

Temblor Mundial y Ciclos Económicos en un Año Electoral

Global Shock and Economic Cycles in an Election Year

Alberto José Figueras

Profesor Emérito Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)

Director Asociado de *Actualidad Económica*, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Economía y Finanzas (Argentina)

alberto.jose.figueras@unc.edu.ar

Estimado Lector:

Vivimos los primeros meses de un año electoral, lo cual torna difícil cualquier comentario. Con ese entorno, preparamos para ustedes este nuevo número, el 109 de la revista *Actualidad Económica*, correspondiente al primer cuatrimestre de 2023.

A la economía mundial, desde la Globalización Financiera de los '70 (y la posterior revolución cibernética) no le han faltado problemas..., ni crisis. Una decena, aproximadamente: la **Crisis del Petróleo** de octubre de 1973, la **Segunda Crisis del Petróleo** de septiembre 1978, la **Crisis de la Deuda** (de los países menos desarrollados) de 1982, la **Crisis Mexicana** de 1994, llamada *Crisis del Tequila*, la **Crisis Asiática** de 1997, la **Crisis Rusa**, poco después; la llamada **Burbuja puntocom**, en el 2000; la **Crisis Argentina** de 2001, la **Gran Recesión Financiera Global**, de 2007/2008; la

Crisis Sanitaria de 2020/2021; y ahora, en el horizonte, emerge la posibilidad de otra **Crisis Financiera Global**.

Como muchas de las grandes herramientas de la Humanidad, desde el fuego y las ciudades hasta la investigación biológica, los mercados financieros resultan, a la vez, beneficiosos y perjudiciales. A medida que sus instrumentos se han ido sofisticando, se han vuelto más peligrosos, dando paso, desde el siglo XVII, a violentas crisis. Se inculpa a los gobiernos de no preverlas, pero acontece que en un contexto donde los agentes y los flujos están interconectados casi a la velocidad de la luz, resulta muy difícil predecir el momento y magnitud de las crisis..., e incluso su disparador puede ser una *mera duda sobre la solvencia de una determinada entidad bancaria*.

Los estímulos monetarios⁽¹⁾ y fiscales “excesivos” a consecuencia de la Crisis Sanita-

ria 2020 han generado una retahíla de problemas (hoy, a la luz de los hechos, podemos concluir que los estímulos fueron “excesivos”; pero en aquel momento, si bien eso se lo podía teorizar no era por cierto seguro). Para contener o domesticar el proceso inflacionario a nivel mundial, los dos bancos centrales más importantes del mundo, el *Federal Reserve System* y el *European Central Bank*, vienen subiendo las tasas de interés. Al subir las tasas, se morigeraría directamente el consumo (y la inversión), y al ser su complemento, como contrapartida, crecerá el ahorro. Además, se daría un “efecto riqueza” negativo (por la caída de valor de los activos) y, por ende, un nuevo impacto, *ahora indirecto*, sobre consumo, ahorro e inversión. En teoría, esto contribuye a reducir la inflación por sus efectos sobre la demanda agregada⁽²⁾.

La suba de los tipos de interés, como el lector bien sabe, hace caer el valor de los activos, y esto genera tensiones sobre el Sector Financiero, pudiendo romperse algunos de los eslabones más débiles y expuestos a la corrosión en esa cadena. Ya se cayeron algunas fichas, como el SVB de California (*Silicon Valley Bank*) y el *Credit Suisse* (aunque su liquidez, o descalce entre plazos de Activos y Pasivos, no estaba tan comprometida como la del banco estadounidense)⁽³⁾. La Reserva Federal, ante la situación del SVB y por el temor de un pánico bancario

y un efecto dominó, resolvió proteger a los ahorristas sin tope de depósito, pero dejar que accionistas y otros acreedores soporten las pérdidas. También la situación del *Credit Suisse* ha sido “sorteada” por vía de su compra por su histórico competidor, el mayor banco de Suiza, el UBS (aunque con descuentos muy importantes). Detrás de esta “imposición” por las autoridades monetarias suizas está el hecho de que el *Credit Suisse* estaba calificado como G-Sib, es decir “*Global Systemically important bank*” (esto significa que es, o era, una entidad bancaria de importancia sistémica mundial) y su quiebra desencadenaría una crisis de envergadura mundial (y no solamente local). Esto lleva a una reflexión preocupante, “*cuanto más importante seas, más imprudentemente podrás comportarte pues siempre te salvarán..., no por ti, sino por los otros*”. Lo que no es más que un incentivo implícito para conductas oportunistas (para banqueros y para ahorristas e inversores). Un caso de “riesgo moral”. ¿Existe la posibilidad que esto se extienda? Como todos sabemos, el pánico es algo propio de las multitudes y en el sector financiero no es algo demasiado extraño. De todos modos, la Fed, por ejemplo, ha anunciado un programa destinado a dotar de liquidez a los bancos apremiados a vender activos (por presión de retiro de fondos), que en realidad pretendían mantener “hasta su vencimiento” (los HTM,

1. Con tasas reales negativas hasta el 2022 (e incluso hoy, 2023), los mercados financieros han ganado valor en relación a la economía real (*¿dando lugar a una nueva burbuja?* Queda pendiente esta respuesta a partir de datos como que, si tomamos de ejemplo el índice Nasdaq, éste alcanzó su máximo cierre antes de la explosión de la *burbuja puntocom*, por el 2000, con 5048 puntos para caer en el 2002 a 1114, e iniciar su ascenso hasta 16.199 en octubre 2021, y bajar a 12767 a mediados de marzo 2023, un 152% por sobre el punto de crisis del 2000).
2. Aunque hay otras miradas que achacan la inflación prácticamente de modo exclusivo a *shocks de oferta*, un caso es T. Ferguson (INET) junto a S. Storm (Delft University), por ejemplo en su “*The Great Inflation Debate: Supply Shocks and Wealth Effects in a Multipolar World Economy*” (DT, INET) (https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/WP_196-Ferguson-and-Storm-Inflation-final-Jan-2-cor.pdf).
3. Como prueba que la zancadilla política no solo es patrimonio de los argentinos, en EE.UU., los partidarios de las regulaciones de la administración Biden apuntan que el temblor es responsabilidad del gobierno de Trump por no haber mantenido suficientes regulaciones para los bancos medianos. El único detalle, que omiten estratégicamente, es decir que el SVB, aunque estaba exceptuado por su tamaño “mediano” de cumplir las pautas de Basilea III, las cumplía perfectamente. Es decir, era “robusto”, pero hubiera “*quebrado*” lo mismo pese a las regulaciones..., ya que esas regulaciones de Basilea III están preparadas para salvar problemas como los propios de la Crisis/Gran Recesión 2007/2008, pero no para la situación actual. En general, las medidas que los técnicos (más bien, policy makers) adoptan son trajes a la medida, pero para las crisis pasadas.

Held-to-Maturity). Es el llamado BTFP (*Bank Term Funding Program*), que consiste en entregar dinero nuevo contra garantía de esos títulos, pero siendo éstos valuados a valor nominal (y no de mercado). Los bancos deberían devolver estos fondos en un corto plazo, una vez que se haya calmado el apremio de liquidez para esa institución (el plazo máximo sería un año, aunque la gran mayoría tiene plazos menores a 15 días).

Pero este tema es muy específico, y ante el temor de incurrir en errores, se lo dejaremos a los muchos y muy buenos especialistas (*hay marcos de reflexión de gran valía desde diferentes líneas teóricas como las de Hyman Minsky, J. K. Galbraith y Charles Kindleberger; o incluso las elaboraciones de von Mises y von Hayek*). Sencillamente, como una ayuda memoria que se pueda extraer de esta editorial, recordaremos un dilema hoy presente. La Reserva Federal y el Banco Central Europeo se encuentran en una disyuntiva: (a) intentar controlar la rebelde inflación. El de *defender su moneda* suele ser el objetivo primordial de los bancos centrales; y esta defensa se logra aumentando la demanda de su moneda; (b) o bien, sostener el sistema financiero, con medidas que tal vez puedan generar futuros y muy graves problemas (p.ej. en el caso de la Fed, al no tener tope de garantía el monto de sus depósitos, incentivar conductas oportunistas en los ahorristas). Alguna vez, Alan Greenspan, para superar la llamada *Burbuja puntocom* y también *la conmoción por el trágico ataque terrorista de septiembre de 2001*, llevó las tasas “a cero” y, ese crucial paso financiero seguramente contribuyó en mucho a la Crisis Finan-

ciera 2007/2008 (la Gran Recesión). Bastante contradictorio, ya que en 1996 había advertido sobre la “exuberancia irracional de los mercados de valores”... pero en vez de subir la tasa para morigerar esa exuberancia ¡la bajó!. No evitó la crisis, solamente la postergó casi una década, haciéndola más grave aún.

Pero, con este marco mundial de fondo, volvamos a lo más cercano, nuestra economía doméstica. En la primera línea, dijimos que se vive un año electoral, esto quiere decir que a los habituales vaivenes de la economía se le adicionan los impactos propios del ciclo económico político. Para llegar a este concepto es bueno transitar algunas ideas previas⁴.

El hombre siempre se preocupó por los fenómenos económicos; y, quizás, el primero que percibió fue la presencia de ciertos períodos de destacada prosperidad y otros de gran escasez. Ante el hecho empírico de la repetición de estos fenómenos en un cierto orden “circular” nace la idea de ciclo económico (del griego “*kyklos*”, círculo; reproduciendo el concepto tan aplicado para las muchas manifestaciones de la naturaleza: ciclo lunar, ciclo solar, ciclo biológico, etc.). Suele considerarse que en la Torá hebrea, el *Antiguo Testamento cristiano*, ya se encuentran alusiones a los ciclos económicos. Así se entiende la interpretación del Patriarca José al sueño del Faraón sobre las siete espigas cargadas de granos devoradas por otras siete espigas, secas y marchitas; y de las siete vacas gordas que, saliendo del río, fueron seguidas por otras siete vacas macilentas, que las

4. Para estas reflexiones, además de los trabajos referenciados en el texto, hemos recurrido a: Barro, R.; *Modern Business Cycle Theory*. Harvard U.P 1989.; Cohen, D., *Richesse du monde, pauvretés des Nations*, Ed. Flammarion, Paris, 1997; Cuadrado Roura, J.R. y otros, *Política Económica*, McGraw Hill, Madrid, 2010; Hicks, J. R., *Un aporte a la teoría del ciclo*. Valencia 1963; Krugman, P., *De Vuelta a la economía de la Gran Depresión y la Crisis del 2008*, Grupo Editorial Norma, Bs.As. 2009; Lee, M., *Fluctuaciones económicas*, Eudeba, Bs. As. 1967; Lucas, R., *Understanding Business Cycles*, Journal of Political Economy 83, 1977; Luna, F., *Las crisis en la Argentina*, Schapire Editor, Bs. As., 1976; Pujol Alvarez, R., *El poder de los mercados financieros*, RBA, España, 2016; Snowdon, B., Vane, H y Wynarczyk, P., *A Modern Guide to Macroeconomics*, Cambridge U.P. 1995; Walsh, C., *News views of the Business Cycle*. Business Review, Enero-Febrero 1986

engulleron. Esto aconteció dieciocho siglos antes de la Era Cristiana.

Si bien esta variabilidad, como se aprecia, aconteció siempre, es a partir del siglo XVI-II que la recurrencia de períodos opuestos se volvió más pronunciada (o al menos, más percibida, más preocupante, y, por ende, más estudiada). Las primeras exploraciones empíricas fueron impulsadas por la aparición de “crisis” tales como las de 1815, 1836, 1847 y 1857 en Gran Bretaña; 1847 y 1857 en Francia, y 1837 y 1857 en Estados Unidos.

Como se apuntó, la propia naturaleza se mueve por ciclos. Así el día y la noche, la pleamar y la bajamar, las fases de la Luna, las estaciones del año, etc. Ahora bien, en lo que hace a economía, se considera que *el ciclo constituye una onda alrededor de una línea básica o tendencia*. Lo cual da lugar a la consideración académica de fases (o estadios) para su mejor comprensión. Hemos dicho que en el ciclo se distinguen fases o movimientos alrededor de un valor de “tendencia” (por lo común una tendencia creciente): (a) *Fase ascendente*, de expansión o auge (comienza en el valle del ciclo); (b) *Fase descendente*, de contracción o depresión; (c) *Fase de crisis*, o paso de la expansión a la depresión (se inicia en la cresta o pico de la ola); (d) *Fase de recuperación*, o paso de la depresión al auge.

El mismo concepto de variabilidad del nivel de actividad económica ha sufrido tres grandes interpretaciones. En la época de la Escuela Clásica, la interpretación de crisis (como un hecho o evento único y extraordinario). Luego, hacia 1860 surgió la interpretación del hecho como un *ciclo estricto*. Esto es, algo periódico y recurrente, de presentación ordinaria, normal. Finalmente, en la década de los años ‘30, la idea de periodicidad perdió vigencia, subsistiendo exclusivamente la concepción de recurrencia: se habla entonces más bien de *fluctuación*.

En la época de los Clásicos, se desarrolló el concepto de “crisis”, tal como en David Ricardo, para quien la economía alcanzaría un estado crítico “estacionario”, en el cual cesaría la acumulación de capital, el crecimiento de la población y el progreso técnico. Sería un estado de equilibrio definitivo. Para esa ortodoxia clásica (salvo este *estado ricardiano “final”*) no se concebía la posibilidad de crisis generales de sobreproducción, en cambio podían existir desajustes de carácter sectorial. Sólo Robert Malthus argumentó la posibilidad de crisis.

Marx, siguiendo una línea de análisis a partir de Ricardo, pero profundizándola en un sentido propio, desarrolló una teoría de las depresiones económicas, partiendo de su idea de la plusvalía, expropiada por el empleador, el trabajador se queda con una cantidad insuficiente para comprar la producción que ha creado. Los bienes se acumulan y el estancamiento comienza. Otra explicación, en el mismo esquema de Marx, es la caída de la tasa de ganancia del capitalista (que retrasa el proceso de acumulación de capital). Estas crisis se toman cada vez más profundas, hasta que una de ellas provoque el derrumbe del sistema capitalista. Hasta mediados del siglo XIX, sin embargo, prevaleció la idea de la carencia de crisis a nivel agregado, o su presencia pero como meros hechos aislados. Fue por entonces que un médico francés, **Clément Juglar**, a partir de estudios empíricos sostuvo la presencia ordinaria de la alternativa de fases de prosperidad y depresión, y les asignó, también, una periodicidad casi uniforme de seis a ocho/nueve años (aunque en esto no fue excesivamente rígido). Resumía su pensamiento en una frase: “*la causa de la depresión es la prosperidad*”. Las crisis serían el resultado directo de los excesos de prosperidad. Una purga necesaria para el sistema económico. ¿Su causa básica? *La naturaleza humana, tan dada a los excesos de confianza como a los pesimismo*s. La recomendación de política económica de Juglar frente a los ciclos es de prescindencia ab-

solita. Nada puede hacerse para prevenirlos, pues son inevitables.

Seis décadas después, otro estudioso **Joseph Kitchin**, basándose en ciertas variables como tasas de interés, compensaciones bancarias y precios mayoristas, en Gran Bretaña y Estados Unidos, fundó la idea de un ciclo diferente, llamado más tarde ciclo de Kitchin, que tendría una longitud media de unos 40 meses (quedando, por tanto, incluido dentro del ciclo Juglar en un número aproximado de tres). (Kitchin, J., “*Cycles and Trends in Economic Factors*”, *Review of Economic Statistics*, 1923).

En 1926, en una publicación en alemán, “*Die Langen Wellen der Konjunktur*” (las ondas largas de la coyuntura) el economista ruso **Nikolai Kondratieff** se refirió a ondas de 50 a 60 años de modo que un “ciclo de Kondratieff” (un “superciclo”) se superpone a 4 ó 5 “ciclos de Juglar”. Para estas afirmaciones se basó en datos franceses, norteamericanos y británicos sobre precios mayoristas, salarios, tasas de interés, nivel de producción y comercio exterior. Para estas ondas de larga duración señaló como fechas de inflexión, en el valle de la onda, los años 1780/1790, 1844/1848 y 1890/1895; y las fechas de “las crisis” (puntos más altos de actividad) en los años 1810/1817, 1870/1875 y 1914/1916. **Nikolai Kondratieff** pensaba que el sistema económico de mercado estaba sometido a una evolución, con “ciclos largos”, que duraban de 40 a 50 años. No ofreció una explicación satisfactoria de las causas de esos movimientos. Pero más allá de que se discuten, tanto las fechas como la validez de su metodología para fijarlas, estos ciclos de naturaleza internacional han sido relacionados por autores posteriores con la introducción de grandes innovaciones técnicas (que originarían las recuperaciones).

Kondratieff fundó en 1920 el Instituto de la Coyuntura de Moscú, al cual dirigió hasta

su clausura en 1928. Su idea de ciclos de largo plazo, existentes tanto en la economía de mercado como en la economía central planificada, chocó con el concepto de que procesos tales no podían darse en el mundo socialista. Su intento de hacer extensivo su estudio a la economía soviética le hizo caer en desgracia en la era stalinista, siendo internado en un campo de concentración (un Gulag) donde murió en fecha incierta (había nacido en 1892).

Hemos hablado de tres ondas, de distinta duración: el ciclo largo de Kondratieff, (45 a 60 años), el de la inversión o de Juglar (7 a 11 años) y el de los inventarios o de Kitchin (3 años 4 meses). Fue **Joseph A. Schumpeter**, en su monumental estudio de los ciclos económicos (“*Business Cycles*”, New York, 1939), quien realizó el trabajo de integrarlos coherentemente⁽⁵⁾. **Schumpeter** supuso que estas ondas eran fluctuaciones basadas en causas distintas y que se superponían. Argumentó que de darse, al mismo tiempo, el valle o la depresión de los tres ciclos, se produciría una crisis de mayor envergadura. Y particularmente sostuvo que la falta de recuperación durante los años ‘30 se explicaba por el hecho precisamente de esa coincidencia, y de encontrarse la economía en el fondo de una onda de Kondratieff. Cabe señalar que fue Schumpeter quien bautizó a los ciclos con los nombres de quienes los “descubrieron” y analizaron.

Luego de la muerte de Kondratieff, como dijimos deportado a Siberia por el gobierno comunista, Schumpeter teorizó que estos ciclos se explicaban por la aparición y difusión de innovaciones que alteraban el proceso económico, provocando el envejecimiento del equipo de capital y alentando inversiones masivas. Sucede que esas innovaciones se dan en el tiempo de modo desigual, acumulándose en determinados momentos. Schumpeter distinguió los grandes auges (los tramos ascendentes) vividos hasta su tiempo: (a) llamó a la

primera onda estudiada por Kondratieff “*ciclo largo de la Revolución Industrial*”, extendiéndola de 1790 a 1810/1817 (insistimos en el tramo ascendente o auge), dominada por la máquina a vapor, la industria textil y el hierro como líderes de ese auge; (b) a la **segunda onda** (de 1844/1848 a 1870/1896) la llamó “*ciclo largo ferroviario*”, (atribuyéndolo a la construcción de los ferrocarriles y a la revolución en el transporte por la aplicación al mismo de la máquina a vapor); (c) el **tercer auge lo entendía provocado por la aparición de la energía eléctrica y el automóvil**, e iría de 1890 a 1914/1916. Por último, destaquemos que Schumpeter estableció en su esquema que **seis ciclos de Juglar cabían en un ciclo de Kondratieff**; y tres ciclos de Kitchin en un ciclo de Juglar.

Podría teorizarse, siguiendo el esquema de fondo tecnológico o de innovaciones de Kondratieff, que luego de la época que estudio Schumpeter se habrían producido dos nuevos auges de *ondas largas*: la **cuarta onda**, en su tramo ascendente, de 1935 a 1973, liderada por la masificación de los bienes de consumo durable, como los electrodomésticos, además de la aparición de los grandes complejos de la industria química. Finalmente, existiría una **quinta onda**: siguiendo su criterio de periodización, su teoría pronosticaría un valle hacia el primer lustro de la segunda década del siglo XXI. con tramo creciente entre 1989/1990 y 2010/2015, explicada en su ascenso por la **explosión cibernética y la globalización derivada**. El pronóstico “*a la Kondratieff*” yerra por muy poco margen (pues ese valle se produjo en 2008/2009).

