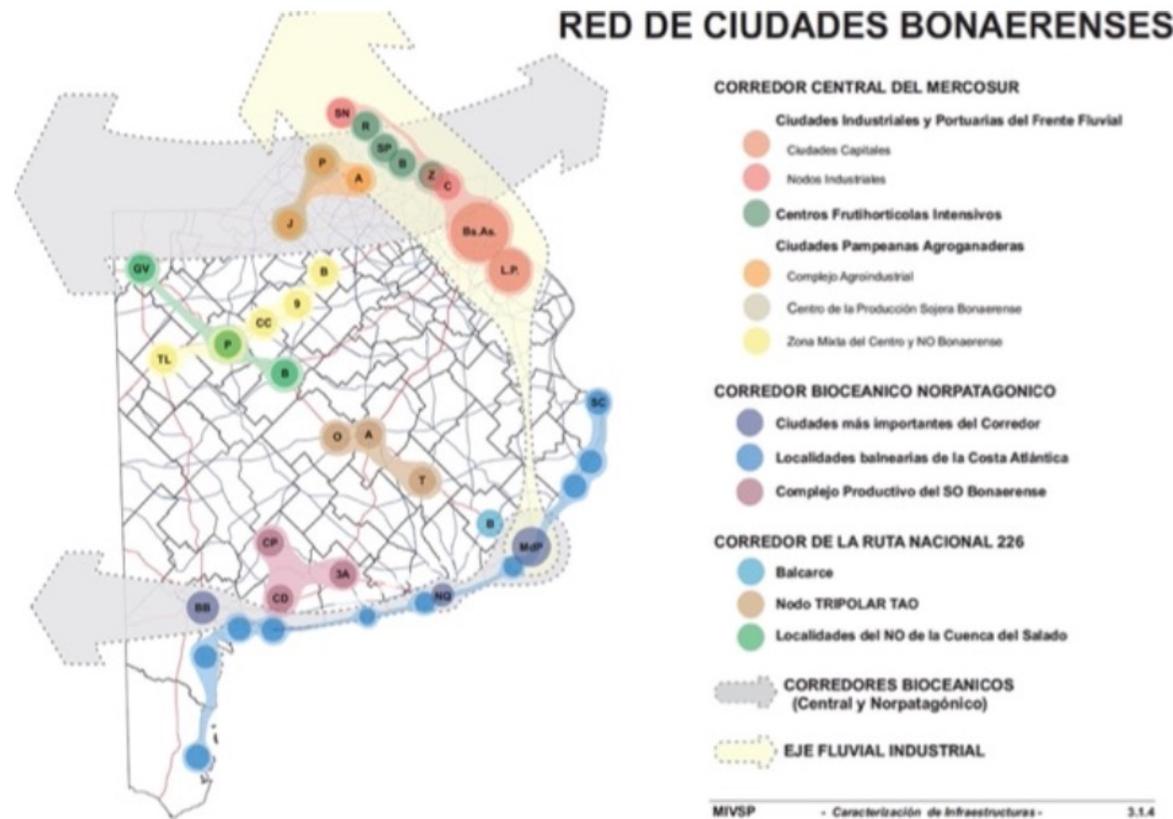
Pellegrini, Tres Lomas, Saliquelló, Guaminí, Daireaux, Gral. Lamadrid, Laprida, Cnel. Pringles, Cnel. Dorrego, Monte Hermoso, Cnel. Rosales, Bahía Blanca, Villarino, Carmen de Patagones, Tornquist, Saavedra, Puán, Adolfo Alsina y Cnel. Suárez..

Antecedente: “Plan de regionalización 2010”



Fuente: “Plan de regionalización de la Provincia de Buenos Aires – Año 2021”

Regionalización: Perfil territorial de la provincia



Fuente: “Nodos estructurantes y su rol en el desarrollo territorial” - Dra. Arq. Sonia Vidal-Koppmann
IMHICIHU/CONICET – Universidad Nacional de Mar del Plata – Diciembre de 2021

Regionalización: Perfil territorial de la provincia

- Nodos estructurantes de la Provincia de Buenos Aires

NODO	CLASIFICACIÓN	OBSERVACIONES
1 Tandil-Azul-Olavarría	Tri-polo estratégico, turismo, innovación, polifuncional	Rol de difusor de innovac., tecnológico, productivo
2 San Nicolás	Nodo estratégico, articulador, polifuncional	
3 Zárate-Campana	Bi-polo estratégico, polifuncional	Se integra a la RMBA
4 Pergamino-Junín	Bi- polo articuladores, monofuncional	Se integra a la RMBA
5 La Plata-Berisso-Ensenada	Estratégico, polifuncoinal.	Conurbación dentro de RMBA
6 Mar del Plata-Batán	Estratégico, polifuncional.	Perfil turístico internacional
7 Necochea-Quequén	Articulador estratégico.	Corredor marítimo
8 B. Blanca-Ing. White	Estratégico, polifuncional.	Corredor bi-oceánico

