

# La crisis financiera no es una oportunidad para cambiar las reglas de juego en salud

*La bonanza económica fue por los excelentes precios internacionales*

*El mundo está atravesando una severa crisis económica. En Argentina, inicialmente se pensó que no impactaría porque el país no había tenido acceso al crédito internacional y porque la situación interna era de superávit fiscal. Sin embargo, con la crisis internacional se cayeron los precios internacionales y, con ello, la fuente de la actividad económica y abundancia fiscal. Esto va a deteriorar el empleo y los salarios reales con importantes impactos negativos en la cobertura sanitaria de la población. Por esto, la crisis internacional no es una "oportunidad" para estar cambiando las reglas en el sector salud. Muy por el contrario, es un motivo para reforzar los mecanismos de uso racional de los recursos en salud.*



Por el LIC  
**JORGE COLINA**  
Investigador del  
Instituto para el  
Desarrollo Social  
Argentino (IDESA).

**E**l ciclo de expansión económica que disfrutó Argentina desde el 2004 ha llegado a su fin. No fue el resultado de políticas económicas acertadas sino más bien se debió fundamentalmente a los excelentes precios internacionales que prevalecieron en la economía mundial. El mejor indicador de esto es el Índice de Precios de las Materias Primas que elabora el Banco Central el cual se conforma por la evolución de los precios de las principales materias primas que exporta el país como la soja, los cereales, el petróleo, los minerales, y los commodities industriales. El Cuadro 1 muestra la evolución de este índice desde su creación en 1995.

Tomando como base a diciembre de 1995 = 100, se puede observar en el Gráfico 1 que durante la segunda mitad de la década de los '90 hasta el 2003 los precios internacionales de las exportaciones de materias primas argentinas estuvieron deprimidos. A partir del 2004, los precios internacionales de las exportaciones argentinas emprenden un periodo de auge que en el 2007 lleva los precios internacionales a un nivel 50% superior a los del 2004 y en la primera mitad del 2008 a un nivel que llega a ser más de 100% superior. La primera mitad del 2008 ha sido el momento cúlmine de la bonanza.

**Gráfico 1. Los precios de las exportaciones de materia prima de la Argentina.**  
Índice de Precio de las Materias Primas - Banco Central



Fuente: elaboración propia en base a B.C.R.A.

■ LA CRISIS INTERNACIONAL GOLPEA POR LA CAÍDA DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES

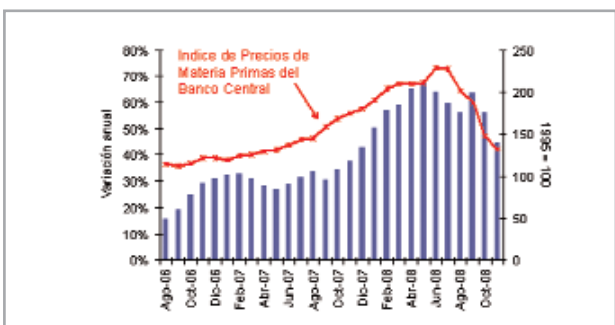
Las bonanzas en Argentina siempre han estado estrechamente asociadas al comercio exterior. La razón es simple. Cuando suben los precios de las exportaciones, se produce un aumento del flujo de divisas vía el campo y las industrias exportadoras, lo que motoriza la demanda al resto de los sectores económicos, como la industria de sustitutos de importaciones, el comercio, la construcción y los servicios, y, con ello, el empleo, los salarios y el balance fiscal. El efecto multiplicador no se produce sólo por el impacto positivo sobre los sectores exportadores sino también por la mayor demanda interna que se produce gracias a los mayores ingresos de la población.