Aparte de las reflexiones de Kondratieff, las otras teorías de ciclos no los explican, solamente los describen. Ahora bien, hay teorías que postulan los ciclos como originados en **causas exógenas al sistema económico**. Muchos, en estos momentos de gran sequía

en extensas áreas de América del Sur, recuerdan la atribución del ciclo por Stanley Jevons a las manchas solares. Por supuesto, otra causa exógena son las guerras. Puede venir a nuestra mente la crisis posterior a las guerras napoleónicas, desde 1815 en adelante, y que diera pie a las reflexiones de Robert Malthus y de David Ricardo. Tampoco puede olvidarse el descalabro posterior a la Primera Guerra, la cual modificó completamente los precios relativos y con ello todo el andamiaje de la economía mundial (tal vez, se encuentre aquí el puntapié inicial de nuestra decadencia, ya que el sendero, que transitaba Argentina hasta 1914, de “*equilibrio general con crecimiento*”, en base a aquellos precios relativos mundiales previos al conflicto, se vio bruscamente alterado y, desde entonces, se busca un retorno a aquel camino de “*equilibrio*”, sin haberlo podido lograr hasta hoy).

Pero lo esperable es que los economistas postulen también **causas endógenas al propio sistema**. Por otro lado, es habitual y lógico que las causas de los períodos de recesión/depresión sean más teorizados que los períodos de auge; si bien, pudiera decirse que uno implicará tarde o temprano el otro. Dos caras de una misma moneda. Allí, entre las que remiten a causas endógenas, están **las teorías del subconsumo**. Son famosas las de Malthus y de Jean Simonde de Sismondi, en las primeras décadas del siglo XIX; o de John M. Keynes, hacia mediados de la década del ‘30, del siglo XX. Simplificando, puede decirse que en estas teorías del subconsumo, las crisis responden a un problema de demanda agregada insuficiente. Pero también hay **teorías de sobreinversión**. Aquí destacan las miradas de Henry Thornton, del sueco Knut Wicksell y también de los autores de la Escuela Austríaca, como Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek. El punto central estaría en inversiones concretadas sin respaldo de los niveles adecuados de ahorro. Habría,

5. Posteriormente se sumó en los planteos una “cuarta onda” o ciclo de Kuznets (12 a 25 años).

pues, una preferencia temporal de consumo/ ahorro en la sociedad incompatible con los niveles de inversión realizados. Este *exceso de inversión respecto del ahorro* respondería a un desmanejo de los agregados monetarios (una *tasa de interés bancario* inferior a la *tasa de interés natural*).

Esto último nos lleva a recordar **las teorías monetarias**, que ven en los desbarajustes del sector financiero los gatillos disparadores de las crisis (inflación y deflación). Aquí están nombres como Milton Friedman, Edmund Phelps o George Stigler, quienes sostienen la necesidad de una gran cautela a la hora del manejo de la base monetaria. Cabe aclarar que la Escuela Austriaca también recomienda máxima cautela monetaria, pero no se limita a la base monetaria (emisión) sino a los niveles de crédito (por eso hay miembros de esa línea como Murray Rothbard o Jesús Huerta de Soto, que proponen un encaje monetario del 100% -con lo cual no se generaría dinero “bancario” o secundario- para evitar “burbujas” por exceso de crédito disponible, como sucediera luego del 2002, generando la Crisis Financiera de 2007/2008 (la Gran Recesión).

Como se aprecia, en esta apretada e incompleta revisión, no hay consenso sobre las causas del ciclo. Existen muchas explicaciones. A las anteriores, es necesario agregar los factores psicológicos, esa voluble inclinación humana, conectada además a las propias políticas económicas, que pretenden eliminar o paliar los males de las fluctuaciones..., y las expectativas que éstas generan. Es decir, la opinión a la que nos referimos es aquella que la población tiene de las políticas y de los propios políticos. Así llegamos a *otra posible causa endógena al sistema: las mismas políticas remediales*. Como señalara Edward R. Tufte, en “*Political Control of the Economy*” (Princeton, U. Press, 1978), los mismos gestores de política pueden ser responsables de las perturbaciones por sus

acciones en los períodos previos a las elecciones y en los momentos posteriores. Se supone que, en los momentos previos habría políticas expansivas, y en los momentos posteriores políticas contractivas a fin de corregir los “excesos” previos en que se puede haber incurrido.

Poco antes, en 1975, William Nordhaus trabajó el tema, remarcando la conducta de los políticos, que afectan los agregados macro con fines electorarios, para sí o para su propio partido. En otras palabras, apunta la presencia de *conductas oportunistas, no benevolentes* como habitualmente se teorizaba. Alberto Alesina, doce años después, en 1987, trabajó la misma idea, subrayando los perfiles ideológicos: los partidos de izquierda tendrían mayores incentivos para manipular indicadores macro como las tasas de desempleo, mientras que los partidos de derecha se enfocarían más bien a manipular indicadores de precios (v.gr. la tasa de inflación).

Desde aquellos trabajos de Nordhaus y Tufte han pasado casi medio siglo, y las ideas se han ido puliendo, hablándose incluso de **ciclos presupuestarios**. Pero el origen más distante de las **teorías del ciclo político** están en Michal Kalecki, hacia 1935/1945, quien hablaba de gobiernos que aplican, según sean las circunstancias políticas de corto plazo, medidas más favorables a intereses empresariales y de medidas más afines a los intereses de los trabajadores, en un movimiento pendular que da paso a un ciclo en toda regla.

Es decir que *la responsabilidad de los ciclos se suele atribuir a la conducta de los políticos*, pues en sus decisiones, lejos de adoptar políticas cautas que moderen las “burbujas” de actividad (que luego estallan bruscamente), *inflan los auges* (emiten moneda y suben gasto público) *en tiempos de elecciones* para aprovechar la sensación de satisfacción por altos niveles de consumo. Nuestra historia de los

últimos 70 años está plagada de casos a nivel nacional y también provincial.

En este contexto de reflexión, emerge la idea de «ciclo político presupuestario», acuñado por Kenneth Rogoff (1990): “*Equilibrium Political Budget Cycles*”, *American Economic Review* 80). Aquí lo que se remarca es la política fiscal como el instrumento para que el gobernante oportunista influya en el resultado electoral, bajo el supuesto de asimetrías de información entre gobernantes y ciudadanos (también planteado en Rogoff y Sibert, 1988: “*Elections and Macroeconomic Policy Cycles*”. *The Review of Economic Studies* 55).

En esta línea, hay estudios muy interesantes de base empírica. Un ejemplo es **Erick Álvarez Barreno**, 2021 (“*Ciclos políticos presupuestarios en América Latina. Un análisis de panel dinámico*”, *Estudios Políticos*, n.º 62, Universidad de Antioquia, Colombia) quien examina la correlación entre el gasto de gobierno y los ciclos electores en 19 países de la región desde 1990 a 2017. Allí afirma “*Los resultados de las estimaciones de panel dinámico-calculadas con el método generalizado de los momentos (MGM)- dan cuenta de que el gasto corriente -el primer componente del gasto tratado como variable dependiente- aumenta en torno a 0,44% del producto interno bruto (PIB) durante los años electorales. Aunque el año electoral no tiene un efecto en el gasto de capital, este componente disminuye en torno a 0,27% del PIB durante los años poselectorales. Estos resultados demuestran la existencia de diferentes dinámicas del impacto de las elecciones en los componentes del gasto de gobierno. En particular, el gasto corriente parece expandirse más en los años electorales en comparación con el resto de los años, mientras que el gasto de capital parece contraerse en los poselectorales.*”

Sobre este complejo problema, difícil de debatir por sus perfiles políticos partidarios,

contamos en este número con el valioso aporte de la tesina de graduación del joven colega Federico Wyss, “*Las provincias argentinas y el ciclo político-presupuestal: un análisis en 30 años de democracia*”, que lamentablemente cierra su análisis hacia el año 2014. Su excelente trabajo se inscribe en la línea de los llamados modelos oportunistas racionales, acotando que “*los votantes no pueden observar directamente la idoneidad de los políticos, por lo que es lícito que éstos manipulen ciertas variables macroeconómicas a su alcance como señalización de su competencia*” (o idoneidad para el ejercicio del cargo). El trabajo de Wyss se concentra en las cuestiones fiscales pues son las únicas herramientas que un gobernador de provincia tiene a mano (pues en condiciones “normales” no puede emitir cuasimonedas). El paper, dijimos, se halla dentro del tratamiento del Ciclo Político Presupuestario (*budget policy cycle*). Como señala el autor, como consecuencia del cual “*sin que el nivel de gasto agregado cambie notablemente en el periodo electoral, el mismo se sesga hacia lo que Rogoff (1990) denomina componentes visibles del gasto*”. Aunque agrega, Rogoff apunta a los gastos corrientes como los componentes visibles, “*en países en desarrollo el sesgo del gasto se realiza hacia los bienes de capital, (...) inaugurar grandes obras antes de las elecciones (...)*”. Cualquier ciudad de nuestra América Latina, en meses preelectorales, es un claro espejo que avala esta afirmación: sembrada de obras públicas en pleno desarrollo, aunque de muy dudosa TIR social o retorno social (si éste fuera planteado en términos técnicos estrictos y no de mera campaña electoral).

***** ***** ***** *****

El presente número presenta dos trabajos. El primer artículo “*El Programa Mil Días-Nación en perspectiva comparada con Mil Días-San Miguel, a dos años de su sanción*”, con la autoría de **María Sol González** y **María Emma Santos**, ambas pertenecientes

al CONICET y al Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur. María Sol González es Licenciada en Economía por la UCA, Especialista en Economía Social y del Desarrollo Local por UBA, y Magister en Econometría por la UTDT. Se desempeña además en el Instituto de Ciencias para la Familia de la Universidad Austral. María Emma Santos es Profesora Adjunta de Política Económica en el Depto. de Economía en la Universidad Nacional del Sur, también es Investigadora Asociada al Centro de Estudios para el Desarrollo Humano (CEDH) de la Universidad de San Andrés, Argentina, y del *Oxford Poverty and Human Development Initiative* de la Universidad de Oxford. A su vez, trabaja en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS, UNS-CONICET), Bahía Blanca. El artículo señala que a partir de la evidencia generada, entre otros, por el Nobel (año 2000) James Heckman junto con otros colegas, se ha ido generando un consenso sobre los beneficios que aportan las aplicaciones de fondos (“inversiones”) en los primeros años de vida. En ese marco de tareas se inscribe esta investigación que se aplica a una comparación entre el programa *Mil Días implementado en el Municipio de San Miguel (MILD-SM)* desde agosto 2015 y el programa *Mil Días Nación (MILD-N)*, presentado por ley en diciembre de 2020. La comparación se concreta hasta donde la información lo permite (a octubre 2022). Ambos programas comparten objetivos generales (aunque con ciertas diferencias que las profesoras describen con precisión): destinar recursos a la primera infancia, ya que esto resulta ser una magnífica inversión por sus retornos en el largo plazo. Las autoras señalan, en sus conclusiones, el bajo grado de implementación de políticas de acompañamiento por parte de MILD-N y la necesidad de evitar que el programa MILD-N se limite sólo a la transferencia monetaria, ya que los impactos positivos se han dado en programas cuya principal intervención estuvo en el acompañamiento familiar, la estimulación, la capacitación y la educación.

Luego, contamos con un trabajo que se inscribe dentro de la nueva Sección de **Invitados Juniors**. Sección que pretende constituirse en un ámbito de publicación para investigaciones o trabajos finales de carrera de grado o de posgrado. El trabajo pertenece a la pluma del Magister **Federico Ariel Wyss**, y resulta ser su tesis de graduación como Licenciado en Economía en la FCE-UNC, y se realizó bajo la dirección de Juan Manuel Garzón, siendo su título “*Las provincias argentinas y el ciclo político-presupuestal: un análisis en 30 años de democracia*”. Wyss ha cursado el Magister en Economía de la Universidad Alberto Hurtado de Chile y se desempeña actualmente como Asesor Externo de la División de Competitividad, Tecnología e Innovación del BID.

El *paper* tiene por objetivo analizar la evidencia de ciclos en el gasto total de las veintitrés provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como de ciertos componentes clave del mismo (a saber, gasto en consumo, transferencias corrientes e inversión real directa) para el período 1983-2014 y para el subperíodo posterior a la crisis económica y social acontecida entre 2001 y 2002. Se trabaja en base a la teoría del **Ciclo Político Presupuestal** como una rama del denominado **Ciclo Político Económico**. El estudio de Federico Wyss concluye diciendo que “*se ha obtenido evidencia de presencia de CPP en las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en todo el período desde la vuelta a la democracia en 1983 a 2014. De hecho, los resultados van también en la línea de la teoría de los ciclos racionales y oportunistas, que sugiere la existencia de manipulaciones de ciertos instrumentos de la política fiscal durante el período electoral, presentando contracciones a posteriori del mismo*”.

Índice

- **Editorial: Temblor Mundial y Ciclos Económicos en un Año Electoral**1
por Alberto José Figueras
- **El Programa Mil Días-Nación en perspectiva comparada
con Mil Días-San Miguel a dos años de su sanción** 13
por Maria Sol Gonzalez y Maria Emma Santos
- **Las provincias argentinas y el ciclo político-presupuestal:
un análisis en 30 años de democracia**33
por Federico Ariel Wyss



Los artículos publicados han pasado por el arbitraje correspondiente, según las normas para la recepción y aceptación de trabajos. Las opiniones vertidas en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores, y no implican compromiso institucional alguno de la Universidad Nacional de Córdoba, así como tampoco de los árbitros participantes o directores de la publicación.



Esta publicación se encuentra indexada en el Catálogo de Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), en Fuente Académica Plus de EBSCO, EconLit, ERIHPLUS, REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), DIALNET, CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades), DOAJ (Directory of Open Access Journals) y RePEc (Research Papers in Economics).

Año XXXIII, N° 109

Enero / Abril 2023

Actualidad
Económica

Director: Rinaldo A. Colomé (Academia Nacional de Ciencias Económicas - ANCE)

Director Asociado: Alberto José Figueras (IEF-UNC)

Editores Gerentes: Ivan Iturralde (IEF-UNC), Celeste Gómez (IEF-UNC)

Comité Editorial: Miguel Bacic (UNICAMP), Luis Coria (UNCuyo), Ramón O. Frediani (IEF-UNC), Alejandro A. Gay (IEF-UNC), Carlos Gervasoni (UTDT), Hada G. Juárez de Perona (directora fundadora) (CEA-UNC), Jorge Motta (IEF-UNC), Darío Rossignolo (UBA), Gabriel Yoguel (UNGS)

Asistente de la Dirección: Claudia Palacios (FCE-UNC)

Actualidad Económica (ISSN N° 0327-585X (en papel) ISSN N° 2250-754X (en línea)) es una revista con referato, publicada cuatrimestralmente, que contribuye al conocimiento y difusión de temas económicos, privilegiando preferentemente el tratamiento de aspectos de actual interés. En forma accesible y atrayente para el lector, combina adaptaciones de investigación empírica con comentarios de actualidad y recomendaciones de política. Su ámbito y enfoque pretende privilegiar, aunque de ningún modo de manera excluyente, los acontecimientos sociales de la República Argentina y la Provincia de Córdoba.

El presente número de **Actualidad Económica** ha sido realizado con el aporte del Programa de Apoyo Económico para Publicaciones de la SECyT - UNC. **Actualidad Económica** es una publicación del **Instituto de Economía y Finanzas (IEF)** con sede en la **Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba (UNC)**. **Contacto:** Bv. Enrique Barros s/n - Ciudad Universitaria X5000HRV - Córdoba, Argentina. Argentina. Teléfonos: 54-351-433-4089/90/91 Fax: 54-351-433-4436

E- mail: actualidad.economica@eco.unc.edu.ar Website: <http://www.eco.unc.edu.ar/ief>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional



El Programa Mil Días-Nación en perspectiva comparada con Mil Días-San Miguel a dos años de su sanción

The Thousand Days-National Program in perspective compared to Mil Días-San Miguel two years after its sanction

Maria Sol Gonzalez

Instituto de Ciencias para la Familia, Universidad Austral, CONICET, y Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur. (Argentina)
sgonzalez@austral.edu.ar

Maria Emma Santos

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), Departamento de Economía Universidad Nacional del Sur - CONICET. (Argentina); Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), Universidad de Oxford (Reino Unido)
msantos@uns.edu.ar

Resumen

Existe una sólida y creciente evidencia empírica de los beneficios a largo plazo de las intervenciones de acompañamiento familiar, cuidados integrales de la salud y estimulación durante los primeros mil días de vida de un niño en situación de extrema vulnerabilidad. En este trabajo se realiza un análisis comparativo entre el programa Mil Días implementado en el Municipio de San Miguel (MILD-SM) desde agosto 2015 y el programa Mil Días Nación (MILD-N) creado en 2020. Encontramos que aunque declarativamente los dos programas comparten los mismos objetivos de promover las habilidades y capacidades de las mujeres embarazadas y los niños/as, operativamente, difieren sustancialmente en los instrumentos de intervención en curso hasta el momento. Mientras que MILD-SM implementó visitas familiares con un enfoque interdisciplinario y multidimensional desde el principio, MILD-N, hasta el momento, ha utilizado casi exclusivamente las transferencias monetarias.

Palabras clave: Programa Mil Días, programas para la primera infancia vulnerable, acompañamiento familiar, pobreza, Argentina.

Códigos JEL: I15, I30, I38, J13.

Recibido: 30/06/2022

Aceptado: 14/11/2022

Abstract

There is solid and growing empirical evidence on the long run benefits of interventions through home-visits, comprehensive health care and stimulation during the first thousand days of life of a child in a situation of extreme vulnerability. In this paper we perform a comparative analysis between the Thousand Days program implemented in the Municipality of San Miguel (MILD-SM), Argentina, since August 2015 and the A Thousand Days National program (MILD-N), created in 2020. We find that although declaratively both programs share the same aims of promoting abilities and capacities of pregnant women and children, operationally, they differ substantially in the intervention-instruments in course so far. While A MILD-SM implemented home-visits with an interdisciplinary and multidimensional approach from the very beginning, the MILD-N program, so far, has exclusively used cash transfers.

Keywords: A Thousand Days Program, programs for vulnerable early childhood, family accompaniment, poverty, Argentina.

JEL Codes: I15, I30, I38, J13.

Received: 30/06/2022

Accepted: 14/11/2022

1. Introducción*

En los últimos años, y especialmente a partir de la evidencia generada por el Profesor James Heckman¹ junto con otros colegas, ha aumentado el consenso acerca de los beneficios que traen aparejadas las inversiones en los primeros años de vida en la trayectoria futura de una persona y consecuentemente en la sociedad. Conti y Heckman (2012) señalan que la evidencia más confiable sobre el efecto positivo que generan las intervenciones tempranas, proviene de dos experimentos que enriquecen sustancialmente los entornos tempranos de niños vulnerables: el Proyecto Preescolar Perry y el Proyecto Abecedarian. Ambos estudios muestran la efectividad del enriquecimiento ambiental temprano en una variedad de habilidades cognitivas y rasgos de comportamiento, rendimiento escolar y desempeño laboral, efectos que persisten mucho después de que las intervenciones hayan finalizado.

García et al. (2016) señalan que los programas destinados a niños en situación de vulnerabilidad desde el nacimiento hasta los cinco años pueden generar tasas de retorno de inversión de hasta un 13% anual, mientras que los programas destinados a etapas posteriores generan tasas inferiores al 10%. Asimismo, las inversiones pre nacimiento muestran retornos aún mayores. Estas investigaciones han llevado al desarrollo de diversas políticas públicas destinadas a la primera infancia cuya principal herramienta de intervención son las visitas domiciliarias y acompañamiento familiar. Por medio de éstas se busca modificar el comportamiento y prácticas de los padres con el objetivo de incrementar el bienestar infantil.

*. Agradecemos el financiamiento de PGI-UNS 24/ZE30, y también a la Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia del Municipio de San Miguel, Buenos Aires, Argentina, por facilitar el acceso a los datos e información del programa Mil Días.

1. El Profesor James Heckman fue galardonado el Premio del Banco de Suecia en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel en el año 2000.