Fuente: “Nodos estructurantes y su rol en el desarrollo territorial” - Dra. Arq. Sonia Vidal-Koppmann
IMHICIHU/CONICET – Universidad Nacional de Mar del Plata – Diciembre de 2021

Sistema de agencias regionales de desarrollo

- Construcción de **agencias regionales** y de una instancia coordinadora central a partir entidades privadas (esquema de asociaciones y federación).
- Construcción de un **ámbito de diálogo** dentro de cada región para la formulación de la **estrategia regional**. (ver metodología de diálogos de futuro y planificación transformadora por escenarios).
- Fortalecimiento de la **instancia coordinadora del sistema**. Plan estratégico provincial y articulación con los organismos públicos.
- **Sistema integrado de prospección y gestión de políticas públicas**. Convenios de colaboración con el sector público nacional (ver red de Agencias de Desarrollo prevista en la Ley N°27.264) y provincial. Financiamiento inicial del sistema.

Sistema integrado de prospección y gestión – Ejemplo centros PyME del Banco Provincia año 2004

- La experiencia de los **Centros PyME del Banco Provincia** fue sumamente exitosa, al cabo de 4 meses casi el 50% del crédito comercial del banco había sido gestionado por medio de este nuevo sistema de gestión.
- También se observó una importante sinergia con el desarrollo de otros productos del banco y del grupo BAPRO.
- Un factor clave detrás de este éxito fue la herramienta informática que dio soporte a este sistema de gestión integrado, basada en un CRM (*customer relationship manager*).
- Se asignó una cartera de 10.000 prospectos a 200 oficiales de cuenta.
- Se estableció un portafolio integrado de 17 productos del banco y del Grupo BAPRO, a desarrollar ante cada tipo de cliente.
- Funcionó con un sistema de capacitación simple para los oficiales de cuenta, sobre los productos y técnicas de venta.
- Permitted establecer metas de gestión para cada entrevista y un sistema de control piramidal y por comparación sobre toda la estructura.
- Generó un relevamiento de mercado permanente, retroalimentado con cada visita, que permitió un proceso de mejora continua en el diseño de los productos.

Sistema integrado de prospección y gestión – Ejemplo centros PyME del Banco Provincia año 2004



5 - Reforma del gasto provincial

La implementación de un plan de cierre de la brecha de infraestructura, las reformas del modelo de gestión de políticas públicas y las reformas tributarias, deben ser acompañadas por reforma del gasto provincial. Sobre este punto se avanza en el análisis del principal gasto provincial que es el servicio educativo.

Contenido:

- Situación general del servicio educativo
- La cuestión de la eficiencia y una hipótesis de trabajo
- Análisis eficiencia en provincia de Buenos Aires
- Estimación del costo de la ineficiencia
- Impacto fiscal del costo de la ineficiencia
- Alternativas de reformas

Situación general del servicio educativo

- El gasto en educación ha crecido notablemente a nivel general en la Argentina de los últimos años.
- La etapa de mayor crecimiento del gasto educativo fue entre 2003 y 2015, cuando subió desde 3,8% del PIB hasta un 6,9% en el año 2015.
- No obstante, este mayor esfuerzo fiscal aparenta no haber redundado en mejoras de la calidad educativa. Muy por el contrario, los indicadores de desempeño educativo de los estudiantes muestran paulatinos retrocesos a nivel general del país en la comparación internacional.

La cuestión de la eficiencia y una hipótesis de trabajo

- Una primera respuesta al desempeño del sistema educativo se puede encontrar explorando **indicadores simples de eficiencia educativa** como, por ejemplo, en términos de la relación entre cargos docentes y cantidad de alumnos entre el sistema educativo oficial público y el privado.
- Una hipótesis es que **el mayor costo del sistema educativo no ha tenido efecto sobre la calidad, dado que se destinó a financiar la ineficiencia del sistema** en términos de cantidad de cargos docentes, sin el correlato de menor cantidad de alumnos por aula.
- La respuesta a esta hipótesis tendrá claras implicancias fiscales para la provincia en términos del **costo de la brecha de eficiencia**.