En América Latina, encontramos distintas experiencias de este tipo de intervenciones como por ejemplo el programa “Chile Crece contigo”, que comenzó a implementarse en 2007, “Uruguay Crece contigo” iniciado 2012, el “Programa Unidos- ex Juntos” en Colombia, implementado en 2011, y “Contigo Vamos por Más”, en México, iniciado 2008. Estos programas, han evidenciado resultados positivos para la infancia y sus familias en aquellos casos en los que el programa estuvo bien implementado, es decir en donde se respetaron la cantidad de visitas domiciliaria, las temáticas y las estrategias de abordaje (Asesorías para el desarrollo, 2012; Marroig, et al., 2017; Abramovsky et al., 2015; Calderón Aragón y Velázquez Guadarrama, 2011).

En Argentina, el programa pionero en cuidado pre-natal y primera infancia para grupos altamente vulnerables, con un enfoque “a la Heckman”, es el “Programa de Acompañamiento Familiar 1000 Días”, implementado en el municipio de San Miguel, provincia de Buenos Aires, desde agosto 2015. Posteriormente se pusieron en marcha programas similares en otros municipios del país, específicamente: el programa “Mis primeros 1000 Días”, desarrollado en el municipio de Mercedes, provincia de Buenos Aires desde 2017 (Municipio de Mercedes, 30/12/2017).; “Mis Primeros 1000” en el municipio de Bolívar, provincia de Buenos Aires desde 2020 (Gobierno de la provincia de Buenos Aires; 13/5/2020), y “Los primeros 1000 días”, municipio de Villa María, Provincia de Córdoba desde 2020 (Córdoba Interior Informa, 11/03/2020). A nivel provincial, encontramos otras experiencias como el programa “Mis primeros 1000 Días”, en la provincia de San Juan, desde 2017 (Ley provincial 1.606, 2017), y “Mis primeros 1000 Días” en la provin-

2. En octubre de 2006 el Gobierno de Chile anuncia la creación de Chile Crece Contigo (ChCC), pero su implementación comienza en el año 2007 en 159 comunas del país y al año siguiente se extiende al total de comunas -345- (Ministerio de Planificación, 2011).

cia de La Rioja, a partir del año 2020 (Ley provincial 10.278, 2020) Asimismo, la provincia de Neuquén incluyó la estrategia “Primeros 1000 Días” en un proceso de planificación de políticas de salud definidas en el Plan Provincial de Salud 2019-2023 (Gobierno de la Provincia de Neuquén, 10/04/19).

Otro programa que tiene una lógica similar a los mencionados, cuya principal herramienta de intervención es el acompañamiento familiar y las visitas domiciliarias, es el programa “Primeros Años: Acompañamos la crianza”. Este se crea en noviembre de 2005, pero toma impulso en noviembre de 2016, a través del Decreto 574/2016. Hasta ese momento su desarrollo había sido incipiente (Filgueira y Aulicino, 2015; Aulicino, Gerenni y Acuña, 2015). El programa, está orientado al fortalecimiento de las capacidades de crianza de familias con niños de 0 a 4 años en situación pobreza y vulnerabilidad social a través de visitas domiciliarias. Es de carácter interministerial, administrado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y ejecutado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Finalmente, el 30 de diciembre de 2020 se sancionó la Ley 27611/2020 para crear el programa “1000 Días” a nivel Nacional. Sin embargo, aun cuando en lo declarativo, empezando por el nombre, estos programas sean muy similares, eso no significa que en la práctica de su implementación también lo sean. En este trabajo se realiza un análisis comparativo entre el programa Mil Días creado a nivel nación (MilD-N de ahora en más), y el desarrollado en el Municipio de San Miguel desde agosto 2015 (MilD-SM, de ahora en más).

Para realizar el análisis del programa MilD-N, se parte de lo estipulado en la Ley 27611/2020, de “Atención y cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia” por medio de la cual se crea el programa “1000 días” a nivel nacional; el Decre-

to 515/2021, a través del cual se aprueba la reglamentación de la Ley con su Anexo; las normas que modifican y/o complementan la Ley, disponibles en Infoleg (infoleg.gob.ar); y el Presupuesto 2021 y 2022 disponible en la página oficial del Ministerio de Economía de la Nación (economia.gob.ar), con su correspondiente ejecución presupuestaria publicada en Presupuesto Abierto (presupuestoabierto.gob.ar/). A su vez, se revisó toda la información disponible en el sitio oficial del gobierno nacional.

Para el análisis del Programa MilD-SM, se toma como fuente el libro publicado en 2017 por la Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia, la Ordenanza municipal 47/14 que da origen a la coordinación y establece el “Interés Superior del Niño” en todas las instancias de intervención para el abordaje desde una perspectiva de derechos, entrevistas realizadas a los responsables del programa, el informe de evaluación realizado por CIPPEC (2018) y datos primarios de participantes del programa entre 2015 y 2019 suministrados por la Coordinación del programa, los cuales fueron digitalizados y sistematizados por las autoras.³

Naturalmente, MilD-N es un programa de alcance nacional, el cual establece como requisito residir y tener domicilio legal en el país, en tanto que MilD-SM es un programa municipal, y por ende requiere que los beneficiarios residan en el municipio de San Miguel.

MilD-N se financia con fondos nacionales. En el Artículo 29 del Anexo Reglamentario de la Ley N° 27611/2020, se establece que “el poder ejecutivo nacional deberá asignar anualmente a la Autoridad de Aplicación [Ministerio de Salud de la Nación] las partidas presupuestarias necesarias para la implementación y ejecución de la Ley N° 27611/2020 y de la presente reglamentación”. En el presupuesto

3. Resultados de los análisis de esos datos se encuentran en Gonzalez y Santos (2021).

2021 del Ministerio de Salud de la Nación, el programa no contaba con una partida presupuestaria propia. Pero en el presupuesto 2022, en su introducción se hace mención a la importancia de trabajar “de manera integral y coordinada con todas las Secretarías” en 5 líneas prioritarias, una de las cuales es la Ley 27611/2020.⁴ Al respecto, se prevé dentro del Programa 17 del Ministerio de Salud de la Nación, denominado “Abordaje por curso de vida”, “proveer de manera pública y gratuita los insumos fundamentales para las personas gestantes durante el embarazo y para los niños y las niñas hasta los 3 años (Plan 1000 Días)”. Dentro de este programa se incluye la Actividad 08, denominada “Acciones vinculadas con el Programa 1000 días (NNA)”, destinada exclusivamente al Programa.

En el presupuesto 2022, se asignó inicialmente, para la totalidad del Programa 17 “Abordaje por curso de vida”, una partida de \$ 11.009.996.909. En particular, a la Actividad 08, “Acciones vinculadas con el Programa 1000 días (NNA)”, se le asignó \$ 2.683.170.324. Sin embargo, el monto previsto para el Programa 17, se redujo en el transcurso del año a \$ 7.027.140.000, siendo el porcentaje devengado a octubre 2022, 61,11%. En la web Presupuesto abierto (presupuestoabierto.com) no figura el desglose por Actividad, por lo que no es posible conocer la modificación del monto inicial asignado al programa MilD-N y su porcentaje devengado. No obstante, en la evaluación presupuestaria, seguimiento físico financiero trimestral, Acumulado al I Trimestre, figura que no se ha entregado ningún kit físico destinado a sueño seguro del programa 1000 MilD-N. No hay información disponible sobre los siguientes trimestres.

Por su parte, MilD-SM se financia exclu-

sivamente con fondos municipales, propios de la Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia. Anualmente se prevé una partida presupuestaria propia asignada al funcionamiento y sostenimiento del programa, que en el presupuesto 2022 fue de \$19.079.700. En cuanto al monto, es importante resaltar, que MilD-SM no realiza prestaciones monetarias, siendo su principal mecanismo de intervención el acompañamiento familiar.

Al momento, MilD-SM opera en los 8 barrios más vulnerables del municipio de San Miguel⁵, y -a marzo 2022- han pasado aproximadamente 2000 mujeres y niños por el programa. Por su parte, MilD-N debería alcanzar, según estimaciones oficiales, a “600 mil personas gestantes y 1,8 millones de niños y niñas” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 16/12/2021). En lo que sigue se realiza una comparación de los dos programas a partir de los diferentes ejes que los definen: objetivos, antecedentes legales, autoridad de aplicación, monitoreo y seguimiento, criterios de ingreso y egreso, e instrumentos de intervención, comparación que está sintetizada en la Tabla 1 del Apéndice.

2. Objetivo de los programas

La Ley 27611/2020, la cual da origen a MilD-N, establece en el Artículo 1°: “La presente ley tiene por objeto fortalecer el cuidado

4. Las otras líneas definidas como prioritarias son: COVID-19; Ley N° 27.610 de Acceso a la interrupción voluntaria del embarazo; Ley N° 26.743 de Identidad de Género, y Salud Digital.

5. El ordenamiento de los barrios por nivel de vulnerabilidad fue realizado antes de implementar el programa, partiendo de información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 y complementándolo con las encuestas de maternidad realizadas por la coordinación, que, a partir de 2015, pasaron a realizarse bajo la órbita de la Unidad Materno Infantil –UMI. Las variables que se consideraron para definir la vulnerabilidad fueron: hogares con NBI, promedio de cantidad de hijos por hogar, hogares monoparentales con jefatura femenina, jefes de hogar privados de su libertad, cantidad de comedores comunitarios por barrio y las variables de salud incluidas en los 51 criterios de vulnerabilidad para ingresar al programa.

integral de la salud y la vida de las mujeres y otras personas gestantes, y de los niños y las niñas en la primera infancia, en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en materia de salud pública y derechos humanos de las mujeres y personas con otras identidades de género con capacidad de gestar, y de sus hijos e hijas, con el fin de reducir la mortalidad, la mal nutrición y la desnutrición, proteger y estimular los vínculos tempranos, el desarrollo físico y emocional y la salud de manera integral, y prevenir la violencia” (énfasis propio).

Por su parte, los documentos internos del MiD-SM establecen que el objetivo del mismo es “Identificar tempranamente, atender, acompañar y fortalecer a familias en situación de extrema vulnerabilidad en la que por diversos motivos se encuentran en riesgo de vida y tienen dificultades para acceder al sistema de salud y garantizar un mínimo de bienestar familiar, especialmente a embarazadas, madres y/o cuidadores principales, para garantizar el acceso y la protección de los derechos de los niños y niñas en su primera infancia”. El objetivo último del programa consiste en “Disminuir la morbi-mortalidad en embarazadas y niños en el Municipio de San Miguel. Es así que el Programa “1000 días” pone en el centro a los niños desde su nacimiento hasta los dos años de edad, así como también a la mujer gestante, buscando garantizar y proteger sus derechos para un desarrollo pleno. El acompañamiento asegura, mediante visitas domiciliarias, acciones concretas con y para la familia a fin de disminuir el grado de vulnerabilidad existente”.

Se observan coincidencias en el objetivo declarado de cada programa, en particular en la importancia de promover las habilidades y capacidades de los principales cuidadores de los niños, a fin de propiciar el pleno desarrollo de las mujeres embarazadas y/o con niños en situación de extrema vulnerabilidad. El objetivo último de ambos programas es la reducción de la morbi-mortalidad en embarazadas y niños.

El programa MiD-N define en el Artículo 1, como uno de sus objetivos principales la prevención de situaciones de violencia de género o abusos en personas embarazadas y niños. Por su parte, en el programa MiD-SM, la detección de entornos de violencia familiar constituye uno de los criterios de vulnerabilidad de ingreso al programa, los cuales serán detallados en la Sección 6 (sobre “Criterios de ingreso y egreso al programa”). En esos casos se le brinda a la madre, por medio del acompañamiento familiar, herramientas para prevenir o salir de estas situaciones, y, en los casos extremos, se articula con servicio local u otras áreas de gobierno para hacer las derivaciones correspondientes. De este modo, se contempla esta problemática dentro del abordaje integral que se realiza a través del acompañamiento familiar. No obstante, los entornos de violencia no son una condición suficiente por sí mismos para ingresar al programa. Esto se debe a que cuando nace MiD-SM se crea bajo la órbita de la Secretaría de Salud y Bienestar Familiar, por lo que los únicos criterios suficientes para ingresar al programa son los vinculados directamente a esta temática. De todas formas, en caso de no tener déficit en algún criterio de salud y no ingresar al programa, se realiza la derivación del caso al área correspondiente para que se inicien acciones puntuales orientadas a atender esa situación, sin dejar a la mujer en esa situación de vulnerabilidad.

Una diferencia sustancial entre los dos programas se refiere al conteo de “los mil días”. MiD-N, en el Artículo 1 de la Ley establece que son objeto del programa los niños y las niñas en la primera infancia. Asimismo, en el Anexo reglamentario de la Ley, Artículo 1, Inciso a), establece que “Primera infancia es la etapa de la niñez que abarca desde el nacimiento de la persona hasta el momento de cumplir los TRES (3) años de vida”. En cambio, en MiD-SM el acompañamiento abarca “desde la gestación (270 días), hasta los dos primeros años de

vida (730 días)". El conteo de los días desde la gestación que realiza MiLD-SM se funda en la amplia y sólida evidencia empírica respecto de que es en ese período en el que se sientan en buena medida las bases para el bienestar infantil posterior. En efecto, la literatura en el campo de la medicina, el desarrollo infantil y la economía⁶ muestran que los niños nacidos en entornos desfavorables comienzan rezagados en relación con sus pares en contextos favorables, rezagos que luego se amplifican a lo largo de su vida. Por ejemplo, Kramer (1987; 2003, citados en Berlinski y Schady, 2015) muestra que el bajo peso al nacer se asocia con una salud deficitaria, trastornos de aprendizaje y un bajo desempeño escolar, así como también, con un aumento de patologías crónicas de salud en la edad adulta y en la vejez, y con peores resultados en el mercado laboral. Asimismo, el autor señala en su estudio que el bajo peso al nacer está asociado a dificultades durante la nutrición fetal o a un nacimiento prematuro.

3. Antecedentes legales

Naturalmente, MiLD-SM ha sido un antecedente legal muy significativo para la creación de MiLD-N. Ambos programas se apoyan en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), en la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y en la Ley Nacional N° 26.485 de Protección Integral para prevenir y sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollan sus relaciones interpersonales.

MiLD-N se apoya además en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (art. 2).

Por su parte, MiLD-SM se apoya en la Ley Provincial N° 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Ley N° 26.233 Nacional de Promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil, y Ley Provincial N° 12.569 sobre violencia Familiar y su Decreto Reglamentario 2875/05.

4. Autoridad de aplicación

Ambos programas se encuentran bajo la órbita de salud. En el caso de MiLD-N, la Ley establece en el Artículo 29 que la autoridad de aplicación es el Ministerio de Salud de la Nación, siendo la *Unidad de Coordinación Administrativas 1000 días*, dependiente de la Secretaría de Acceso a la Salud, la encargada de la implementación diaria del programa. Asimismo, la unidad de coordinación administrativa está integrada por representantes del Ministerio de Salud de la Nación; Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; Ministerio de Desarrollo Social; de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF); Ministerio de Educación; Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); Registro Nacional de las Personas (RENAPER); y Consejo

6. Walker et al. (2007) ofrecen un resumen de la literatura para los países en desarrollo. Otras referencias importantes son Almond, Chay y Lee, 2005; Conti, y Heckman, 2012; García, Heckman, Duncan and Prados, 2016

Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Al respecto, cabe señalar que, a agosto 2021 se estaba avanzando en la creación de la Unidad de Coordinación Administrativas (Ministerio de Salud, 13/8/2021), y en diciembre de ese año se encontraba en funcionamiento (Ministerio de Salud, 15/12/2021).

En el caso de MilD-SM, inicialmente dependía de la Secretaría de Salud y Bienestar Familiar (posteriormente llamada Secretaría de Bienestar Familiar) y se encontraba bajo la órbita de la Dirección de Promoción y Bienestar Familiar, perteneciente a la *Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia*. En julio 2022, toda la Coordinación pasó a depender de la Secretaría de Infancia y Familia, y adquirió rango de subsecretaría. La Coordinación se creó en el año 2014, a través de la ordenanza municipal N° 47/201, con un enfoque integral y de derechos, lo que permitió darle un marco específico a la política pública que es MilD-SM, para poder potenciarla y asegurar su continuidad.

La Coordinación cuenta con tres Direcciones que se mantuvieron desde su creación:

1. Dirección de Planeamiento de Políticas Públicas para la Primera Infancia: Se encarga del diagnóstico, planificación y evaluación de las políticas públicas de infancia, niñez y familia del Municipio de San Miguel.
2. Dirección de los Centros de Desarrollo Infanto Familiares (CDIF): Brinda un espacio de contención, estimulación y socialización a los niños entre 45 días y 3 años de barrios vulnerables del municipio de San Miguel.
3. Dirección de Promoción y Bienestar Familiar: El principal programa de esta dirección es el “Sistema de Acompañamiento Familiar 1000 Días”, creado en agosto de 2015.

5. Monitoreo y seguimiento

En 2015 el Municipio de San Miguel, en el marco de la Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia descrita en el apartado anterior creó un sistema de monitoreo a nivel del sistema público denominado “Sistema Informático de Monitoreo de Acompañamiento Familiar-SAF”. Este sistema consiste en un software que contiene un registro único de seguimiento a las familias vulnerables, que consolida la información de todos los programas que tienen lugar en la Coordinación de Primera Infancia como por ejemplo: 1000 Días, Centros de Desarrollo Infanto-Familiar (CDIF), Proyecto de Vida, Hecho en casa y Madrinazgo. Este sistema permite contar con mejor y mayor información sobre el beneficiario, mejorar la asignación de recursos, así como también evaluar la gestión de la Coordinación.

Asimismo, el SAF, genera entre otras cosas, alarmas tempranas ante situaciones de riesgo. Precisamente, fue la evolución del SAF y este sistema de alarmas lo que devino en la creación del programa MilD-SM. El SAF constituye una herramienta fundamental para el programa, en tanto contiene información sobre los criterios por los cuales la mujer y/o niño ingresó al programa y fecha del alta. Además, lleva registros actualizados de las visitas recibidas, las problemáticas tratadas en cada visita, con sus avances y retrocesos, los controles de salud realizados a mujer y/o niño, y las mejoras en los indicadores de salud de la madre y el niño.

La creación de este sistema fue inspirada en la lógica de funcionamiento de distintos softwares utilizados en las experiencias Latinoamericanas sobre las que se basó el programa:

1. **Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo (SRDM)**, del programa Chile Crece Contigo (ChCC). Consiste en la principal herramienta de gestión para los equipos locales,

cuyos objetivos son: 1. registrar y monitorear el proceso de desarrollo de los niños desde su gestación, generando alertas tempranas; 2. registrar y monitorear acciones y prestaciones intersectoriales de ChCC; 3. generar conocimiento para optimizar el seguimiento de los casos, la gestión de redes territoriales, y el uso eficiente de los recursos en la implementación del Sistema de Protección Integral a la Infancia (Chile Crece Contigo, 2016).

2. Sistema de Información SIUNIDOS, del Programa Unidos de Colombia. Consiste en un registro de destinatarios del programa, que permite caracterizar a la población beneficiaria para orientar la oferta social que coadyuva en la superación de la pobreza extrema (Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social, CEPAL).

3. Sistema de gestión y monitoreo del Componente de Cercanía, del Programa Uruguay Crece Contigo (UCC). Consiste en un software diseñado específicamente para UCC que permite: 1. monitorear y dar seguimiento la intervención realizada en los hogares por UCC desde su componente de cercanía; 2. facilitar y acelerar las tramitaciones de las prestaciones otorgadas por cada una de las instituciones socias de UCC a la población beneficiaria del componente de cercanía de UCC (Uruguay Crece Contigo, 2013).

Por su parte, MilD-N prevé en el Artículo 33 de la Ley, la elaboración e instrumentación de “un sistema de monitoreo y evaluación de la implementación de la presente ley, incluyendo la construcción de indicadores priorizados que permitan evaluar el acceso y el ejercicio efectivo de los derechos garantizados por la presente”. Este sistema cruzaría información de los tres subsectores que componen el sistema de salud -público, obras sociales, y medicina prepaga-. Sin embargo, a octubre 2022 no hay información disponible sobre el estado

de situación del sistema de monitoreo y de la elaboración de indicadores. Asimismo, prevé en el Artículo 12 el desarrollo de un Sistema de Alerta Temprana de Nacimientos y Certificado de Hechos Vitales, en el ámbito del Registro Nacional de las Personas (RENAPER), a fin de garantizar el derecho a la identidad y a la inscripción e identificación inmediata de recién nacidos. Al respecto, en octubre de 2020, el Ministerio del Interior, a través del Registro Nacional de las Personas (RENAPER), realizó encuentros provinciales para avanzar en la implementación piloto de la Plataforma Digital Federal de Generación de Certificados de Hechos Vitales (Ministerio del Interior de la Nación, 10/10/2020). Asimismo, en abril de 2021, el titular del Registro Nacional de las Personas (Renaper), participó de encuentros junto con autoridades del Gobierno Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Defensoría General de CABA y la Defensoría del Pueblo porteña con el objetivo de avanzar en la implementación del Certificado de Pre-identificación a fin de garantizar el derecho a la identidad de las personas aún no registradas en la ciudad (Ministerio del Interior de la Nación, 12/4/2021).

Dado que el SAF utilizado en MilD-SM tomó como modelo sistemas de gestión y monitoreo desarrollados a nivel nacional en otros países de la región, el sistema que se desarrollará a nivel nacional para MilD-N podría basarse en un software similar al SAF. Por ejemplo, en el programa Chile Crece Contigo, son las redes comunales las que cargan la información en el Sistema de Registro, Derivaciones y Monitoreo (SRDM) y utilizan el software para detectar los casos de riesgo, realizar el seguimiento y las derivaciones necesarias, para llegar con las diversas acciones a las necesidades de los niños y sus familias de manera eficiente. Por su parte, los niveles provinciales, regionales y nacional brindan el soporte necesario a las redes comunales, tanto a nivel técnico como instrumental y documental, al tiempo que brindan capacita-

ciones sobre el uso del software (Chile Crece Contigo, 2016).

En efecto, el Programa Mis Primeros Años-Acompañando la crianza implementó un sistema similar al SAF pero a nivel nacional. Al igual que lo advertido en Chile Crece Contigo, son los equipos locales los que operan el programa de gestión y monitoreo, los cuales son supervisados por los equipos técnicos provinciales. En particular, este programa dispone de estos equipos técnicos provinciales, que articulan estrategias de intervención local y establecen canales de comunicación con instancias gubernamentales de distinto nivel. Además, los equipos técnicos provinciales acompañan a los facilitadores locales que realizan el trabajo territorial, brindándoles capacitación continua. Por su parte, los facilitadores realizan el acompañamiento a familias con niños/as de 0 a 4 años en situación pobreza y vulnerabilidad social para el fortalecimiento y la re significación de sus prácticas de crianza. Las actividades realizadas por los facilitadores se registran en el sistema de gestión y monitoreo para la toma de decisiones y mejoramiento de la gestión. Para la implementación de este sistema se capacitaron a los Equipos Técnicos provinciales que son el nexo con y capacitadores de los facilitadores locales. En síntesis, la logística de llevar la experiencia de monitoreo y alertas de MilD-SM a MilD-N no sólo es perfectamente factible sino que ya tiene antecedentes en el Programa Mis Primeros Años.

6. Criterios de ingreso y egreso al programa

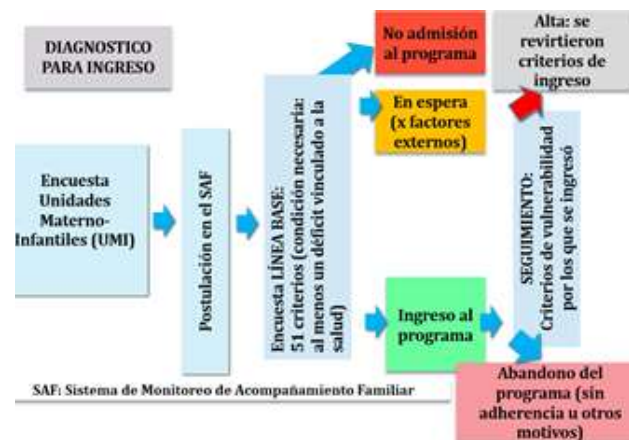
Tanto MilD-SM como MilD-N son programas que buscan la atención integral de embarazadas, madres con niños, y niños en situación de extrema vulnerabilidad, que por diversos motivos tienen dificultades para acceder al sistema de salud y alcanzar un piso mínimo de bienestar familiar y social.

Desde la creación de MilD-SM se definieron 51 criterios de vulnerabilidad para el ingreso al programa, de los cuales 46 criterios están vinculados a la salud del niño, la embarazada o madre de niños menores de 2 años, tres criterios están asociados a cuestiones socio-habitacionales y socio-económicas, y dos criterios asociados a situaciones de violencia familiar (Anexo II). Cabe destacar que para ingresar al programa es necesario tener déficit en alguno de los 46 criterios vinculados a la salud del niño, la embarazada o madre de niños menores de 2 años. En cuanto a las familias que tengan vulnerados criterios que no están vinculados a salud, se desarrollan acciones puntuales orientadas a atender esa situación, sin implicar el inicio del acompañamiento del programa. Los 51 criterios de vulnerabilidad para el ingreso al programa fueron identificados en conjunto con distintos equipos profesionales del Municipio, para poder asegurar una perspectiva interdisciplinaria al momento de evaluar cada situación y definir las prioridades para la incorporación al programa.

La Figura 1 describe el circuito del programa.⁷ La principal fuente de derivación proviene de las Unidades Materno-Infantil –UMI. Cuando una mujer (embarazada o madre) es recibida en la UMI, se realiza una encuesta a partir de la cual se identifica si la persona es candidata al programa. En tal caso, la postulan a través del SAF. Una vez realizada la postulación, la coordinación de realiza una segunda encuesta (Encuesta LB) para verificar los datos suministrados por la UMI. Para ingresar al programa se analizan los criterios de vulnerabilidad y en base a los mismos se decide el ingreso o no al programa. No obstante, el ingreso definitivo dependerá de la disponibilidad de vacantes en el barrio de la familia. Si no hay disponibilidad, la familia pasa a una lista de espera. Estar en espera responde únicamente al orden de llegada.

7. El circuito de ingreso al programa se encuentra detallado en profundidad en González y Santos (2019).

Figura 1: Circuito del Programa MiLD-SM



Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que MiLD-SM también organiza mensualmente operativos móviles llamados “Puntos de Infancia”, con el fin salir al encuentro de la población más vulnerable que no se acerca a los centros de salud o a las UMI, siendo este otro canal de derivación. Una vez que el niño, madre o embarazada ingresa al programa recibe un paquete de tratamiento que detallamos en la sección 6 sobre “Instrumento de Intervención”.

En el caso de MiLD-N la Ley prevé en el Capítulo V, sobre “Derecho a la protección en situaciones específicas de vulnerabilidad”, una serie de características que dan cuenta de situaciones de amenaza o vulneración de derechos que afectan o pueden afectar la salud integral de la embarazada, madre o niño, y que requieren de cuidados especiales. Para el abordaje de tales situaciones la autoridad de aplicación deberá organizar un “modelo de atención por riesgo priorizando las intervenciones comunitarias centradas en las familias y en el cuidado integral de la salud” con enfoque en la reducción del riesgo y el acceso equitativo a los servicios de salud. Asimismo, prevé la creación de “un listado de indicadores integrales que incluyan estos determinantes sociales a fin de identificar a las personas gestantes, niños y niñas en situaciones críticas de vulnerabilidad”. A la fecha no hay información pública sobre el

modelo de atención que priorice las intervenciones comunitarias, así como tampoco del listado de indicadores que darían cuenta de la situación de riesgo. Varias de las situaciones de vulnerabilidad citadas en la Ley 27611/2020 a lo largo del Capítulo V, son criterios de vulnerabilidad que determinan el ingreso al programa de MiLD-SM. Considerando las situaciones de vulnerabilidad citadas en la Ley y los criterios de ingreso explicitados en MiLD-SM se elaboró la Tabla 2 del Apéndice, a modo de comparación. Puede observarse allí que la lista de criterios de ingreso de MiLD-SM es, al momento, sustancialmente más exhaustiva que la de MiLD-N.

El programa MiLD-N, prevé además de un modelo de atención integral de salud, un pago anual para el cuidado integral de la salud y un pago mensual en concepto de apoyo alimentario, además de una serie de beneficios para los receptores de la AUH (hasta 3 años) y AUE, intervenciones que detallamos en la siguiente sección. Según la página oficial de ANSES (anses.gob.ar) estos pagos ya están siendo efectuados. Asimismo, se informa que para percibir el pago para el cuidado integral de la salud y el apoyo alimentario, es necesario acreditar las siguientes condiciones ante ANSES:

- Tener los datos personales actualizado en Mi ANSES.
- Ser titular de la Asignación Universal Por

Hijo (AUH). Solo para niños hasta 3 años de edad, que acrediten el cumplimiento del plan de vacunación y control sanitario.

- Titulares de la Asignación Universal Por Embarazo (AUE) (esto aplica sólo para el complemento alimentario)

En cuanto al alta o egreso del programa, en el caso de MilD-SM se alcanza una vez que se hayan revertido el/los criterios por los cuales el niño, madre o embarazada ingresó al programa, y haya disminuido la situación de riesgo y vulnerabilidad biopsicosocial. Esta situación es evaluada por el equipo coordinador del Programa en conjunto con los acompañantes familiares para asegurar el trabajo realizado y las condiciones que garanticen el bienestar de la embarazada, la madre y/o del niño. Si se evalúa que esto no ha sucedido, se podrán asignar más tareas para que la acompañante familiar continúe realizando el seguimiento. El tiempo previsto de acompañamiento a las familias en el programa es de 12 meses, con la posibilidad de extenderse según el caso lo requiera. Es importante destacar que el egreso del programa fue planteado desde la creación del mismo. En el caso de MilD-N, la Ley de creación del programa no tiene ninguna especificación respecto de criterios de egreso del programa, más allá de las estipuladas por la edad del niño.

7. Instrumentos de intervención

El instrumento de intervención principal del programa MilD-SM es el acompañamiento familiar, realizando un trabajo intersectorial, en el que se articula con otros efectores de salud y distintas áreas de gobierno, para lograr un abordaje integral de cada caso. En efecto, el programa MilD-SM define el acompañamiento en tres esferas: *relacional*, *temporal* y *espacial*. Desde el aspecto *relacional* se busca construir un vínculo con el beneficiario desde la igualdad y la empatía. En la dimensión temporal se definen las transformaciones que se pretende

realizar desde el ingreso hasta el egreso del programa. Por último, desde la perspectiva espacial se imprime la idea de “ir con”, en tiempo y espacio. Así, por medio del acompañamiento, el programa busca fortalecer las capacidades particulares de la familia en torno a la crianza, el vínculo entre sus miembros y su acceso a los servicios (Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia, 2017).

La intervención de MilD-SM es intersectorial ya que articula y coordina la atención y seguimiento de las familias con la Secretaría de Salud y Bienestar Familiar, Empleo y Producción, Comunicación, Cultura y Deporte, Seguridad, Educación, entre otras.⁸ Esto permite hacer uso de los distintos recursos que ofrece la Municipalidad para mejorar la calidad de vida de las personas, como por ejemplo: los Centros de Desarrollo Infanto-Familiar (CDIF), las Unidades Materno Infantil (UMI), los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS), los hospitales municipales como el Hospital Raúl F. Larcade y Hospital Mattaldi, la Oficina de Políticas de Género y Servicio Local, los talleres de oficios, la Oficina de Empleo, la Oficina de Documentación y la Dirección Municipal de Ayuda y Promoción de la Persona con Discapacidad (DIMAPAD).

A su vez, MilD-SM realiza actividades de formación y capacitación a las familias, llamadas, en el lenguaje del programa, “talleres y mateadas”, así como también capacitaciones al personal. En las capacitaciones a los acompañantes familiares se busca fortalecer las herramientas para abordar las distintas problemáticas vinculadas a los criterios de ingreso. Estas se arman bajo el asesoramiento de distintos expertos en las temáticas.

8. Estas eran las secretarías involucradas cuando se implementó el programa en 2015. La organización y los nombres de las secretarías municipales han cambiado desde entonces, pero esto no ha afectado el funcionamiento intersectorial del programa.

MilD-SM también provee cajas de alimentos para los casos en que las familias registraran extrema vulnerabilidad, como por ejemplo desnutrición severa o que ningún miembro del hogar se encuentre ocupado. El contenido nutricional de las cajas fue especialmente diseñado por expertos a fin de garantizar el crecimiento y desarrollo saludable en el embarazo y la niñez. También, garantizan la entrega de leche, vacunas y medicamentos esenciales en los casos que sean necesarios.

Por último, MilD-SM, realiza operativos territoriales móviles, en donde se llevan a cabo controles del niño sano, screening y oídos (OEA), a fin de garantizar los controles de salud de la embarazada, madres con niños, y niños. Cuentan, además, con servicios de vacunación, enfermería, oftalmología, ecografías, odontología y servicios de ANSES.

En síntesis, MilD-SM, busca por medio de estas múltiples intervenciones, entre las cuales la intervención troncal es la de acompañamiento familiar, fortalecer y empoderar a las embarazadas y madres con niños, y crear lazos entre los miembros de la comunidad, ya que entiende que la responsabilidad sobre el cuidado de la infancia es compartida entre los adultos, la comunidad y el Estado.

El programa MilD-N, en lo declarativo (Ley 27611/2020 y el Decreto 515/2021 con su Anexo I), prevé en el Artículo 16 del Capítulo IV sobre “Derecho a la salud integral”, la creación de un “modelo de atención y cuidado integral de la salud específico y adecuado para la etapa del embarazo y hasta los tres (3) años de edad, desde la perspectiva del derecho a la salud integral de las mujeres, otras personas gestantes, niños y niñas, y teniendo en cuenta las particularidades territoriales de todo el país. El modelo de atención definido debe incluir de manera transversal a los tres (3) subsectores que componen el sistema de salud (público,

obras sociales, y medicina prepaga) y articular con otros organismos públicos competentes en la materia”. Este modelo incluye las siguientes líneas de acción:

- a) Capacitación al equipo de profesionales y personal interviniente en la implementación de la Ley (Artículo 17)
- b) Equipos comunitarios en donde se articule con el trabajo que ya realizan los equipos de atención de salud comunitaria (Artículo 18)
- c) Formación y participación sobre aspectos relevantes desde la perspectiva del derecho a la salud integral (Artículo 19)
- d) Provisión pública de insumos fundamentales como medicamentos esenciales; vacunas; leche; alimentos para el crecimiento y desarrollo saludable en el embarazo y la niñez (Artículo 20),
- e) Estrategias específicas de atención, promoción, protección y prevención de la salud integral de las personas gestantes y de los niños y las niñas hasta los tres (3) años (Artículo 21),
- f) Guía de cuidados integrales de la salud (Artículo 27)
- g) Líneas gratuitas de atención -que ya se encontraban en funcionamiento previo a la creación de la Ley, como por ejemplo: línea 130, 102, 144, 137, 145, entre otras (Art. 28).

Se realizó un relevamiento lo más exhaustivo posible de la información oficial disponible a octubre de 2022 respecto de los avances concretos en las líneas de acción mencionadas y se encontró lo siguiente. En lo que atañe a la línea (a), en el sitio web “Plataforma Virtual de Salud” del Ministerio de Salud de la Nación (plataformavirtualdesalud.ms.gov.ar), está disponible en forma on line la primera edición para la formación de equipos territoriales “1000 Días”. En cuanto a la línea (d), la entrega de leche y alimentos esenciales no se realiza en especie como en el caso de MilD-SM sino a través de una transferencia monetaria que paga ANSES a los titulares de la AUH (hasta tres años) y AUE,

llamada “Complemento de Leche (1000 días)”. Esta consiste en el cobro de un monto mensual de \$920 (a Octubre 2022) que se actualiza trimestralmente a través de la Ley de Movilidad y que comenzó a pagarse en abril 2022. La evidencia empírica respecto de si son más efectivos (por ejemplo, en términos de la diversidad en la dieta) los programas de ayuda alimentaria en dinero o en especie es mixta: en términos generales las dos modalidades funcionan, pero el que una sea mejor que la otra depende del contexto, el diseño y la implementación (Gentilini, 2016). Naturalmente, a escala nacional, es esperable que los costos de implementación de una transferencia monetaria sean menores que las transferencias en especie.

En lo que respecta a la línea (e), se ha anunciado la creación del Botiquín de 1000 días que se distribuirá a través del Programa Nacional Remediar a todo el Primer Nivel de Atención, la distribución de insumos y equipamiento para la atención a las jurisdicciones y el kit de sueño seguro para bebés de hasta 6 meses cubiertos por la Asignación Universal por Hijo (AUH), que incluirá una cuna-moisés, colchón, sábanas, frazadas, ropa y mochila-cambiador a aquellas familias en situaciones de mayor vulnerabilidad (Ministerio de Salud de la Nación, 12/05/22). A febrero de 2022, el Ministerio de Salud de la Nación avanzó en la adquisición de los primeros 14 mil kits de la estrategia Sueño Seguro, pero no hay información oficial acerca de la entrega de los mismos, y como se mencionó en el primer apartado, de acuerdo con la ejecución presupuestaria acumulada al primer trimestre 2022, no se había entregado ningún kit. Por último, en lo que respecta a la línea (f) la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) junto Ministerio de Salud de la Nación elaboró la Guía de “Crianza y cuidados para los 1000 días”, la cual se encuentra disponible en la web (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 16/12/2021; Ministerio de Salud de la Nación, 2021).

En cuanto al estado de avance del modelo integral planteado en la Ley, cabe señalar que a octubre de 2022, se firmaron algunos convenios de cooperación con distintos municipios para activar el programa y su modelo integral de atención, como por ejemplo con el municipio de Morón (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 14/1/2021), de Escobar (Municipio de Escobar, 28/12/2021) y de Vicente López (Municipio de Vicente Lopez, 24/6/2021), ubicados en la provincia de Buenos Aires. Asimismo, se firmaron convenios de adhesión con las provincias de Entre Ríos (Ministerio de Salud de la Nación, 12/8/2022); Catamarca (Ministerio de Salud de la Nación, 13/7/2022), Santiago del Estero (Ministerio de Salud de la Nación, 15/6/2022) y Chubut (Ministerio de Salud de la Nación, 20/5/2022); y hubo presentaciones oficiales del programa en la provincia de Santa Fe (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 28/12/2021), Corrientes (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, 5/5/2022), Chaco (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, 20/4/2022) y en la Ciudad de Buenos Aires (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, 2/6/2022). Por otra parte, en octubre de 2021, se realizó un encuentro en el que participaron actores claves en el cuidado integral de la salud para promover la implementación de la Ley de los 1000 Días (Ministerio de Salud de la Nación, 29/10/2021), y en Diciembre de ese año, se realizó un primer encuentro federal con el mismo objetivo (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 16/12/2021).

A las líneas de acción enumeradas (a)-(g) se suma un instrumento que es la transferencia monetaria (Capítulo II sobre “Derecho a la seguridad social” que abarca desde el Artículo 4 al 11). La transferencia monetaria prevista en MilD-N consiste en un beneficio adicional para los titulares de AUH y AUE, que se detallan a continuación y que, conforme a la información

disponible en la página oficial del ANSES (anses.gob.ar), se están otorgando actualmente:

1. Pago anual de la “Asignación por Cuidado de Salud Integral”. Consiste en un pago anual equivalente a una Asignación por Hijo, o Hijo con discapacidad, según corresponda. Para percibirla es requisito haber recibido la Asignación por Hijo en el año, tener hasta 3 años de edad y acreditar el cumplimiento del plan de vacunación y control sanitario.

2. Asignación por Embarazo para la protección social. Se extiende el pago de la Asignación por Embarazo de 6 a 9 meses y consiste en un cobro mensual que se actualiza trimestralmente conforme a lo estipulado en la Ley de Movilidad. Está destinado a mujeres que se encuentren desocupadas, o trabajando informalmente (con ingresos inferiores al salario mínimo), o que sean monotributistas sociales, o servicio doméstico registrado, o que estén inscriptas en Hacemos Futuro, Manos a la Obra u otros Programas del Ministerio de Trabajo.