Indicador de eficiencia y tamaño del aula

- Eficiencia por comparación entre el sistema público y el sistema privado subsidiado (caso 3 provincias):

Provincia	Sistema público			Sistema privado subvencionado			Ratio
	Alumnos	Cargos docentes	Relacion alumnos / cargos docentes	Alumnos	Cargos docentes	Relacion alumnos / cargos docentes	
	[1]	[2]	[3]=[1]/[2]	[4]	[5]	[6]=[4]/[5]	
Buenos Aires	3,425,819	612,389	5.6	1,547,572	147,870	10.5	0.53
CABA	373,014	53,383	7.0	266,667	25,860	10.3	0.68
Mendoza	417,990	64,851	6.4	90,692	8,825	10.3	0.63

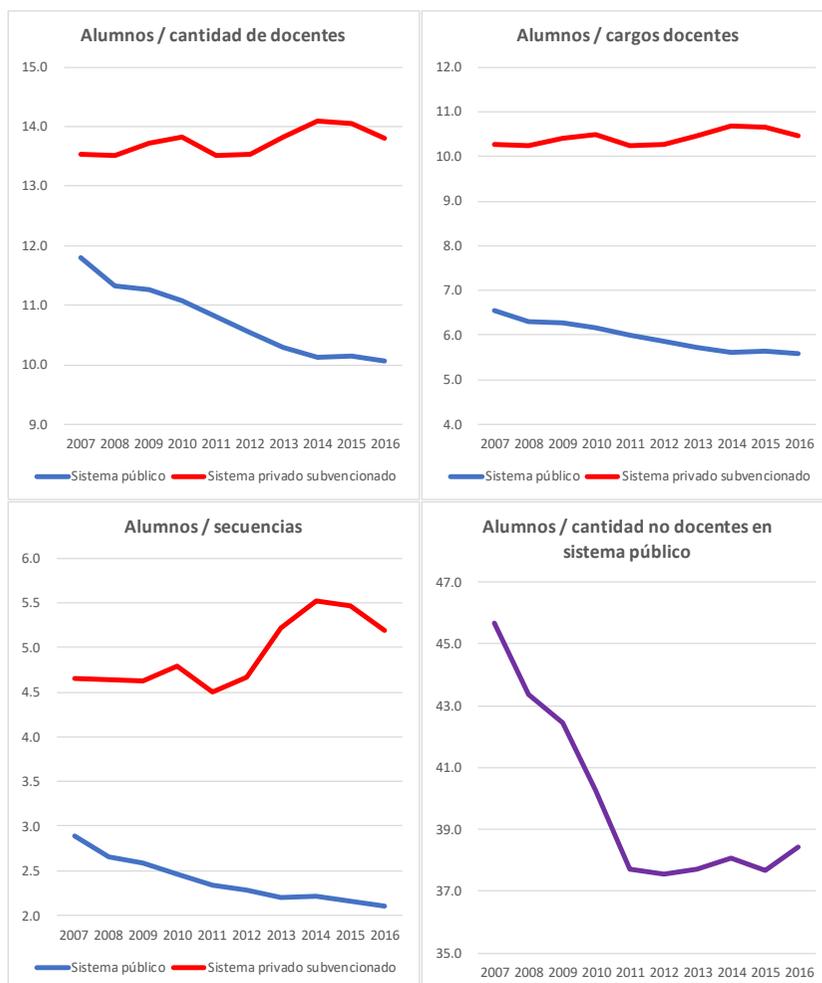
Provincia	Sistema público			Sistema privado subvencionado			Ratio
	Alumnos	Secciones	Relacion alumnos / secciones	Alumnos	Secciones	Relacion alumnos / secciones	
	[1]	[2]	[3]=[1]/[2]	[4]	[5]	[6]=[4]/[5]	
Buenos Aires	3,425,819	126,959	27.0	1,547,572	53,985	28.7	0.94
CABA	373,014	14,491	25.7	266,667	9,341	28.5	0.90
Mendoza	417,990	25,080	16.7	90,692	4,088	22.2	0.75

Análisis eficiencia en provincia de Buenos Aires

- Evolución de tres indicadores de eficiencia en provincia de Buenos Aires. Comparación entre sistemas educativos:

Año	Indicadores de eficiencia por sistema						
	Alumnos / docentes		Alumnos / Cargos docentes		Alumnos / Secuencias		No docentes (personas)
	Público	Privado subvencionado	Público	Privado subvencionado	Público	Privado subvencionado	Público
2007	11.8	13.5	6.6	10.3	2.9	4.7	45.7
2008	11.3	13.5	6.3	10.2	2.7	4.6	43.4
2009	11.3	13.7	6.3	10.4	2.6	4.6	42.5
2010	11.1	13.8	6.2	10.5	2.5	4.8	40.2
2011	10.8	13.5	6.0	10.2	2.3	4.5	37.7
2012	10.6	13.5	5.9	10.3	2.3	4.7	37.6
2013	10.3	13.8	5.7	10.5	2.2	5.2	37.7
2014	10.1	14.1	5.6	10.7	2.2	5.5	38.1
2015	10.2	14.0	5.6	10.6	2.2	5.5	37.7
2016	10.1	13.8	5.6	10.5	2.1	5.2	38.4

Análisis eficiencia en provincia de Buenos Aires



Algunas conclusiones relevantes:

- **Brecha sistemática de eficiencia** entre el sistema público y el privado en los tres indicadores.
- **Ineficiencia creciente del sector público** vs situación estable (o leve disminución) en el caso del sector privado subsidiado.
- Muy alto crecimiento de la ineficiencia del sistema público en el caso de personal no docente en el período 2007 a 2011.

Estimación del costo de la ineficiencia

- Estimación del costo diferencial de eficiencia del sistema público respecto del privado (indicador alumnos/secuencias)

Año	Alumnos		Secuencias		Relación Alumnos / Secuencias		Simulación de secuencias con relación sistema privado			
	Público	Privado subvencionado	Público	Privado subvencionado	Público	Privado subvencionado	Público	Ahorro en secuencias	Costo salarial anual por secuencia	Ahorro en millones de pesos
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]=[1]/[3]	[6]=[2]/[4]	[7]=[1]/[6]	[8]=[3]-[7]	[9]	[10]=[8]*[9]
2007	3,125,039	1,355,918	1,081,852	290,993	2.9	4.7	670,663	411,189	4,626	1,902
2008	3,131,539	1,387,504	1,176,875	299,517	2.7	4.6	675,997	500,878	6,200	3,105
2009	3,190,705	1,430,162	1,235,205	309,479	2.6	4.6	690,451	544,754	7,286	3,969
2010	3,238,539	1,441,901	1,318,573	301,041	2.5	4.8	676,144	642,429	8,222	5,282
2011	3,286,914	1,459,478	1,403,731	324,379	2.3	4.5	730,539	673,192	10,066	6,776
2012	3,290,596	1,478,033	1,444,848	317,189	2.3	4.7	706,169	738,679	12,166	8,987
2013	3,302,290	1,499,386	1,500,380	287,135	2.2	5.2	632,394	867,986	14,195	12,321
2014	3,323,229	1,521,856	1,503,416	275,819	2.2	5.5	602,297	901,119	18,732	16,880
2015	3,374,741	1,539,436	1,565,315	281,532	2.2	5.5	617,173	948,142	28,808	27,314
2016	3,425,819	1,547,572	1,627,431	298,332	2.1	5.2	660,410	967,021	31,950	30,897

Impacto fiscal del costo de la ineficiencia

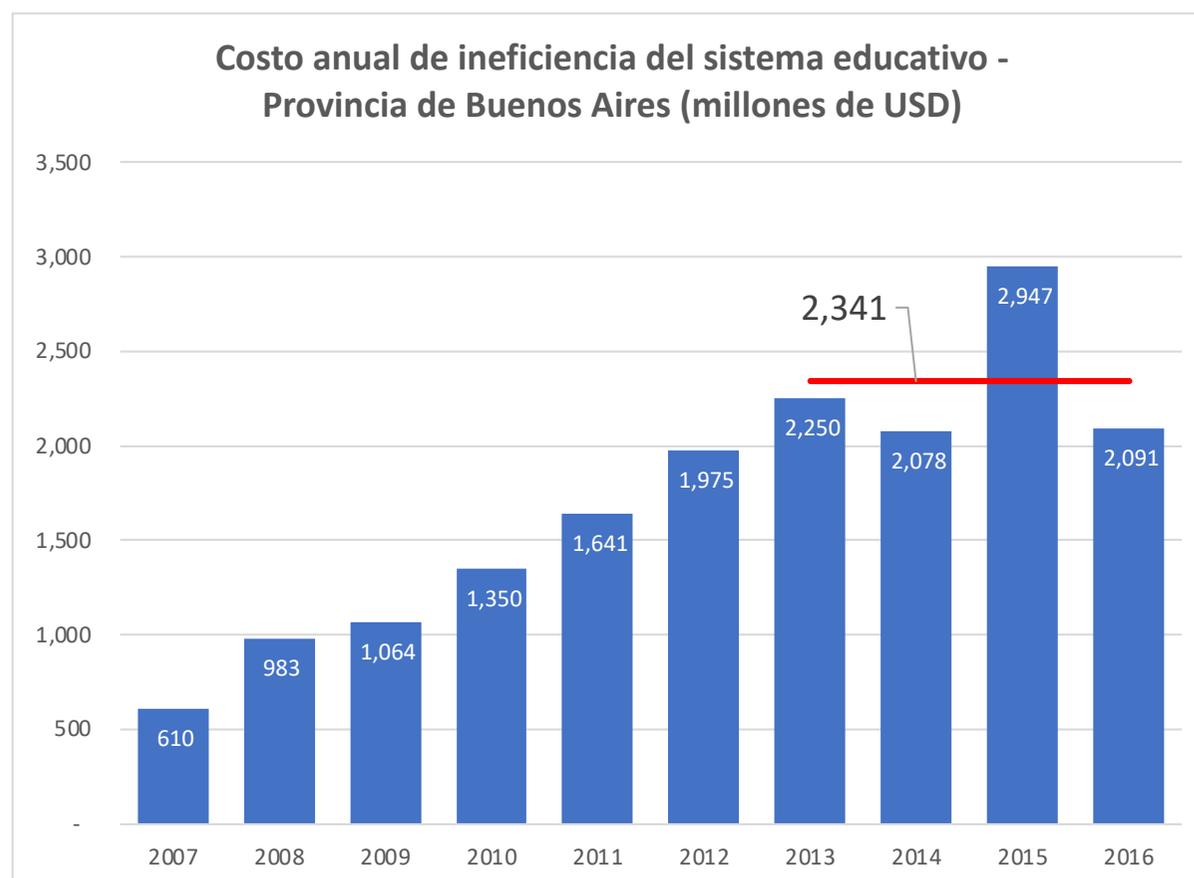
Año	En millones de pesos a valores corrientes		En millones de pesos a valores constantes 2016	
	Costo de la brecha de eficiencia del sistema público	Déficit financiero provincia de Buenos Aires (1)	Costo de la brecha de eficiencia del sistema público	Déficit financiero provincia de Buenos Aires
	[1]	[2]	[3]	[4]
2007	1,902	1,216	14,837	9,487
2008	3,105	2,394	19,253	14,843
2009	3,969	5,781	21,433	31,217
2010	5,282	2,796	23,242	12,300
2011	6,776	8,852	24,394	31,868
2012	8,987	9,576	26,062	27,772
2013	12,321	1,682	29,570	4,036
2014	16,880	229	28,696	390
2015	27,314	22,333	38,240	31,266
2016	30,897	28,677	30,897	28,677
TOTAL			256,623	191,857