3. Asignación Familiar por Prenatal. Se extiende la Asignación por Prenatal desde el inicio del embarazo hasta el mes de su interrupción o del nacimiento del niño inclusive, siempre que no exceda las 9 mensualidades. Consiste en un cobro mensual. Está destinado a trabajadores en relación de dependencia permanentes y de temporada; trabajadores monotributistas con categorías A hasta H; trabajadores que se encuentren cobrando por una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART); trabajadores que cobren la Prestación por Desempleo y personas que cobren la Pensión Honorífica de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur.

4. Asignación por Nacimiento y Adopción. Se amplía el derecho al cobro de esta asignación para quienes cobren la Asignación Universal por Hijo, Hijo con Discapacidad

y/o Embarazo para Protección Social. Además, se elimina el requisito de antigüedad laboral de los trabajadores registrados para acceder a las asignaciones por Nacimiento y Adopción. Consiste en un cobro único.

En síntesis, en la práctica, se observa que el avance en las líneas de acción (a)-(g), así como en la implementación del sistema de monitoreo y alerta temprana, y la conformación de equipos de acompañamiento ha sido, durante los dos años posteriores a la sanción de la ley, algo lento y tímido. Por el momento la implementación de MilD-N se reduce principalmente a transferencias monetarias adicionales para titulares de la AUH y AUE (a excepción de la Asignación Familiar por Prenatal que incluye a grupos que no cobran AUH o AUE). Esta forma de implementación del programa MilD-N a octubre de 2022, dista notablemente de la noción de acompañamiento señalada en la ley y en su decreto reglamentario, así como también, naturalmente, de la intervención efectivamente integral implementada en MilD-SM desde sus inicios en 2015.

8. Conclusiones

El programa nacional MilD-N coincide en lo declarativo con el programa municipal MilD-SM en la importancia de promover las habilidades y capacidades de las embarazadas y madres con niños, así como también en fortalecer la red vincular, a fin de garantizar una infancia plena de derechos. Asimismo, comparten el objetivo último de reducir la morbi-mortalidad en embarazadas y niños, reconociendo su impacto positivo en la sociedad. Para lograrlo, ambos programas proponen un abordaje integral e intersectorial, con la intención de atender y revertir simultáneamente las diversas privaciones que exhibe la familia. Asimismo, contemplan la importancia del desarrollo de las actividades comunitarias como medio para sostener en el futuro los logros alcanzados por

los programas. Ambos programas proponen un modelo de intervención comunitaria centrado en las familias y en el cuidado de la salud integral, que en el caso de MilD-SM es principalmente a través del acompañamiento familiar.

Estos programas apuestan a invertir en la primera infancia como motor de cambio de una sociedad, en tanto los niños de hoy son los adultos del futuro. En los objetivos de los programas está presente la idea que destinar recursos a la primera infancia constituye una de las mejores inversiones que un gobierno puede hacer, ya que genera retornos a largo plazo que influyen en la prosperidad y viabilidad de la sociedad en el futuro. Es un paso muy importante que Argentina cuente con un programa nacional destinado a intervenir en la primera infancia de los niños en situación de alta vulnerabilidad. Hay sin embargo dos diferencias principales entre los dos programas en lo declarativo. Primero, el conteo de “los mil días”, los cuales, para MilD-SM comienzan desde la gestación, en tanto que para MilD-N comienzan desde el nacimiento, perdiendo así, MilD-N, una ventana de intervención en un período crítico de la formación de un ser humano, cuyos impactos son de largo plazo. Segundo, el programa MilD-N prevé además de las intervenciones comunitarias centradas en las familias y en el cuidado integral de la salud, un adicional de transferencia monetaria por sobre la AUE o AUH. Este beneficio adicional puede representar un ingreso adicional muy significativo para las mujeres embarazadas y madres en situación de alta vulnerabilidad. Sin embargo, también conlleva un riesgo: que el programa se reduzca a esa intervención, quedando despojado de la intervención esencial que es el acompañamiento familiar como verdadero motor de cambio social.

En lo operativo, desde el primer momento de su puesta en marcha en agosto de 2015, MilD-SM implementó el acompañamiento

familiar de forma interdisciplinaria y multidimensional buscando garantizar el bienestar de la embarazada, la madre y/o del niño desde su gestación hasta los dos años, generando conciencia sobre la importancia del cuidado de la salud tanto de la madre como del niño desde el embarazo. Por el momento, MilD-N tiene operativos los criterios de acceso a la transferencia monetaria. A dos años de sanción de la ley que creó el programa a nivel nacional, aún no existe información respecto de la logística de organización de los equipos de acompañamiento. Naturalmente, es posible que esto se deba a las dificultades de implementación de un programa de esta naturaleza a escala nacional, y es esperable que requieran más tiempo del que se necesita para implementar un programa a escala municipal. Esto amerita llevar adelante otro análisis comparativo más adelante, para evaluar si el bajo grado de implementación de políticas de acompañamiento por parte de MilD-N en sus primeros dos años, se deba a que se trata de una experiencia reciente. Precisamente porque aún su implementación está en sus inicios, es fundamental remarcar la importancia de evitar que el programa MilD-N quede reducido a la transferencia monetaria, ya que la evidencia de los impactos positivos de largo plazo de intervenciones tempranas son de programas cuya principal intervención está constituida por el acompañamiento familiar, la estimulación, la capacitación y la educación.

9. Referencias

- Abramovsky, L., O. Attanasio, K. Barron, P. Carneiro, and G. Stoye (2015). Challenges to Promoting Social Inclusion of the Extreme Poor: Evidence from a Large-Scale Experiment in Colombia. *Economía Journal*, vol. 16 (2), pp. 89-141.
- Almond, D., Chay, K.Y. and Lee, D.S. (2005). The costs of low birth weight. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 120(3), pp. 1031-83

- Asesorías para el desarrollo (2012). Evaluación de Impacto del Sistema de Protección Integral a la Infancia (Chile Crece Contigo). Santiago, CL:Author.
- Aulicino, C. & Filgueira, F. (2015) La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia. Doc. de trabajo N° 130, CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1259.pdf>
- Aulicino, C.; Gerenni, F. & Acuña, M. (2015). Primera infancia en Argentina: políticas a nivel nacional. CIPPEC. Programa de Protección Social y Programa de Educación. Área de desarrollo social. Doc. de Trabajo N° 143. Recuperado de: <https://www.cippec.org/publicacion/primera-infancia-en-argentinapoliticas-a-nivel-nacional/>
- Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social, CEPAL. <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=34>
- Berlinski, S. y Schady, N. (eds.). (2015). Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas. Washington D. C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calderón F. y C. Velázquez (2011). "Evaluación de impacto de la estrategia Contigo Vamos por Más Estado de Guanajuato". Mimeo. The World Bank - Universidad Iberoamericana.
- Chile Crece Contigo (2016). Orientaciones Técnicas para la Gestión de Redes Chile Crece Contigo. Recuperado de: <https://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2016/04/OT-Redes-2017-ChCC.pdf>
- CIPPEC. (2018). Informe de Evaluación. Programa de acompañamiento familiar Mil Días Municipio de San Miguel. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/10/CIPPEC-Informe-Final-Evaluaci%C3%B3n-Mil-D%C3%ADas-Municipio-de-San-Miguel.pdf>
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (14/1/2021). Firmamos un convenio de cooperación para activar el Plan de los 1000 días en el municipio de Morón. Presidencia de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/firmamos-un-convenio-de-cooperacion-para-activar-el-plan-de-los-1000-dias-en-el-municipio>
- cooperacion-para-activar-el-plan-de-los-1000-dias-en-el-municipio
- Conti, G. y Heckman, J.J. (2012), The economics of child well-being. Institute for the study of labor; IZA Discussion paper 6930.
- Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia (2017). Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia. Ed. Guillot, C. Municipio de San Miguel, Buenos Aires. Recuperado de https://www.maternidadvulnerable.com.ar/wp-content/uploads/2019/01/ORIGINAL_LIBRO_COORDINACION_2017_2.pdf
- Córdoba Interior Informa. (11/3/2020). Villa María: presentaron el programa «Los Primeros 1000 Días» para fortalecer el desarrollo de bebés. <https://cordobainteriorinforma.com/2020/03/11/villa-maria-presentaron-el-programa-los-primeros-1000-dias-para-fortalecer-el-desarrollo-de-bebes/>
- García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2016). The life-cycle benefits of an influential early childhood program (NBER Working Paper No. 22993). Retrieved from National Bureau of Economic Research website: <http://www.nber.org/papers/w22993>
- Gentilini, H. (2016) , "The Revival of the "Cash versus Food" debate. New Evidence for an Old Quandary?. Policy Research Working Paper 7584. World Bank.
- Gobierno de la provincia de Buenos Aires. (13/05/2020). Creación del Programa "Mis Primeros 1000 días en Bolívar". Decreto 709 de 2020. <https://sibom.slyt.gba.gob.ar/bulletins/3876/contents/1466474>
- Gobierno de la Provincia de Neuquén, Ministerio de Salud (10/04/19). Presentaron Estrategia de los Primeros 1000 Días en Zona Sanitaria. <https://www.saludneuquen.gob.ar/presentaron-la-estrategia-de-los-primeros-1000-dias-en-zona-sanitaria-i/>
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (28/12/2021). La Provincia presentó el programa de los 1.000 Días. <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/273479/#:~:text=Se%20trata%20de%20una%20iniciativa,Embarazo%20y%20la%20Primera%20Infancia>
- Gonzalez, M. S. y Santos, M. E. (2021) "A Thousand Days": An Early Childhood Protection Program in Argentina.

- Trabajo presentado en la Western Economic Association Virtual International Conference, 19 March 2021. <https://weai.org/assets/1204.pdf>
- González, M. S.; Santos, M.E. (2019). Programas de acompañamiento familiar en la primera infancia: motivación y diseño: El Caso del Programa Mil Días. Trabajo presentado en la Asociación Argentina de Economía Política: Working Papers 4196, Asociación Argentina de Economía Política.
- Marroig, A, Perazzo, I, Salas, G y Vigorito, A. (2017). Evaluación de impacto del programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo. (Serie Documentos de Trabajo;15/17). UR.FCEA.IECON.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (16/12/2021). La SENAF en el Primer Encuentro Federal del Plan de los 1000 días. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-senaf-en-el-primer-encuentro-federal-del-plan-de-los-1000-dias>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (16/12/2021). La SENAF en el Primer Encuentro Federal del Plan de los 1000 días. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-senaf-en-el-primer-encuentro-federal-del-plan-de-los-1000-dias>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (16/12/2021). La SENAF en el Primer Encuentro Federal del Plan de los 1000 días. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-senaf-en-el-primer-encuentro-federal-del-plan-de-los-1000-dias>
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación. (2/6/2022). Se presentó la Ley de 1000 días en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presento-la-ley-de-1000-dias-en-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires>
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación. (20/4/2022). Se presentó la Ley de 1000 días en Chaco. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presento-la-ley-de-1000-dias-en-chaco>
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación. (5/5/2022). Se presentó la Ley de 1000 Días en Corrientes. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presento-la-ley-de-1000-dias-en-corrientes>
- Ministerio de Salud de la Nación. (12/05/22). Salud presentó la Ley 1000 Días en un seminario organizado por OPS/OMS. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/salud-presento-la-ley-1000-dias-en-un-seminario-organizado-por-opsoms>
- Ministerio de Salud de la Nación. (12/8/2022). Entre Ríos firmó convenio de adhesión a la Ley 1000 Días. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/entre-rios-firmo-convenio-de-adhesion-la-ley-1000-dias>
- Ministerio de Salud de la Nación. (13/7/2022). Catamarca firmó convenio de adhesión a la Ley 1000 días. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/catamarca-firmo-convenio-de-adhesion-la-ley-1000-dias>
- Ministerio de Salud de la Nación. (15/6/2022). Santiago del Estero firmó convenio de adhesión a la Ley 1000 Días. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/santiago-del-estero-firmo-convenio-de-adhesion-la-ley-1000-dias>
- Ministerio de Salud de la Nación. (20/5/2022). Chubut reafirmó su compromiso en la implementación de la Ley 1000 Días. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/chubut-reafirmo-su-compromiso-en-la-implementacion-de-la-ley-1000-dias>
- Ministerio de Salud de la Nación. (2021). Guía de Cuidados y Crianza. <file:///C:/Users/sgonzalez/Downloads/Guia-Crianzas.pdf>
- Ministerio de Salud de la Nación. (29/10/2021). Equipos de Salud encabezaron un encuentro para promover la implementación de la Ley de los 1000 Días. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/equipos-de-salud-encabezaron-un-encuentro-para-promover-la-implementacion-de-la-ley-de-los>
- Ministerio de Salud. (13/8/2021). Se presentaron avances para la efectiva implementación de las leyes de Interrupción Voluntaria del Embarazo y 1000 días. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presentaron-avances-para-la-efectiva-implementacion-de-las-leyes-de-interrupcion>
- Ministerio de Salud. (15/12/2021). ANLAP participó del Primer Encuentro Federal del Plan de los 1000 días. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/anlap-participo-del-primer-encuentro-federal-del-plan-de-los-1000-dias>

Ministerio del Interior de la Nación. (10/10/2020). El Renaper realizó nuevas rondas de presentación del certificado digital de hechos vitales con funcionarios provinciales. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-renaper-realizo-nuevas-rondas-de-presentacion-del-certificado-digital-de-hechos-vitales>

Ministerio del Interior de la Nación. (12/4/2021). Renaper continúa con las gestiones para implementar el Certificado de Pre-identificación en la Ciudad de Buenos Aires. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/renaper-continua-con-las-gestiones-para-implementar-el-certificado-de-pre-identificacion-en>

Municipio de Escobar. (28/12/2021). Primeros 1000 Días: la Municipalidad de Escobar comenzó a implementar Zonas de Crianza Comunitaria en dos centros de atención primaria. <https://www.escobar.gob.ar/primeros-1000-dias-la-municipalidad-de-escobar-comenzo-a-implementar-zonas-de-crianza-comunitaria-en-dos-centros-de-atencion-primaria/>

Municipio de Mercedes. (30/12/2017). Gran apuesta a la salud y el desarrollo infantil en Mercedes: presentaron el programa "Primeros 1000 días". <http://nw.mercedes.gob.ar/65/gran-apuesta-a-la-salud-y-el-desarrollo-infantil-en-mercedes-presentation-el-programa-primeros-1000-dias>

Municipio de Vicente Lopez. (24/6/2021). 1000 Días: el programa que acompaña a madres y niños de Vicente López. <https://www.vicentelopez.gov.ar/gestion/1000-dias-el-programa-que-acompana-a-madres-y-ninos-de-vicente-lopez>

Plataforma Virtual de Salud" del Ministerio de Salud de la Nación. <https://plataformavirtualdesalud.msal.gov.ar/course/index.php?categoryid=8>

Uruguay Crece Contigo (2013). La primera infancia es para siempre.

Walker, S.; Chang, S.; Vera-Hernández, M. y Grantham-McGregor, S. (2011). Early Childhood Stimulation Benefits Adult Competence and Reduces Violent Behaviour. *Pediatrics*, Vol. 127, pp.849-857; DOI: 10.1542/peds.2010-2231

Leyes, decretos y ordenanzas:

Decreto Reglamentario 515 / 2021 de la Ley nacional de atención y cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia. 30-de diciembre de 2020. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/248190/20210814>

Ley 27611 (2020). Ley nacional de atención y cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia. 30 de diciembre de 2020. N° Boletín Oficial: 34562. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/239809/20210115>

Ordenanza municipal 47/14 (2014). San Miguel.

Resolución 409/2022. 18 de febrero de 2022. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/258425/20220307>

Ley provincial 1.606 (2017).Ley provincial sobre la creación del Programa Mis Primeros 1000 días en San Juan. 27 de julio de 2017. Recuperado de [https://e-legis-ar.msal.gov.ar/htdocs/legisalud/migration/html/29197.html#:~:text=LEY%201606%2DS,PODER%20LEGISLATIVO%20PROVINCIAL%20\(P.L.P.\)&text=Art%C3%ADculo%201%C2%Bo.,ni%C3%B1os%20hasta%20odos%20a%C3%B1os%20inclusive](https://e-legis-ar.msal.gov.ar/htdocs/legisalud/migration/html/29197.html#:~:text=LEY%201606%2DS,PODER%20LEGISLATIVO%20PROVINCIAL%20(P.L.P.)&text=Art%C3%ADculo%201%C2%Bo.,ni%C3%B1os%20hasta%20odos%20a%C3%B1os%20inclusive).

Ley provincial 10.278 (2020). Ley provincial sobre la creación del Programa de Salud y Educación "Mis primeros mil días" 28 de Julio de 2020. Recuperado de: http://www.saij.gob.ar/LPF0010278?utm_source=newsletter-semanal&utm_medium=email&utm_term=semanal&utm_campaign=ley-provincial

Sitios web consultados:

<https://www.anses.gob.ar>

<https://www.argentina.gob.ar>

<http://infoleg.gob.ar>

<https://www.plataformavirtualdesalud.msal.gov.ar>

<https://www.economia.gob.ar>

<https://www.heckmanequation.org>

<https://www.presupuestoabierto.gob.ar>

Anexo I

Características del programa	MiLD-SM	MiLD-N
Creación	Aug-15	Dec-20
Alcance	Municipal	Nacional
Presupuesto	Municipal	Nacional
Población objetivo	Embarazadas, madres y niños hasta dos años de edad	Embarazadas, madres y niños hasta tres años de edad
Objetivo	Identificar, atender, acompañar y fortalecer a familias en situación de extrema vulnerabilidad.	Fortalecer el cuidado integral de la salud de las embarazadas, madres con niños y niños.
	Garantizar y proteger los derechos de las embarazadas, madres con niños, y niños para un desarrollo pleno.	Reducir la mortalidad, la malnutrición y la desnutrición.
	Disminuir el grado de vulnerabilidad.	Proteger y estimular los vínculos tempranos, el desarrollo físico y emocional y la salud de manera integral.
	Disminuir la morbi-mortalidad.	Prevenir la violencia.
Antecedentes legales	Convención sobre los Derechos del Niño (CDN),	Convención sobre los Derechos del Niño (CDN),
	Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes,	Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes,
	Ley Nacional N° 26.485 de Protección Integral,	Ley Nacional N° 26.485 de Protección Integral,
	Ley Provincial N° 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños,	Declaración Universal de Derechos Humanos,
	Ley N° 26.233 Nacional de Promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil,	Convención Americana sobre Derechos Humanos,
	Ley Provincial N° 12.569 sobre violencia Familiar y su Decreto Reglamentario 2875/05.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),
		Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,
		Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW),
		Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,
		Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará),
	Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad,	
	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	
Autoridad de aplicación	Dirección de Promoción y Bienestar Familiar, perteneciente a la Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia, de la Secretaría de Salud y Bienestar Familiar del municipio.	Unidad de Coordinación Administrativas 1000 días, dependiente de la Secretaría de Acceso a la Salud, del Ministerio de Salud de la Nación.