- Comparación entre el costo de la brecha de eficiencia y el déficit financiero de la provincia de Buenos Aires en una década.
- Asumiendo que el sistema público tuviera la misma eficiencia que el privado subsidiado.

En toda una década el costo de la brecha de eficiencia del sistema público educativo es superior al déficit financiero de la provincia.

- Es decir, durante la década la provincia se endeudó para “pagar” la ineficiencia del sistema público de educación.

Impacto fiscal del costo de la ineficiencia



- Traducido a dólares, el costo anual de la brecha de eficiencia del sistema público educativo es de **2.341** millones de dólares para el promedio de los últimos 4 años de la estimación.

Nota: Es el monto que se utilizó como uno de los componentes del financiamiento del plan de infraestructura.

Alternativas de reformas

Se plantea una reforma fiscal al interior de la provincia en su relación con los municipios y las propias escuelas en el territorio.

Un par de opciones (con su consiguiente transferencia de recursos):

- **Proceso de descentralización a nivel municipal.** Esta propuesta va en el camino de desarmar la costosa estructura del sistema público educativo de la provincia, pero con el riesgo de reproducirla en los municipios, principalmente los más grandes del conurbano.
- **Proceso de descentralización a nivel de escuelas** mediante la creación de modelos autogestionados. Se pasaría la potestad (y responsabilidad) de gestión del personal, ausentismo, infraestructura edilicia a nivel de escuelas. Se podría implementar un programa piloto de escuelas autogestionadas, para difundir gradualmente el esquema.