Características del programa	MilD-SM	MilD-N
Monitoreo y seguimiento	Sistema Informático de Monitoreo de Acompañamiento Familiar-SAF-	Sistema de monitoreo y evaluación de la implementación
	Creación del sistema previa al programa	Sistema de Alerta Temprana de Nacimientos y Certificado de Hechos Vitales
		En proceso de implementación.
Criterios de ingreso	51 criterios de ingreso vinculados a cuestiones de salud de la madre, embarazada, niño, aspectos socioeconómicos y violencia	No hay información disponible sobre el instrumento vinculado al abordaje comunitario, así como de los criterios específicos para identificar situaciones de vulnerabilidad (Capítulo V de la Ley)
		En cuanto a las transferencias monetarias consiste en un beneficio adicional para los beneficiarios de la AUH y de la AUE. Por lo que para recibirlo es necesario ser titular de la AUH (niños hasta 3 años) o de la AUE.
Egreso del programa	Ocurre cuando se revierten los criterios de vulnerabilidad	Las transferencias monetarias adicionales al monto de la AUH se dejarían de percibir una vez que el niño cumpla los 4 años
		No hay información disponible sobre el modelos de abordaje comunitario
Instrumento de intervención	Acompañamiento Familiar.	Modelo de abordaje comunitario centrado en las familias y en el cuidado integral de la salud (no hay información al respecto).
	Cajas de alimentos sólo en aquellos casos de desnutrición severa o situación económica crítica (que no trabaje ningún miembro del hogar).	Provisión pública de insumos fundamentales (medicamentos, vacunas, leche, y alimentos para el crecimiento y desarrollo saludable en el embarazo y la niñez. Este último se cobra mensualmente en concepto de apoyo alimentario).
	Entrega de leche, vacunas y medicamentos esenciales sólo en casos de extrema vulnerabilidad.	Transferencia monetaria (beneficio adicional para los titulares de la AUH –solo hasta niños de 3 años y /AUE); Asignación por Cuidado de Salud Integral; Apoyo Alimentario 1000 días (Complemento de Leche); Extensión del pago de la Asignación por Embarazo de 6 a 9 meses; Extensión del pago de Asignación por Prenatal desde el inicio del embarazo hasta los 9 meses; Asignación por nacimiento o adopción.
	Actividades de formación y capacitación a las familias (talleres y mateadas).	Capacitación al personal
	Operativos territoriales móviles (controles de salud de la embarazada, madres con niños, y niños, servicios de vacunación, enfermería, oftalmología, ecografías, odontología y servicios de ANSES).	
	Capacitaciones al personal.	
Operación	Articulación con todos las áreas de gobierno: Secretaría de Salud y Bienestar Familiar, Empleo y Producción, Comunicación, Cultura y Deporte, Seguridad, Educación, entre otras.	La unidad de coordinación administrativa estará integrada por representantes del Ministerio de Salud de la Nación; del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; del Ministerio de Desarrollo Social; de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF); del Ministerio de Educación; de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); del Registro Nacional de las Personas (RENAPER); y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Anexo II

Criterios/características de ingreso	MiID-SM	MiID-N
		Características mencionadas en el Capítulo V de la Ley. Se declara que se acordará listado de indicadores de esta naturaleza (Ley 27611/2020; Cap V).
Niños sin controles en período de gestación	X	
Niños menores de 2 años sin controles pediátricos		
Niños con bajo peso/desnutrición, menores de dos años	X	
Niños con calendario de vacunas incompleto	X	
Niños con anemia	X	
Niños con problemas respiratorios crónicos	X	
Niños con Sífilis	X	
Niños con HIV	X	
Niños con lesión cerebral	X	
Niños con cardiopatías	X	X
Niños prematuros		X
Niños con malformaciones		X
Niños con enfermedades congénitas, genéticas o metabólicas	Estas características generales enunciadas en la ley están contempladas indirectamente en los indicadores de ingreso del programa	X
Niños con problemas al nacer	Estas características generales enunciadas en la ley están contempladas indirectamente en los indicadores de ingreso del programa	X
Niños con tuberculosis o familias con tuberculosis	X	
Madre con tuberculosis o familias con tuberculosis		
Embarazadas con tuberculosos o familias con tuberculosis		
Madres adolescentes	X	X
Madre bajo peso	X	
Madre con epilepsia	X	
Madre múltipara	X	
Madre con cardiopatías	X	X
Madres con Anemia	X	
Madres con HIV		
Madres con Sífilis	X	
Madre con Chagas		
Madres con enfermedades de transmisión sexual	X	
Madres con problemas neurológicos	X	
Madres con diabetes crónica	X	

Criterios/características de ingreso	MiID-SM	MiID-N
		Características mencionadas en el Capítulo V de la Ley. Se declara que se acordará listado de indicadores de esta naturaleza (Ley 27611/2020; Cap V).
Madres que consumen sustancias	X	
Madres con problemas psiquiátricos		
Embarazada que consume sustancias		
Embarazada con problemas psiquiátricos		
Madres sin controles en período de gestación	X	
Madres con capacidades diferentes	X	
Madres con hijo/a indocumentado	x	
Hijo/a con madre indocumentada		
Hijo/a de madre embarazada indocumentada		
Familia con intervención en servicio local	X	
Madre en conflicto con la ley		
Embarazada en conflicto con la ley		
Embarazada con anemia	X	
Embarazada con problemas neurológicos	X	
Embarazo adolescente	X	X
Embarazadas sin controles en periodos de gestación	X	
Embarazo de alto riesgo	X	X
Embarazadas con diabetes	X	
Embarazadas con cardiopatías		
Embarazadas/Madres con hipertensión arterial		
Embarazadas con capacidades diferentes	X	
Situación habitacional crítica	X	
Situación socio económica crítica (No trabaja ningún miembro del hogar)	X	
Violencia familiar	X	X
Abuso infantil	X	X
Familia en situación de vulnerabilidad (Desnutrición + no trabaja ningún miembro del hogar)	X	X

Las provincias argentinas y el ciclo político-presupuestal: un análisis en 30 años de democracia

Argentina's provinces and the political-budgetary cycle: an analysis in 30 years of democracy

Federico Ariel Wyss*

Asesor Externo de la División de Competitividad, Tecnología e Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo (Estados Unidos)

federicowyss@outlook.com

Resumen

En el presente trabajo se indaga respecto de la existencia de ciclos políticos presupuestarios en las provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires durante el período 1983-2014, así como también para la etapa signada a nivel nacional por el gobierno del FPV (2003-2014). Para ello, se utiliza el método generalizado de momentos (MGM), trabajando con datos dinámicos de panel. Los resultados arrojan evidencia sobre la presencia de ciclos de origen electoral sobre el gasto total de las provincias en ambos períodos. En particular, para la fase 2003-2014 se tiene un fuerte sesgo hacia los componentes corrientes del gasto (gasto en consumo y transferencias corrientes), mientras que la evidencia es escasa para el caso del gasto en capital (inversión real directa). El ciclo se prueba consistentemente para los tres rubros en el período general (1983-2014).

Palabras claves: Política Fiscal, Ciclo Político Económico, Provincias.

Clasificación JEL: E62, H59, H72.

Recibido: 19/10/2022

Aceptado: 21/11/2022

Abstract

This article is about the existence of budget policy cycles in the Argentine provinces and the City of Buenos Aires during the period 1983-2004, as well as for the period when FPV was in charge of the government (2003-2014). To do that, the Generalized Method of Moments (GMM) is used, working with dynamic panel data. The results show evidence of the presence of cycles of electoral origin on the total expenditure of the provinces in both periods. In particular, for the 2003-2014 period there is a strong bias towards the current components of spending (consumer spending and current transfers), while the evidence is scarce for the case of capital spending (real direct investment). The cycle is consistently tested for all three items in the full period (1983-2014).

Keywords: Fiscal Policy, Political Economic Cycle, Provinces.

JEL Classification: E62, H59, H72.

Received: 19/10/2022

Accepted: 21/11/2022

*Licenciado en Economía por la FCE de la Universidad Nacional de Córdoba y Máster en Economía por la Universidad Alberto Hurtado (Chile). Ha sido docente en esta última Casa de Estudios y también ha sido adscrito a varias cátedras de la FCE-UNC. Actualmente se desempeña como Asesor Externo de la División de Competitividad, Tecnología e Innovación del BID.

1. Introducción

Argentina ha estado en democracia desde la asunción del presidente Raúl Alfonsín el 10 de diciembre de 1983, marcando el final de un largo proceso de interrupciones institucionales por parte de dictaduras, golpes de Estado y elecciones poco transparentes.

Una verdadera regularidad en los países con regímenes democráticos, cualquiera sea su grado de desarrollo, tiene que ver con el deseo de los gobernantes de permanecer en el poder (Nordhaus, 1975). Si tal permanencia no es posible (debido a, por ejemplo, alguna restricción de reelección), entonces muy probablemente pujarán para que quien los suceda sea alguien de su propio partido.

En niveles de gobierno subnacionales, como lo son las provincias en Argentina, las variables fiscales toman particular relevancia en este juego de competencia política, pudiendo los gobernantes en ejercicio manipular ciertos gastos “visibles” (Rogoff, 1990) a fines de seducir al electorado. El análisis de esta interrelación entre sistemas políticos y fiscales-económicos es lo que cimienta las bases de la teoría del Ciclo Político Presupuestal (CPP), que se constituye como una rama del denominado Ciclo Político Económico (CPE), el cual encuentra sus orígenes en la década de 1930, con los trabajos de M. Kalecki.

En este marco, el presente trabajo tiene por objetivo analizar la evidencia de ciclos en el gasto total de las veintitrés provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como de ciertos componentes clave del mismo (a saber, gasto en consumo, transferencias corrientes e inversión real directa) para el período 1983-2014 y para el subperíodo posterior a la crisis económica y social acontecida en entre 2001 y 2002, que fue presidido a nivel nacional por del Frente para la Victoria (FPV),

rama del Partido Justicialista (2003-2014). Se utiliza como principal variable explicativa la fecha de las elecciones a gobernador en cada distrito. Esto se realiza mediante una estimación econométrica de datos dinámicos de panel, utilizando el método generalizado de momentos.

El artículo se organiza como sigue. En la Sección II, que sigue a continuación, se presenta un breve esbozo del estado del arte de la materia y sus avances. La Sección III se detiene en el análisis de las particularidades de las provincias argentinas, mientras que las Secciones IV y V presentan, respectivamente, la metodología y las fuentes de datos para la construcción de las variables a estudiar. La sección VI expone los resultados del análisis econométrico y, finalmente, la sección VII subraya las principales conclusiones que se desprenden de este estudio.

2. Economía y política: una historia de ciclos

Prácticamente desde la invención de los Estados modernos, los teóricos han intentado comprender las relaciones entre las cuestiones propias de la política y aquellas que gobiernan la esfera económica, entendiendo a estas dimensiones como partes de un todo en constante interacción. El arribo de las ideas asociadas al keynesianismo y sus postulados de un Estado con fuerte injerencia en lo económico, han exacerbado las ideas en este sentido. De hecho, es en 1939 (solo tres años después de la publicación de la Teoría General de Keynes), que Schumpeter¹ presenta lo que puede considerarse como el primer estudio de los ciclos políticos. Poco después, en 1943, Kalecki² (considerado por Joan Robinson

1. Schumpeter (1939), citado en Alvarez y Codormí (2006).

2. Kalecki (1943), citado en Alvarez y Codormí (2006).

como quien “descubrió la Teoría General antes que Keynes”)³ formaliza esta idea de que los gobernantes podían alterar ciertas variables de política de acuerdo al calendario electoral, presentando el primer modelo explícito en la materia, el cual consideraba la posibilidad de la explotación de la relación entre inflación y desempleo propuesta por la denominada “curva de Phillips”.⁴

No obstante estos antecedentes, de índole más bien heterodoxo dentro de la teoría económica, la temática llegó con fuerza al *mainstream* en los años setenta, donde el concepto del ciclo político económico ya se dibujaba en dos vertientes bien diferenciadas respecto de la concepción que se tuviera del político. Por un lado, se tiene a la teoría del ciclo “partidario” o “ideológico”, que sostiene el supuesto de base convencional del político *benevolente*, al que sólo le caben preocupaciones por el bienestar general del pueblo que lo puso en el lugar que ocupa. Este político responde únicamente a sus creencias ideológicas a la hora de llevar a cabo sus medidas, con lo cual, de existir un ciclo “político-económico”, se debe a esto y no a cuestiones del calendario electoral. Así, Hibbs (1977) sostiene que los ciclos se generan por la alternancia de las posiciones ideológicas en el poder, considerando que, en el caso de dirigentes de sesgo de izquierda, es de esperar una tasa de desempleo más baja (y una de inflación más alta) respecto de lo que puede darse en una situación de gobernantes con posturas de derecha.

En el otro extremo, se tiene la teoría del ciclo político “oportunista”⁵, que considera que el gobernante persigue, antes que el bienestar general, sus intereses propios; en general, su reelección. Si ésta no es posible, por algún tipo de restricción constitucional, el gobernante aún tendrá incentivos para preferir que su propio partido se mantenga en el poder. En el trabajo seminal de Nordhaus (1975), se demuestra cómo la actuación de un gobernante preocupado por su reelección se plasma, dado el carácter miope de los votantes, en un ciclo económico electoral en el que el desempleo alcanza su nivel más bajo en el momento de las elecciones, para después aumentar cuando, en el período post electoral, la administración vigente se ve obligada a dar un freno a las presiones inflacionarias resultantes del proceso previamente iniciado.

Esta primera generación de modelos de ciclos político-económicos (ya sean partidarios u oportunistas) surge, entonces, en un contexto económico de keynesianismo en auge, y se basa en la explotación de las relaciones propuestas por la curva de Phillips, prediciendo ciclos en el crecimiento económico, el nivel de empleo y el de precios⁶, y en presencia de agentes dotados de “expectativas adaptativas”⁷.

3. Nuti (2011).

4. En el trabajo de Kalecki se da origen a lo que se dio en llamar el “enfoque marxista” de la interdependencia político-económica. Esta vertiente coincide con la postura neoclásica de que existe en los gobernantes un ánimo de perseguir intereses particulares por sobre los generales, pero se diferencia en el sentido de éstos, postulando que lo que los gobernantes buscan es la “protección de los intereses capitalistas” (Villamarín, 2008).

5. Tal como señalan Larrain y Assael (1997), ésta es una traducción literal de la forma en que se alude a este comportamiento en la literatura inglesa (*opportunism*). El término “oportunista” se usa sin sentido peyorativo y denota, según la RAE, “la actitud de aprovechar al máximo las circunstancias para obtener el mayor beneficio posible”.

6. Dado esto, se desprende naturalmente que estos modelos estuvieron principalmente enfocados en la política monetaria como instrumento, aunque se tuvieron también aplicaciones para la política fiscal. Lema y Streb (2013) realizan una acabada revisión de los mismos.

7. Este fue el término académico con el que se dio para referir a cierta “miopía” o “irracionalidad” por parte de los votantes, toda vez que los mismos no consideran, para sus elecciones, situaciones de políticas pasadas (o esperables a futuro), sino solo lo que perciben en el momento de los comicios. Lo cual, ciertamente, no suena del todo descabellado si se considera nuestra propia experiencia en las urnas.

Ahora bien, el avance de la ciencia económica hacia las expectativas racionales en la última parte de los setenta provocó una inevitable disrupción en los teóricos de los ciclos originados en las cuestiones políticas, así como sucedió, más tarde o más temprano, en cualquier tópico de índole económico⁸. En este contexto, donde se rechaza la idea de que las políticas de estabilización (vinculadas al “keynesianismo bien practicado”) puedan llegar a ser efectivas (puesto que la economía tiende automáticamente hacia una tasa natural de desempleo), es que surgen, hacia los ochenta, los que se dieron en llamar los “modelos de segunda generación” o “racionales”. En esta nueva ola de escritos, la premisa básica fue que sólo las variaciones imprevistas de la política económica tienen la capacidad de generar efectos reales a corto plazo.

Pasan al centro de la escena, entonces, el análisis del proceso de formación de políticas, avalando un instrumental asociado a la teoría de los juegos y al análisis microeconómico de la incertidumbre y la información imperfecta. Esto deriva en la incorporación de nuevas restricciones de incentivos para los gobiernos, ya que sus políticas se ven influidas por el deseo de ser reelegidos y pueden, a su vez, ocasionarse cambios en el signo de gobierno que generan incertidumbre respecto de las políticas venideras. Es sobre estas dos ideas que se constituyen las teorías de la nueva generación.

En particular, los modelos oportunistas racionales (a los cuales suscribe este trabajo), se constituyen sobre dos ideas fundamentales: la noción de “competencia” (en el sentido de aptitud) de gobierno, y la hipótesis de información imperfecta. El punto aquí es que los votantes no pueden observar directamente la idoneidad de los políticos, por lo que es lícito

que éstos manipulen ciertas variables macroeconómicas a su alcance como señalización de esta competencia, bajo la siguiente lógica: el gobierno, como encargado del Estado, produce bienes públicos a partir de recursos (en principio, impuestos) y de la propia idoneidad. Esta idoneidad puede ser vista en un sentido de eficiencia: se supone que aquellos gobernantes “más capaces” podrán producir más con menos recursos (o, lo que es lo mismo, una cierta cantidad dada de bien público, cobrando menos impuestos). De la comparación que el votante puede hacer de los impuestos que paga y el nivel de gasto gubernamental que percibe, se realiza la conjetura sobre la competencia del mandatario con la cual se acude finalmente a las urnas.

Ahora bien, puede argumentarse que lo anterior representa, si se quiere, una visión algo ingenua del juego político. Una tercera corriente dentro de estas teorías, iniciada hacia finales de siglo con el trabajo de Lohmann (1998), considera que la cuestión de los ciclos económicos de origen electoral tiene su origen en la lisa y llana falta de credibilidad de los gobernantes. Esto es, aun no siendo competente, el gobernante tiene incentivos a mostrarse como si lo fuera (mediante la manipulación económica) para ganar de todos modos las elecciones. Aquí entran en juego variables como la proporción de votantes informados (Shi y Svensson, 2006), el grado de transparencia en la información pública (Alt y Lassen, 2006) y el grado de discrecionalidad con el que cuenta el poder ejecutivo, en el sentido de tener o no mayorías en las cámaras legislativas (Streb y Torrens, 2012).

2.1 ¿Señales visibles?

Independientemente de si las señales económicas que el mandatario busque enviar respondan o no a competencias propias reales o no, lo que interesa es la efectividad de las mismas a la hora de “convencer” los votantes.

8. Los trabajos de Kydland y Prescott (1977) y Barro y Gordon (1983) son pilares claves en esta nueva etapa de la ciencia económica.

Este estudio se centra en las cuestiones fiscales, puesto que éstas son las únicas herramientas que un gobernador tiene a su mano (a nivel nacional, en cambio, se abren los frentes monetarios y cambiarios). De esta manera, se pone el foco en una vertiente particular de la literatura del CPE, la del CPP (*budget policy cycle*). Así, las “señales” en cuestión vendrán dadas por el lado del gasto público.

En este punto, vale notar que puede existir un CPP aún sin que se observe un comportamiento cíclico en el *gasto total* de las provincias. Esto es, pueden apreciarse efectos de composición en el gasto, los cuales hacen que, aún sin que el nivel de gasto agregado cambie notablemente en el periodo electoral, el mismo se sesgue hacia lo que Rogoff (1990) denomina “componentes visibles del gasto”.

Ahora bien, ¿qué se entiende por “visible”? La postura de Rogoff apunta a los gastos corrientes, pero la evidencia posterior no ha convalidado esta tesis de manera unánime. Esto es porque parecen existir discrepancias según el grado de desarrollo económico del país o unidad política analizada. Así, Block (2002) encuentra evidencia a favor de Rogoff, particularmente si la muestra a analizar se circunscribe a países más ricos (controlando por PIB per cápita). Por otro lado, Schuknecht (2000), supone que en países en desarrollo el sesgo del gasto se realiza hacia los bienes de capital, argumentando que el hecho de inaugurar grandes obras antes de las elecciones y detenerlas después de las mismas parece ser más fácil que aumentar gastos corrientes que normalmente traen aparejados compromisos de mediano y largo plazo difíciles de retrotraer.

3. El caso de las provincias argentinas

¿Es dable esperar que existan ciclos político-presupuestales en las provincias argentinas? Para responder a esta pregunta, es

fundamental hacer una breve revista de lo que Spiller y Tommasi (2010) dan en llamar el “juego fiscal federal”. Estos autores marcan que, “en Argentina, la política y las políticas nacionales y subnacionales se encuentran entrelazadas (y enrevesadas) en una medida mucho mayor que la de otros sistemas políticos federales”, viniendo estos vínculos, fundamentalmente, por la vía electoral y fiscal.

En este escenario, lo que se tiene es que las provincias llevan a cabo una porción más que importante del *gasto público total*. De acuerdo a los datos de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas), el *gasto promedio* de las provincias desde la vuelta a la democracia a 2014 es casi un 40% del *gasto consolidado total* del sector público argentino. Más aún, Spiller y Tommasi (2010) señalan que, si se excluye al sistema de pensiones y se toma la proporción sobre gastos más “discrecionales”, tal guarismo podría ascender varios puntos porcentuales. Lo interesante es precisamente ese resto, puesto que el tipo de *gasto* que se encuentra a disposición de los gobernantes provinciales tiende a ser, de acuerdo a los autores, “políticamente más atractivo” porque es más cercano a los intereses de las jurisdicciones representadas con base territorial (*gasto en empleo público y en programas sociales*).