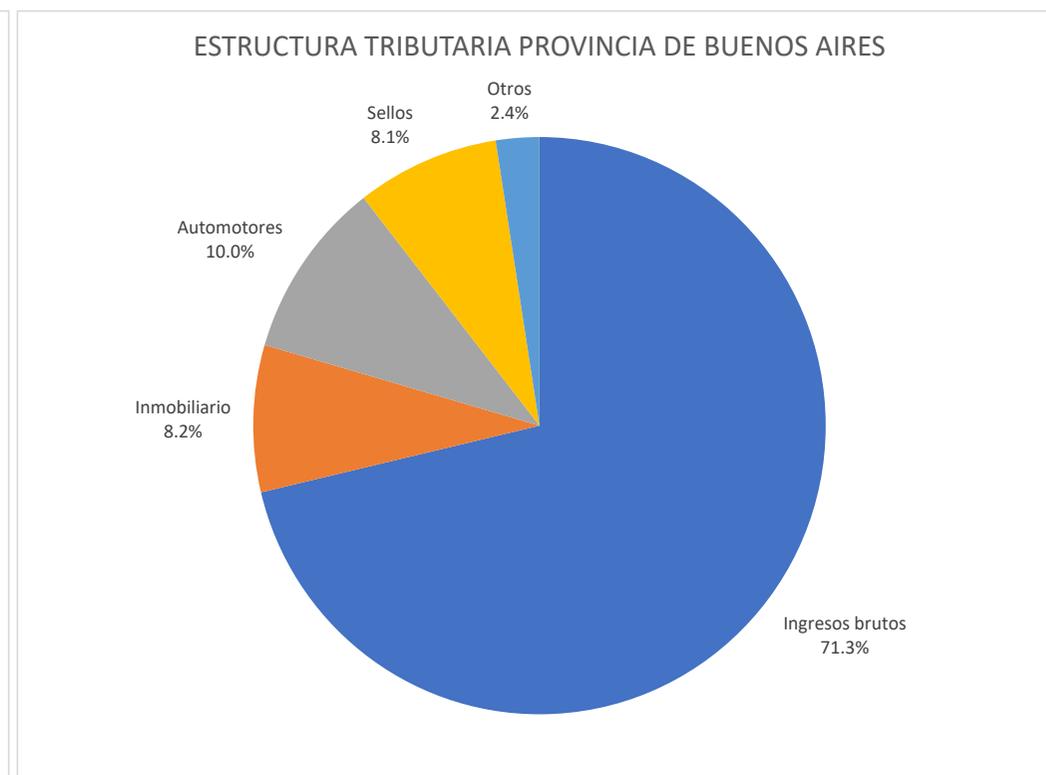
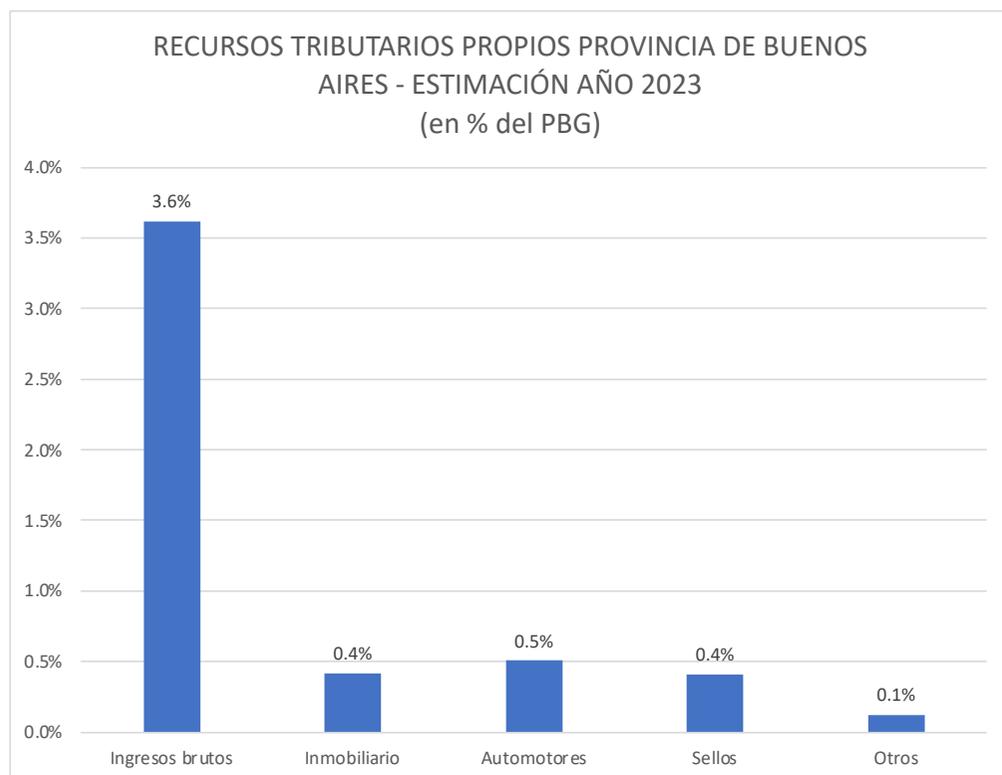
6 - Reforma tributaria federal

Con el objetivo de favorecer el desarrollo del sector privado, en el marco del plan provincia, se necesita una reforma tributaria de carácter federal. Se plantean algunas ideas preliminares al respecto.