Esto contrasta con el hecho de que, en la mayor parte de las provincias, los recursos propios no alcanzan para financiar ni la mitad de sus erogaciones.⁹ La diferencia se financia de acuerdo con el mecanismo de la Coparti-

9. Se tiene una alta heterogeneidad en este sentido, puesto que, si bien para CABA los recursos tributarios propios representan un 90% del total, las provincias se encuentran en andariveles bastante inferiores: Buenos Aires cuenta con un 60% de recursos propios, mientras que, en el otro extremo, Formosa presenta solo un 7% y La Rioja un 9% (datos a 2014, DNCFP-MECON).

cipación Federal de Impuestos. En muchas provincias (Formosa, La Rioja, por citar los casos extremos), la proporción de fondos proveniente de este pozo común constituye más del 80% de sus recursos totales.

La conjunción de estas dos cuestiones (en una palabra, la posibilidad de gasto sin incurrir en el costo político de aumentar impuestos propios) arroja un claro “beneficio político”, puesto que la evidencia ha mostrado que los votantes argentinos, a diferencia de los estadounidenses, recompensan el gasto provincial (Jones, Meloni y Tommasi, 2007). En este sentido, es de esperar que el caso de las provincias argentinas se inscriba dentro de la tipología de los ciclos generados por el lado de las erogaciones fiscales, y no por el de los ingresos.¹⁰

Con todo, ¿qué incentivos políticos tienen los gobernantes provinciales para generar ciclos? Sobre esta dimensión, Spiller y Tommasi (2010) apuntan que, luego de la presidencia, la gobernación provincial es el puesto de mayor peso institucional en el sistema político argentino. Es de esperar, pues, cierta renuencia a abandonar el cargo. En efecto, la revisión de nombres en el período de la vuelta a la democracia arroja que es algo casi institucionalizado que los partidos políticos provinciales se encuentren dominados por un pequeño grupo de políticos o, incluso, por una sola persona (que, en la prensa y en la literatura política se ha dado en denominar “caudillo”). A su vez, los dos partidos principales han ejercido un vasto dominio a nivel subnacional: el Partido Justicialista (PJ) estuvo en el poder un 63% del tiempo desde la vuelta de la democracia hasta

2014, mientras que la Unión Cívica Radical (UCR) lo hizo un 20%; a la vez que ningún otro partido controló a la vez más de una provincia.

Siete provincias han sido gobernadas por el mismo partido durante siete períodos consecutivos; esto es, entre los 28 años transcurridos desde 1983 hasta 2011: Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz, todas por el PJ; Neuquén por el Movimiento Popular Neuquino (MPN).¹¹ Considerando que en los países indiscutiblemente democráticos no existen partidos que hayan sobrevivido en el poder más allá de dos o tres mandatos consecutivos, hay consenso en la literatura política sobre que la constante reelección de un mismo partido se constituye como una “falla” en la democracia en un sentido pleno, puesto que tal hecho despunta una clara ausencia de una auténtica competencia política (Gervasoni, 2009).

Esos siete casos componen una lista más amplia, plasmada en la Tabla 1 del Anexo, de grupos de elites o “caudillos” que se han sostenido en el poder durante, al menos, un 25% del tiempo considerado. El caso extremo es el de los gobernantes del MPN (100%), al que le siguen los Rodríguez Saá en San Luis (88%) y Gioja e Insfrán en Formosa (88%). En un andarivel menor se encuentra el legado de Néstor Kirchner en Santa Cruz y el PJ de Fellner y los Snopek en Jujuy (75% cada caso).

Un tercio de los gobernadores electos del período resultó ser una reelección inmediata; esto es, sin que medie un período para ello (Tabla 2). Esto responde a otra manifestación de la voluntad de los gobernadores argentinos de permanecer en su sillón de mando: mientras que en 1983 ninguna constitución provincial permitía la reelección, 22 distritos la permiten en 2014, de los cuales cuatro lo hacen sin im-

10. Son diversas las posturas a favor de señalar que las reducciones impositivas son más frecuentes y efectivas en países desarrollados a los cuales se asocia una base imponible amplia. Para el caso de los países en desarrollo, caracterizados en general por una base imponible pequeña y altas ineficiencias en la recaudación, reducciones impositivas pueden acabar siendo perjudiciales para el Gobierno, al carcomer una fuente de ingresos.

11. En Río Negro, la UCR gobernó desde 1983 a 2011, año en que el poder fue cedido al PJ-FPV.

poner ningún tipo de restricción al número de períodos que una persona puede permanecer en el cargo.¹² Solo Santa Fe y Mendoza mantienen la prohibición de la reelección inmediata.¹³

Dado lo aquí expuesto, sería de esperar que existan en las provincias argentinas el CPP del tipo oportunista. La escasa alternancia de signo político desmotiva la consideración de posibles ciclos por la vía partidista.

4. Metodología

Dado que, como se ha visto previamente, los políticos en ejercicio del poder tienen incentivos para manipular ciertas variables fiscales a su disposición en los modelos con problemas de credibilidad (Shi y Svensson, 2006), es posible testear econométricamente la hipótesis del CPP aun sin observar las características del titular del ejecutivo que intenta la reelección.

El ejercicio econométrico para testear lo anterior se ha valido, fundamentalmente, de datos de panel (grupos de países, o de unidades políticas subnacionales, como provincias o municipios).

A su vez, la ecuación a estimar reviste una forma bastante estándar en cada estudio, a saber:

$$y_{i,t} = \sum_{j=1}^k \beta_j y_{i,t-j} + \sum_{j=1}^m \gamma_j w_{j,i,t} + \delta E_{i,t} + \eta_i + \varepsilon_{i,t}$$

12. De ellas, dos han dado origen a presidentes tras haber sido gobernadores en ellas, se trata de La Rioja (Carlos Menem, presidente por dos periodos consecutivos, desde 1990 a 1999) y Santa Cruz (Néstor Kirchner, presidente desde 2003 a 2007, año en el cual la presidencia pasó a manos de su esposa, Cristina Fernández).

13. Para un estudio sobre la evolución y la dinámica de las reformas constitucionales pro-reelección en las provincias, ver Almaraz (2010).

En donde el subíndice $i = 1, \dots, N$ identifica a la unidad política (provincias, en este caso) y $t = 1, \dots, T$ el tiempo (que aquí se medirá en años).

Esta especificación representa un panel dinámico estándar, donde la variable dependiente es función de sus propios niveles rezagados, de un conjunto de controles ($w_{j,i,t}$), del momento en que se realizan las elecciones ($E_{i,t}$) y de un efecto específico por provincia (η_i); $\varepsilon_{i,t}$ es un término de error independiente e idénticamente distribuido.

Para estimar (1) existen varias metodologías. No obstante, un resultado habitual es que los estimadores de MCO son sesgados e inconsistentes dado que la variable dependiente está correlacionada con el término de error compuesto ($\eta_i + \varepsilon_{i,t}$). Para controlar por los efectos fijos no observables entre unidades de análisis, muchos estudios empíricos utilizan estimadores de efectos fijos (EF) para testear la relación entre variables fiscales y elecciones.

A su vez, para que el estimador MCO sea insesgado, cada variable explicativa no debe estar correlacionada con el vector de términos de error. En la ecuación (1) esto no se cumpliría, puesto que el vector de la variable dependiente rezagada, $y_{i,t-1}$, estaría correlacionado con el vector de los errores rezagados, $\varepsilon_{i,t-1}$. Más aún, puede apuntarse que la metodología EF presenta el mismo problema: el t -ésimo elemento del vector de la diferencia de la variable dependiente rezagada ($y_{i,t-1} - y_{i,t-2}$) estaría correlacionado con el t -ésimo elemento del vector de la diferencia del término de error ($\varepsilon_{i,t-1} - \varepsilon_{i,t-2}$).¹⁴

Teniendo en cuenta esto, una gran porción de la literatura sobre CPE (y este trabajo, en

14. El sesgo del estimador EF disminuye cuando aumenta T , y desaparece en la medida en que T tiende a infinito, por lo que el estimador de efectos fijos será sesgado, aunque consistente.

particular) se ha volcado a utilizar el Método Generalizado de Momentos (MGM) desarrollado por Arellano y Bond (1991) para modelos dinámicos de panel. Esta metodología consiste en diferenciar la ecuación (1), lo cual inhabilita *de facto* los efectos específicos, evitando el problema de endogeneidad asociado a los mismos. Suponiendo que el término de error ($\varepsilon_{i,t}$) no está serialmente correlacionado, la variable dependiente (en niveles) rezagada dos períodos o más resulta ser un instrumento válido para la “nueva” variable dependiente en diferencias, ocurriendo lo mismo para las variables de control consideradas.

Así, el método seleccionado para este estudio es el de MGM, mediante el cual se controla por efectos específicos no observables y también por el potencial sesgo derivado de la presencia de la variable dependiente rezagada como variable explicativa. Se supondrá que el vector de variables regresoras es débilmente exógeno o predeterminado; esto es, que no se encuentra correlacionado con futuras realizaciones del término de error. Por otra parte, se trata a las variables políticas como estrictamente exógenas.

El interés central de las estimaciones resultantes, como se dijo, es conocer los diferentes valores de δ en los diversos modelos planteados. El signo que adquiera el estimador evidenciará si las decisiones que toma el incumbente con respecto al gasto están influenciadas por la cercanía de un proceso electoral. Esto es, si δ resultara positivo, esto implicaría que el rubro de gasto que se tomó como variable dependiente aumenta en períodos preelectorales por encima de su tendencia.

5. Variables de estudio y fuentes de datos

Los datos de índole fiscal requeridos para este estudio se obtienen de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias

(DNCFP). De ello, se desprende la siguiente lista de variables dependientes¹⁵ a ser estudiadas en las estimaciones subsiguientes:

- GT_{it} : Gasto público total de la provincia i en el año t .
- GC_{it} : Gasto en consumo de la provincia i en el año t .
- TC_{it} : Transferencias corrientes otorgadas por la provincia i en el año t .
- IRD_{it} : Inversión real directa de la provincia i en el año t .

Así, en primera instancia se busca probar la existencia de ciclos de origen electoral sobre el total de gastos de los gobiernos subnacionales, para luego pasar a testear la existencia de ciclos específicos en ciertos rubros de interés: por el lado del gasto corriente, se considera a las erogaciones de consumo (donde se tiene un fuerte peso del gasto en personal), y las transferencias corrientes realizadas por los gobiernos a niveles inferiores (municipios); mientras que por el lado de las erogaciones de capital se considera el principal segmento de la misma, la inversión real directa (fuertemente asociada a la obra pública). Como puede apreciarse, la elección de este trío no es caprichosa, sino que responde a tres posibles vías de oportunismo por el lado del gasto: el “generar planta” como mecanismo de voto cautivo, el ganar dinamismo en unidades de gobierno inferiores, o bien “mostrarse” vía obra pública (mecanismo altamente flexible tras las elecciones).

Para mejorar la validez de los resultados de las estimaciones, son necesarias ciertas variables de control que contemplen las condiciones de cada distrito en particular. En trabajos similares, autores como Ramírez y Erquizio (2012) consideran la nueva deuda adquirida por los gobiernos en cada período como variable de control, además de la población. Medina y Lema (2004), utilizan la población, así como ciertas variables construidas a partir

15. Que son, a su vez, dependientes en sus primeros rezagos.

de los productos brutos geográficos provinciales (PBG): el mismo en nivel, y su tasa de crecimiento.

Para el caso de la ventana temporal pretendida por este estudio, se tienen numerosas complicaciones en cuanto a calidad y disponibilidad de datos, dada la desidia estadística a la que asistió el país en, al menos, la última década. Tal es así, que las mediciones oficiales de deuda son de dudosa utilidad (en principio, porque no contemplan la deuda flotante, un recurso al que muchas administraciones son asiduas) y que en varias provincias no se cuentan con mediciones de PBG desde 2006.¹⁶

No obstante, dada la relevancia de contar con esta última variable en el trabajo econométrico aquí pretendido, se han reconstruido las series de los PBGs provinciales (constantes, a precios de 1993) para todo el período. Así, para el tramo 1983-1992 se consideran las mediciones realizadas por el Consejo federal de Inversiones (CFI), y desde 1993 hasta la última disponibilidad de datos por cada caso se consideran las mediciones oficiales. Para completar cada serie hasta 2014 (solo para los casos de CABA, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Salta se tienen mediciones oficiales hasta tal año), se utilizan las variaciones resultantes del Indicador Sintético de Actividad de las Provincias (ISAP) elaborado por la consultora Federico Muñoz y Asociados (2015).

Así, se tiene la primera de tres variables de control, con el valor del PBG contemporáneo (PBG_{it}), mediante el cual se espera que los modelos contemplen el nivel de actividad económica de cada provincia.

Las otras dos variables son de índole fiscal (también obtenidas a partir la DNCFP). La primera de ellas es el resultado fiscal rezagado un período (RFit-1), calculado como la diferencia entre ingresos y gastos totales. Con el mismo se espera capturar el efecto de posibles restricciones financieras que puedan enfrentar los distritos.

Por último, se utiliza lo que se dio en denominar “índice de transferencias discrecionales” (ITD_{it}), mediante el cual se calcula la proporción de transferencias no automáticas sobre el total de ingresos provinciales del período. Al estar en porcentaje, es un número que varía entre 0 y 100. Con el mismo se pretende indicar la relevancia de Nación sobre el presupuesto propio, atendiendo a consideraciones realizadas previamente en la Sección III.

Todas las variables (salvo el ITD) se encuentran en términos per cápita (considerando los resultados censales y estimaciones de INDEC), y a precios constantes de 1993.¹⁷

Para la modelización del ciclo político, se usa una batería de *dummies* de elaboración propia a partir de datos de Wikipedia (2016) y el Atlas Electoral de Tow (2016). Se trabajan dos especificaciones:

- E_{it} : Variable binaria que asume el valor 1 si en la provincia i estuvo en elecciones en el año t y 0 en caso contrario.
- CP_{it} : Variable de *Political Budget Cycle*, asume el valor 1 si $E_{it}=1$, -1 si $E_{it-1}=1$ y 0 en caso contrario.

6. Análisis de resultados

En esta sección se presenta el análisis de los resultados obtenidos sobre las 24

16. Este es el caso de Jujuy y Catamarca. En Argentina, la medición de los PBG corre a cargo de los institutos de estadística provinciales. A su vez, salvo para el caso de CABA, ningún instituto ha actualizado su metodología a la con la que actualmente se mide el PIB nacional, con base en 2004.

17. Las variables fiscales, originalmente en precios corrientes, se deflactan por un índice combinado que considera el IPC de INDEC hasta el año 2006, luego el de la Provincia de Santa Fe hasta 2010, y de allí a 2014 el conocido como IPC Congreso.

unidades políticas consideradas (las 23 provincias y CABA)¹⁸ para el período completo de análisis (1983-2014) y para el subperíodo que abarca desde 2003 a 2014, comandado a nivel nacional por la facción del PJ que se dio en llamar “kirchnerismo”.¹⁹ El estudio de este segmento en particular responde, básicamente, a dos razones. La primera de ellas es que no existen otros estudios que avancen sobre el mismo respecto del análisis del ciclo político económico. La segunda es que, en sí mismo, es un período por demás interesante, debido a que los resultados que de él se desprendan indicarán, en parte, cómo evolucionó el institucionalismo y las cuestiones del ciclo influido por la política en el tiempo posterior a la más importante crisis de la historia nacional reciente. Resulta interesante el contraste de lo que ha sucedido en el todo el período de la vuelta a la democracia con lo acontecido en el último tercio, teniendo en mente tesis como las de

Brender y Drazen (2004), que señalan que debería tenderse a disminuciones en el comportamiento cíclico del presupuesto mientras más “madura” sea la democracia.

Antes de avanzar sobre las pruebas de gastos específicos, inevitablemente debe repararse en los resultados sobre el gasto total. Como puede apreciarse en la Tabla 3 del Anexo, hay evidencia de ciclo político a una significancia del 5% para la especificación dada por la variable E (modelo 1)²⁰. Esto es, tanto para el período completo, como para el subperíodo de los últimos once años se tiene que el gasto total provincial aumenta por encima de su tendencia en el año electoral. Adicionalmente, para todo el período se tiene evidencia de CPP para la especificación CP, que plantea que el incremento del gasto en el año electoral es reducido en una magnitud similar al año subsiguiente. Que esta especificación no tenga respaldo estadístico para el período kirchnerista adelanta que, en el mismo, el ciclo político se ha sesgado hacia el gasto corriente (de más difícil flexibilización a posteriori) respecto de lo acontecido en la totalidad de procesos electorales desde la vuelta a la democracia.

En efecto, el ciclo sobre el gasto en consumo (Tabla 4) se prueba para ambos períodos para la especificación E, pero con un coeficiente en el período kirchnerista de alrededor del doble del resultante para el bloque completo. Que el CPP no se pruebe para la alternativa del modelo 2 de las tablas (variable CP) es totalmente lógico si se considera que el gasto en personal domina a este ítem. Así, los gobernadores provinciales han acrecentado sistemáticamente su dotación de personal por motivos electorales durante el último tercio de la democracia, llegando a representar más de la mitad del gasto primario del consolidado provincial.

18. Estudios previos para las provincias argentinas han excluido a algunos distritos. Álvarez y Cordero (2006), por caso, obvian a CABA y Tierra del Fuego puesto que los mismos iniciaron sus procesos de elección de jefes gubernamentales en 1996 y 1991, respectivamente. Medina y Lema (2003) excluyen a la provincia de Corrientes debido a que la misma fue intervenida federalmente dos veces en los noventa. Este trabajo no considera ninguno de esos dos criterios, porque presentan ciertos grados de arbitrariedad. En principio, excluir a provincias que no han tenido elecciones en una parte del período no debería ser necesario porque, en última instancia, actuarían de “caso base”, dado que lo que se quiere probar es la existencia de un mayor nivel de gasto en años electorales frente a los que no lo son. Las consideraciones respecto de las Intervenciones Federales, por otro lado, pueden tener vicios ad hoc; Corrientes no ha sido la única provincia intervenida en el período considerado, y el contemplar cada situación puede acabar minando gran parte de las series.

19. Néstor Carlos Kirchner (1950-2010), del Frente para la Victoria (FPV) fue el cuarto presidente elegido por el pueblo luego de la vuelta a la democracia (lo antecedieron Raúl Alfonsín, Carlos Saúl Menem con dos mandatos consecutivos, y Fernando de la Rúa), asumiendo el mando el 25 de mayo de 2003. En 2007, la presidencia es concedida por las urnas a su esposa, Cristina E. Fernández de Kirchner, quien fue reelegida en 2011 para renovar su presidencia hasta 2015, año donde se interrumpe por primera vez el período de gobierno del FPV con la victoria del Frente Cambiemos.

20. Se trabajará con un nivel de confianza del 95%, salvo que se exprese lo contrario.

En cuanto al otro segmento de gasto corriente, dado por las transferencias (Tabla 5), es el que presenta el peor ajuste para el modelo planteado en este estudio. Con todo, la evidencia va a favor del CPP del modelo 1 (variable E). El coeficiente solo es significativo al 90% para el caso global, pero para el subperíodo kirchnerismo se prueba con una confianza del 99% (y un coeficiente de más del doble que el general).

Por último, resta el análisis de lo que sucede para el caso de la obra pública, contemplada en la inversión real directa (Tabla 6). Si bien se esperaba, por los resultados sobre el gasto total, que en el subperíodo de gobernanza del FPV se tuviera un ciclo más fuerte en los gastos corrientes, llama la atención la falta de evidencia estadística de CPP en la obra pública, dado el énfasis que ha tenido la misma en este bloque temporal. Así, mientras que para el caso agregado el CPP se prueba para ambas especificaciones, para el último tercio de democracia sólo se tiene evidencia para el modelo 2 (CP) a una confianza del 90%.