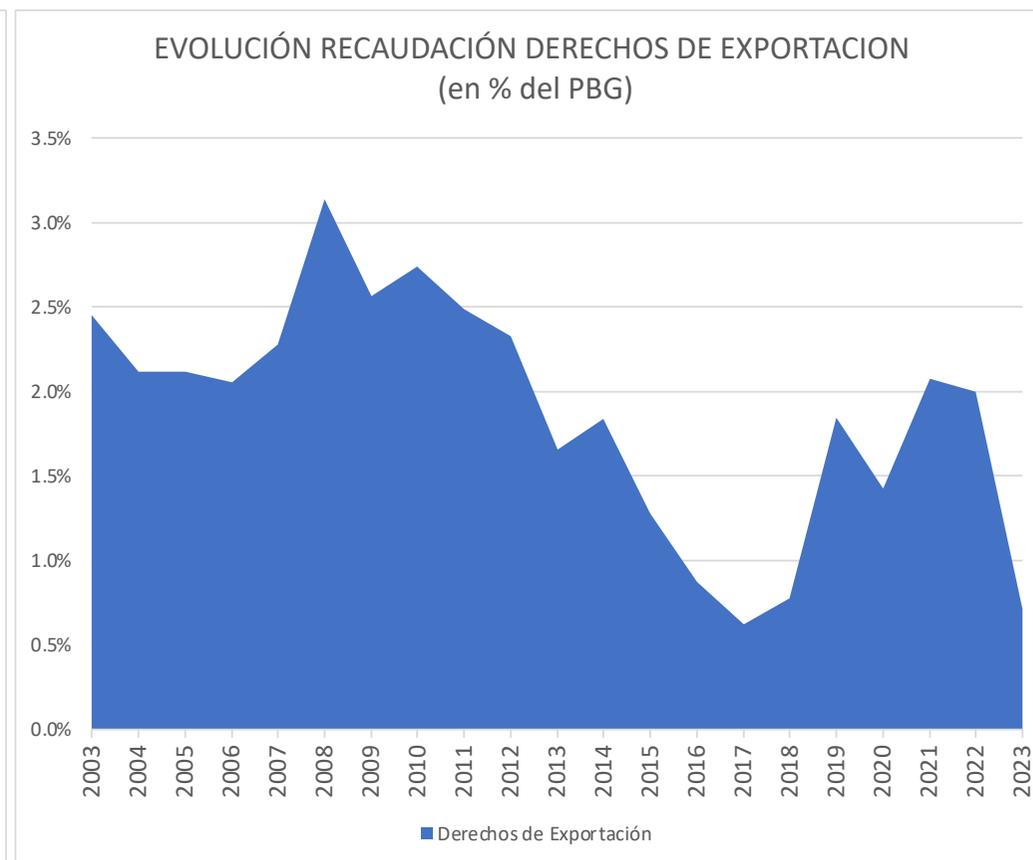
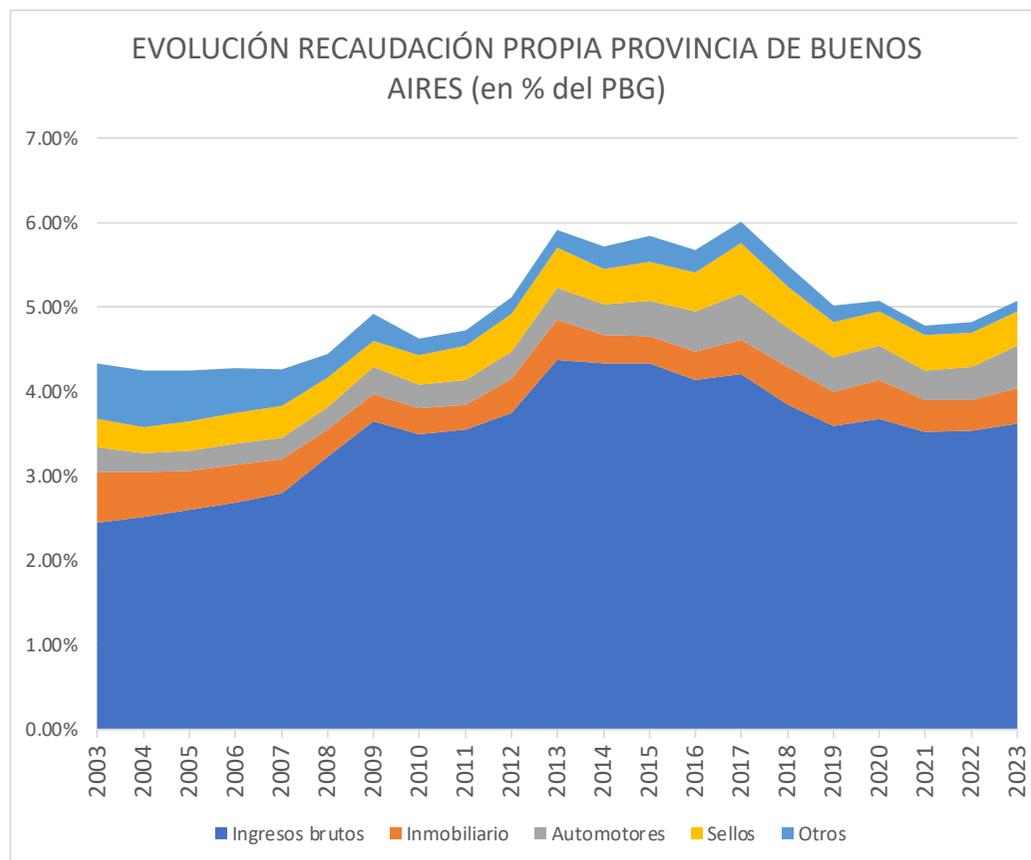
Contenido:

- Estructura tributaria de la provincia
- Evolución de recursos propios y DEX nacionales
- Algunas ideas

Estructura tributaria de la provincia



Evolución de recursos propios y DEX nacionales



Algunas ideas

Derechos de Exportación (DEX)

- Constituyen un mecanismo impositivo ineficiente en términos de una estrategia de desarrollo de la cadena agro-industrial, la cual es un relevante sector de la provincia.
- Generan beneficios de corto plazo por las posibilidades de regulación del precio interno de algunos productos. Además de su relevancia fiscal.
- Pero a costa de generar costos en mediano/largo plazo al desvincular al sector de las señales de precios externas y afectar la expansión de la producción (inversiones y tecnología).
- Dependen crucialmente del tipo de cambio real y de factores exógenos como precios externos y producción (clima). Transformándose en un componente extremadamente pro-cíclico.
- Afectan la competitividad externa, al no ser mecanismos aplicados por los países competidores en las exportaciones agro-industriales.

Algunas ideas

Derechos de Exportación (DEX)

- Una alternativa podría consistir en transformar el aporte impositivo del sector vía DEX hacia una imposición sobre la tierra. O incluso transformarlo en un mecanismo de recaudación a cuenta de impuestos provinciales, lo cual eliminaría la presión impositiva que recae sobre el sector derivado de los DEX.
- Esto desvincularía el aporte impositivo de las cuestiones vinculadas a la producción y los precios, generando un sistema más estable (con una adecuada presión impositiva para no ser un problema en los tiempos malos).
- La eliminación del DEX tendría un efecto similar a una descentralización de recursos a las provincias, dado que aumentaría la base imponible del Impuesto a las Ganancias (coparticipable) y generaría el espacio fiscal para fortalecer el impuesto inmobiliario rural. En términos de la provincia de Buenos Aires, los recursos adicionales potenciales podrían considerarse dentro de la disminución de la discriminación federal.

Algunas ideas

Ingresos Brutos

- La sustitución plena o atenuación de este impuesto es un viejo anhelo de la política económica que se ha intentado muchas veces (mediados de los 70s, los 90s, 2017).
- La gran importancia relativa de este impuesto para muchas provincias (las grandes) hace muy dificultosa la sustitución.
- Se puede seguir intentando la sustitución (como plan A), pero sin descuidar las mejoras que puedan desarrollarse (plan B). Algunas alternativas podrían ser:
 - Disminución del efecto cascada con un esquema de alícuotas crecientes en las cadenas de valor (similar al implementado parcialmente en los pactos fiscales de los 90s).
 - Ordenamiento de los esquemas de agentes de recaudación (retenciones y percepciones) para disminuir la carga sobre los contribuyentes por la generación de saldos a favor.
 - Ordenamiento del funcionamiento del convenio multilateral.

Algunas ideas

Impuesto inmobiliario

- En su planta rural, debería adecuarse en función del espacio fiscal que podría generar la eliminación de los DEX.
- En su planta urbana, podría estudiarse el cambio de la lógica del impuesto, desde el esquema actual de costos de reposición a un esquema de valores de mercado. Esta reforma no buscaría un objetivo recaudatorio sino de equidad.

Impuesto de sellos

- Este impuesto en muchos sentidos representa un obstáculo a la formalización. Es el principal candidato en un esquema de disminución de la presión impositiva, tal como se previó en el Consenso Fiscal de 2017.

7 - Conclusiones

- Uno de los grandes temas de la provincia de Buenos Aires es la falta de una identificación fuerte de los sectores económicos, sociales y políticos que la componen.
- No resulta usual encontrar sectores de la provincia defendiendo posturas provinciales (como si es común en otros territorios).
- Esto puede haber sido una de las causas de la histórica discriminación de provincia en la distribución de la renta federal.
- Esa discriminación sistemática mantenida durante muchas décadas alcanzó tal nivel de gravedad, que la provincia se transformó en un lastre para el desarrollo de la actividad económica general del país.
- Es el momento de convencer a los actores federales (propios y ajenos) de los beneficios para todos de actuar al respecto.

Esquema sintético de la presentación