Ahora bien, Capello y Diarte (2013) señalan que, durante el kirchnerismo, la obra pública ejecutada directamente por Nación creció a un ritmo notoriamente mayor que la de las provincias. Así, mientras que en 2003 la IRD nacional era del 0,2% del PIB (guarismo acorde al vigente durante los noventa), para 2012 pasó a un 1,2%, casi rivalizando con la IRD del consolidado provincial, ubicada en ese mismo año en un 1,7% del PIB (nivel que en 2003 era se ubicaba en el 1%). Si estas consideraciones se tienen en cuenta a la hora de detenerse en los resultados obtenidos sobre la presencia del CPP en la IRD, puede aventurarse que, quizás, la obra pública en año electoral fue liderada por el gobierno nacional, aprovechando los gobernadores ciertas “externalidades positivas” (en un sentido político-electoral) al tener, en la mayoría de casos, acoplados sus comicios propios a los nacionales.²⁰

7. Conclusiones

De las estimaciones econométricas llevadas a cabo en este estudio, mediante el uso de datos dinámicos de panel y la metodología generalizada de momentos, se ha obtenido evidencia de presencia de CPP en las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en todo el período desde la vuelta a la democracia en 1983 a la actualidad (2014), y en particular sobre el último tercio de este tramo, signado por la presidencia del FPV a nivel nacional (2003-2014). De hecho, los resultados van también en la línea de la teoría de los ciclos racionales y oportunistas, que sugiere la existencia de manipulaciones de ciertos instrumentos de la política fiscal durante el período electoral, presentando contracciones a posteriori del mismo.

En particular, se prueba el ciclo político mediante las dos especificaciones en el gasto total para el período completo, pero sólo mediante la especificación E para el tramo de 2003 a 2014, lo cual adelanta que el CPP tiene un sesgo al gasto corriente en la última parte de la historia.

En efecto, sólo se detecta evidencia de CPP en el período kirchnerista para los componentes del gasto corriente considerados, presentándose coeficientes que equivalen al doble de los obtenidos para el total de la muestra.

En cuanto a la inversión real directa, la evidencia es escasa para este subperíodo (solo se prueba la especificación CP con un nivel de confianza del 90%), mientras que en el caso general se tiene evidencia del cumplimiento del ciclo inducido por el calendario electoral en ambas especificaciones. Considerar las

20. Sólo Corrientes y Santiago del Estero eligen, durante este período, gobernador en un año distinto al de los comicios presidenciales.

sinergias entre el proceso electoral nacional y los provinciales, además de los empirismos sobre la obra pública presentados por Capello y Diarte (2013), llevan a conjeturar que la ausencia de CPP en la obra pública para el último tercio de democracia no responde a un avance en la calidad de la misma, sino a cierto juego de “free rider” por parte de los gobernadores respecto de la obra pública nacional.

En resumen, la evidencia obtenida está lejos de avalar una mejora en el aspecto democrático vía mitigación de los ciclos políticos presupuestales. Claramente, se tiene aquí un terreno fértil para la ampliación de modelos y la discusión, resultando extraño el escaso bagaje de estudios al respecto para Argentina (en cualquier nivel de gobierno). Una posible explicación es que, en un país donde “corrupción” es una palabra banalizada por lo habitual, la presencia de ciclos de este tipo se considere obvia, sin ameritar detenerse en su estudio frente a otras urgencias coyunturales. No obstante, se considera que es un error menospreciar estas cuestiones, puesto que el entendimiento de la psiquis de las elecciones es menester para el mejoramiento del sistema democrático como un todo, así como de las instituciones y las relaciones de gobierno.

En este sentido, posibles vías de estudio a futuro en el caso provincial pueden ir desde análisis similares que consideren diversos sets de variables, hasta planteos que reconozcan la cuestión institucional y del juego político de una manera más acabada, incluyendo, por caso, resultados electorales y composiciones de las cámaras legislativas.

8. Referencias

- Almaraz, G. (2010). Ambición política por la reelección en las provincias argentinas. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 4(2), 191-226.
- Alt, J. y Lassen, D. (2006). Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries. *American Journal of Political Science* 50: 530-550.
- Álvarez, B. y Cordoní, M. (2006). Manipulación electoral del gasto público: evidencia empírica en las provincias argentinas (1983-2002). *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Arellano, M. y Bond, S. (1991). Some tests of specifications for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *Review of Economic Studies* 58: 277-97.
- Barro, R. y Gordon, D. (1983). Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of monetary economics*, 12(1), 101-121.
- Brender, A. y Drazen, A. (2004). Political Business in new versus established democracies. *Journal of monetary Economics*, 52(7), 1271-1295.
- Block, S. (2002). Elections, electoral competitiveness, and political budget cycles in developing countries. Harvard University CID working paper, No. 78.
- Capello, M. y Diarte, G. (2013). Inversión pública en provincias argentinas en el período 2003-2011. *Monitor Fiscal*, año 8 N° 22. IERAL de Fundación Mediterránea.
- Capello, M. y Marconi, A. (2015). Finanzas Provinciales: Evolución en últimos años. Perspectivas para 2015. *Monitor Fiscal*, año 10 N° 26. IERAL de Fundación Mediterránea.
- Gervasoni, C. (2009). Democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, año 15 N°27.
- Hibbs, D. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *The American Political Science Review*, 71(4), pp. 1467-1487.
- Jones, M., Meloni, O., y Tommasi, M. (2007). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics* 9 (2): 139-166.

- Kalecki, M. (1943). Political aspects of full employment. *The Political Quarterly*, 14(4), 322-330.
- Kydland, F. y Prescott, E. (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *The Journal of Political Economy*, 473-491.
- Larrain, F. y Assael, P. (1997). El Ciclo Político Económico en Chile en el Último Medio Siglo. *Estudios Públicos* 68.
- Lohmann, S. (1998). Rationalizing the political business cycle: A workhorse model. *Economics and Politics* 10: 1-17.
- Medina, L. y Lema, D. (2003). Ciclos presupuestarios de origen electoral: el caso de las provincias argentinas. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Muñoz y Asociados. (2015). Indicador Sintético de Actividad de las Provincias (ISAP). Obtenido de www.isap.com.ar
- Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies* 42: 169-190.
- Nuti, D. (2011). El ciclo político de Kalecki desde una óptica actual. Una introducción. *Revista de Economía Crítica* 12: 207-213.
- Ramírez, R. y Erquizio, A. (2012). Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009. *Paradigma económico*, Año 4 N°2: 5-27.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review* 80: 21-36.
- Roodman, D., 2009. A note on the theme of too many instruments. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 71(1), pp. 135-158.
- Schuknecht, L. (2000). Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries. *Public Choice* 102: 115-130.
- Schumpeter, J. (1939). *Business cycles: a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process*. McGraw-Hill.
- Shi, M. y Svensson, J. (2006). Political budget cycles: do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics* 90, 1367-89.
- Spiller, P. y Tommasi, M. (2010). Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina? En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (editores), *El juego político en América Latina, ¿cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 75-116). Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Streb, J. y Torrens, G. (2012). Making rules credible: divided government and political budget cycles. *Public Choice* (DOI 10.1007/s11127-012-9923-2).
- Tow, A. (2016). El Blog de Andy Tow. Obtenido de www.andytow.com
- Villamarín, P. (2008). “Ciclos económicos de origen político: la visión heterodoxa de Kalecki”, *Apuntes del CENES*, volumen 27 N° 46.
- Wikipedia. (2016). Wikipedia, la enciclopedia libre. Obtenido de es.wikipedia.org

Tabla 2. Reecciones inmediatas en las provincias (1983-2014)

Provincia	Gobernadores	Partido	Años en ejercicio	% del total
Catamarca	Ramón y Vicente Saadi	PJ	8	25%
	Arnoldo y Oscar Castillo	UCR	12	38%
Córdoba	Eduardo Angeloz	UCR	12	38%
	José Manuel De la Sota y Juan Schiaretti	PJ-UPC	16	50%
Corrientes	José y Raúl Feris	PAL	8	25%
	Horacio y Arturo Colombi	UCR	16	50%
Entre Ríos	Sergio Montiel	UCR	8	25%
	Jorge Busti	PJ	12	38%
Formosa	Vicente Joga y Gildo Insfrán	PJ	28	88%
Jujuy	Eduardo Fellner, Walter Barrionuevo y Carlos y Guillermo Snopek	PJ	24	75%
La Pampa	Rubén Marín	PJ	16	50%
La Rioja	Ángel Maza y Luis Beder Herrera	PJ	20	63%
Neuquén	Felipe y Jorge Sapag, Pedro Salvatori, Jorge Sobisch	MPN	32	100%
Salta	Roberto y Juan Carlos Romero	PJ	16	50%
San Luis	Adolfo y Alberto Rodríguez Saá	PJ-CF	28	88%
Santa Cruz	Néstor Kirchner, Sergio Acevedo, Daniel Peralta	PJ-FPV	24	75%
Santiago del Estero	Carlos y Mercedes Juárez	PJ	13	41%
Tucumán	José Alperovich	PJ-FPV	12	38%

Fuente: Elaboración propia en base a Wikipedia (2016) y Tow (2016).

Tabla 2. Reecciones inmediatas en las provincias (1983-2014)

Provincia	Gobernador	Reelecciones	Años	Partido
CABA	Ibarra, Anibal	1	2003	FP
	Macri, Mauricio	1	2011	PRO
Buenos Aires	Duhalde, Eduardo	1	1995	PJ
	Solá, Felipe	1	2003	PJ
	Scioli, Daniel	1	2011	PJ-FPV
Catamarca	Castillo, Arnoldo	1	1995	UCR
	Brizuela del Moral, E.	1	2007	UCR-FPV
Chaco	Rozas, Ángel	1	1999	UCR
	Capitanich, Jorge	1	2011	PJ-FPV
Chubut	Das Neves, Mario	1	2007	PJ
Córdoba	Angeloz, Eduardo	2	1987, 1991	UCR
	De la Sota, José Manuel	1	2003	PJ-UPC
Corrientes	Colombi, Ricardo	1	2013	UCR
Entre Ríos	Urribarri, Sergio	1	2011	PJ-FPV
Formosa	Joga, Vicente	1	1991	PJ
	Insfrán, Gildo	4	1999, 2003, 2007, 2011	PJ-FPV
Jujuy	Fellner, Eduardo	1	2003	PJ
La Pampa	Marín, Rubén	2	1995, 1999	PJ
	Jorge, Oscar	1	2011	PJ-FPV
La Rioja	Menem, Carlos	1	1987	PJ
	Maza, Ángel	2	1999, 2003	PJ
	Beder Herrera, Luis	2	2007, 2011	PJ
Misiones	Puerta, Federico	1	1995	PJ
	Rovira, Carlos	1	2003	FPC
	Closs, Maurice	1	2011	FRCS
Neuquén	Sobisch, Jorge	2	2003, 2007	MPN
Río Negro	Massaccesi, Horacio	1	1991	UCR
	Verani, Pablo	1	1999	UCR-Alianza
	Saíz, Miguel	1	2007	UCR
Salta	Romero, Juan Carlos	2	1999, 2003	PJ
	Urtubey, Juan Manuel	1	2011	PJ-FPV
San Juan	Escobar, Jorge	1	1995	PJ
	Gioja, José Luis	2	2007, 2011	PJ-FPV
San Luis	Rodríguez Saá, Adolfo	4	1987, 1991, 1995, 1999	PJ-CF
	Rodríguez Saá, Alberto	1	2007	PJ-CF
Santa Cruz	Kirchner, Néstor	2	1995, 1999	PJ
	Peralta, Daniel	2	2007, 2011	PJ-FPV
Santiago del Estero	Juárez, Carlos	1	1999	PJ
	Díaz, Carlos	1	2002	PJ
	Zamora, Gerardo	1	2011	FCS
Tierra del Fuego	Estabillo, José Arturo	1	1996	MPF
	Ríos, María Fabiana	1	2011	CC-ARI
Tucumán	Alperovich, José	2	2007, 2011	PJ-FPV

Referencias: FP: Fuerza Porteña, PRO: Propuesta Republicana, PJ: Partido Justicialista, UCR: Unión Cívica Radical, FPV: Frente para la

Victoria, UPC: Unión por Córdoba, FPC: Frente para el Cambio, FRCS: Frente Renovador de la Concordia Social, MPN: Movimiento Popular Neuquino, CF: Compromiso Federal, MPF: Movimiento Popular Fueguino, CC: Coalición Cívica, ARI: Afirmación de una República Igualitaria.

Fuente: Elaboración propia en base a Wikipedia (2016) y Tow (2016).

Tabla 3. Análisis sobre el gasto total

Período	(1984-2014)		(2003-2014)	
	(1)	(2)	(1)	(2)
E	79668.1 (0.003)		102406.3 (0.028)	
CP		24431.9 (0.027)		4304.1 (0.847)
GT(-1)	10.082 (0.000)	10.070 (0.005)	10.230 (0.000)	10.230 (0.000)
RF(-1)	0.8229 (0.000)	0.8254 (0.000)	0.9951 (0.000)	10.703 (0.000)
ITD	4101.4 (0.003)	3812.7 (0.005)	16054.7 (0.065)	16360.3 (0.079)
PBG	0.0024 (0.043)	0.0026 (0.028)	0.0028 (0.003)	0.0029 (0.005)
Constante	-10941.9 (0.702)	11468.3 (0.728)	-182675 (0.155)	-171712 (0.005)
Observaciones	744	744	264	264
Grupos	24	24	24	24
Instrumentos	22	22	22	22
Test Arellano-Bond AR(2)	-1.06 (0.288)	-1.06 (0.291)	-1.05 (0.294)	-1.00 (0.315)
Test de Hansen	19.56 (0.241)	20.18 (0.212)	22.37 (0.132)	20.75 (0.188)

MGM - Datos dinámicos de panel - Estimación robusta en dos etapas

Notas: Todas las variables se encuentran en término per cápita. P-valores entre paréntesis.

El número de instrumento no debe exceder al número de grupos.

El test de Hansen plantea la hipótesis nula de que las restricciones de sobreidentificación son válidas. De acuerdo a Roodman (2009), la probabilidad chi-cuadrado de este test halla su valor óptimo en el intervalo (0,05; 0,30). Valores inferiores rechazan la hipótesis nula; valores mucho mayores a 0,3 indican que puede haber riesgo de que no se cumplan las propiedades asintóticas del test. Valores superiores a 0,8 determinan el rechazo de la hipótesis nula.

El test de Arellano-Bond de autocorrelación serial de orden dos plantea la hipótesis nula de que no existe autocorrelación en los errores.

Tabla 4. Análisis sobre el gasto en consumo

Período	(1984-2014)		(2003-2014)	
	(1)	(2)	(1)	(2)
E	27998.5 (0.000)		55987.1 (0.008)	
CP		2052.8 (0.742)		1115.9 (0.848)
GT(-1)	0.9816 (0.000)	0.9813 (0.000)	10.567 (0.000)	10.567 (0.000)
RF(-1)	0.4952 (0.000)	0.4959 (0.000)	0.5076 (0.000)	0.5443 (0.000)
ITD	4438.3 (0.000)	4317.2 (0.000)	-336.8 (0.947)	73.9 (0.988)
PBG	0.0020 (0.053)	0.0020 (0.370)	0.0010 (0.005)	0.0010 (0.003)
Constante	11194.6 (0.515)	17945.82 (0.274)	-11479.8 (0.876)	-5147.6 (0.941)
Observaciones	744	744	264	264
Grupos	24	24	24	24
Instrumentos	22	22	22	22
Test Arellano-Bond AR(2)	-1.09 (0.276)	-1.08 (0.291)	-1.84 (0.065)	-1.83 (0.067)
Test de Hansen	19.31 (0.253)	19.26 (0.255)	19.87 (0.226)	17.92 (0.329)

MGM - Datos dinámicos de panel - Estimación robusta en dos etapas

Notas: Todas las variables se encuentran en término per cápita. P-valores entre paréntesis.

El número de instrumento no debe exceder al número de grupos.

El test de Hansen plantea la hipótesis nula de que las restricciones de sobreidentificación son válidas. De acuerdo a Roodman (2009), la probabilidad chi-cuadrado de este test halla su valor óptimo en el intervalo (0,05; 0,30). Valores inferiores rechazan la hipótesis nula; valores mucho mayores a 0,3 indican que puede haber riesgo de que no se cumplan las propiedades asintóticas del test. Valores superiores a 0,8 determinan el rechazo de la hipótesis nula.

El test de Arellano-Bond de autocorrelación serial de orden dos plantea la hipótesis nula de que no existe autocorrelación en los errores.

Tabla 5. Análisis sobre transferencias corrientes

Período Modelo	(1984-2014)		(2003-2014)	
	(1)	(2)	(1)	(2)
E	20230.0 (0.073)		47026.5 (0.020)	
CP		3665.1 (0.448)		11525.4 (0.003)
GT(-1)	10.176 (0.000)	10.164 (0.000)	0.9613 (0.000)	0.9600 (0.000)
RF(-1)	0.2217 (0.000)	0.2221 (0.000)	0.1204 (0.052)	0.1356 (0.099)
ITD	-1242.0 (0.297)	-1340.6 (0.279)	5173.0 (0.102)	4468.3 (0.177)
PBG	0.0005 (0.195)	0.0005 (0.163)	0.0003 (0.277)	0.0004 (0.185)
Constante	22391 (0.184)	28111.77 (0.143)	-23491.2 (0.495)	-6482.8 (0.858)
Observaciones	744	744	264	264
Grupos	24	24	24	24
Instrumentos	22	22	22	22
Test Arellano-Bond AR(2)	-0.52 (0.604)	-0.55 (0.584)	0.20 (0.845)	0.13 (0.900)
Test de Hansen	22.41 (0.130)	4.24 (0.375)	20.87 (0.184)	19.5 (0.244)

MGM - Datos dinámicos de panel - Estimación robusta en dos etapas

Notas: Todas las variables se encuentran en término per cápita. P-valores entre paréntesis.

El número de instrumento no debe exceder al número de grupos.

El test de Hansen plantea la hipótesis nula de que las restricciones de sobreidentificación son válidas. De acuerdo a Roodman (2009), la probabilidad chi-cuadrado de este test halla su valor óptimo en el intervalo (0,05; 0,30). Valores inferiores rechazan la hipótesis nula; valores mucho mayores a 0,3 indican que puede haber riesgo de que no se cumplan las propiedades asintóticas del test. Valores superiores a 0,8 determinan el rechazo de la hipótesis nula.

El test de Arellano-Bond de autocorrelación serial de orden dos plantea la hipótesis nula de que no existe autocorrelación en los errores.

Tabla 6. Análisis sobre la inversión real directa

Período	(1984-2014)		(2003-2014)	
	(1)	(2)	(1)	(2)
E	41401.8 (0.047)		50597.5 (0.193)	
CP		29189.9 (0.012)		22208.5 (0.085)
GT(-1)	0.7490 (0.000)	0.7500 (0.000)	0.8060 (0.000)	0.8342 (0.000)
RF(-1)	0.0326 (0.069)	0.0340 (0.074)	0.3700 (0.000)	0.3875 (0.000)
ITD	381.9 (0.724)	97.3 (0.914)	18705.0 (0.083)	17032.7 (0.130)
PBG	0.0001 (0.545)	0.0002 (0.415)	0.0008 (0.275)	0.0008 (0.159)
Constante	53761.9 (0.003)	64949.3 (0.001)	-181145 (0.088)	-160626 (0.169)
Observaciones	744	744	264	264
Grupos	24	24	24	24
Instrumentos	22	22	22	22
Test Arellano-Bond AR(2)	-0.78 (0.434)	-0.74 (0.457)	-1.15 (0.250)	-1.13 (0.258)
Test de Hansen	18.82 (0.278)	18.51 (0.295)	20.75 (0.188)	20.89 (0.183)

MGM - Datos dinámicos de panel - Estimación robusta en dos etapas

Notas: Todas las variables se encuentran en término per cápita. P-valores entre paréntesis.

El número de instrumento no debe exceder al número de grupos.

El test de Hansen plantea la hipótesis nula de que las restricciones de sobreidentificación son válidas. De acuerdo a Roodman (2009), la probabilidad chi-cuadrado de este test halla su valor óptimo en el intervalo (0,05; 0,30). Valores inferiores rechazan la hipótesis nula; valores mucho mayores a 0,3 indican que puede haber riesgo de que no se cumplan las propiedades asintóticas del test. Valores superiores a 0,8 determinan el rechazo de la hipótesis nula.

El test de Arellano-Bond de autocorrelación serial de orden dos plantea la hipótesis nula de que no existe autocorrelación en los errores.