Hasta la primera mitad del 2008, ésta era la historia. Pero en setiembre del 2008 se desata en el mundo una crisis financiera muy severa. El índice Dow Jones, que mide el promedio de cotizaciones de las acciones de las 30 empresas industriales más importantes de la Bolsa de Nueva York, tenía a principios del 2008 un valor de 13.500 puntos, en setiembre baja a 11.500 y en diciembre es de 8.000. La primera reacción que se tuvo en Argentina es que esta crisis no iba a impactar porque el país no había tenido acceso a los mercados financieros internacionales desde el default del 2002, y porque el país estaba muy sólido a diferencia de otras crisis gracias al superávit fiscal y al superávit de cuenta corriente (en la jerga económica, los superávits gemelos).

Pero la propia crisis puso de manifiesto muy rápidamente lo equivocado del diagnóstico. No se advirtió que los superávits gemelos no eran producto de una buena política económica, sino, de los inéditamente altos precios internacionales. Con la caída de los precios internacionales, se resiente el sector productivo, y, con ello, la supuesta fortaleza de las cuentas públicas. El Gráfico 2 es muy ilustrativo en este sentido.

El Estado ha mostrado durante toda la fase expansiva aumentos de gasto público del orden del 35% de incremento anual. A pesar de ello, la situación era de superávit fiscal. La diferencia la hacía la gran capacidad recaudatoria que daban los precios internacionales. El Gráfico 2

Gráfico 2. Incremento de la recaudación por impuesto sobre el comercio exterior y precios internacionales



Fuente: elaboración propia en base a AFIP y B.C.R.A.

muestra, con las barras, la tasa de variación anual que tuvieron los ingresos públicos provenientes de los impuestos a las exportaciones y a las importaciones (estos últimos facilitados por la abundancia de divisas). Se observa cómo la recaudación fiscal por impuestos sobre el comercio exterior crece mes a mes de la mano del crecimiento de los precios internacionales. Cuando los precios internacionales se comienzan a caer (a partir de setiembre del 2008), la recaudación por impuestos sobre el comercio exterior deja de crecer, y pasa a crecer a tasas cada vez más bajas.

Así, los datos señalan que la crisis internacional, en contra de las previsiones iniciales, impacta sobre la Argentina. No a través de las restricciones del crédito internacional, -que Argentina la sufre desde el default 2002-, sino porque se caen los precios internacionales que eran la principal fuente de ingresos de la economía y del Estado, hasta ese momento. Con menos divisas, el país va hacia el estancamiento y el Estado hacia el desequilibrio fiscal, si no se logra conseguir fuentes de financiamiento sustitutas.

■ CON LA CRISIS, SE PROFUNDIZAN LAS INCONSISTENCIAS INTERNAS

Antes de la crisis, durante la fase de la bonanza, las políticas internas ya venían siendo muy controvertidas. Creciente presión impositiva con impuestos muy distorsivos para la producción (impuesto al cheque, a los combustibles, al trabajo, superposición de impuestos nacionales, provinciales y municipales, etc), gasto público creciente asignado también de forma muy distorsiva (regulaciones poco racionales sostenidas con subsidios cruzados entre sectores), y estilos de conducción confrontativos dentro de un proceso de toma de decisiones muy discrecional y concentrado en el Poder Ejecutivo. Todo esto fue minando la confianza del sector privado. Con la crisis, la incertidumbre se exacerba hasta niveles no antes vistos desde la crisis del 2001-2002.

Una de las principales causas de este agravamiento de la incertidumbre fue la reacción oficial ante la realidad de que la situación fiscal se deteriora. Mientras que en los países desarrollados las intervenciones gubernamentales apuntan a generar confianza procurando proteger la propiedad privada, el respeto a las reglas de juego de la economía de mercado, e inyectando recursos vía disminución de la presión fiscal, en Argentina la reacción oficial priorizó las cuentas públicas. Así es como abrupta e inesperadamente se decidió estatizar los ahorros previsionales del régimen de capitalización y se aprobó una ley de "perdón" por impuestos impagos y fondos de residentes argentinos no declarados con el objetivo prioritario de obtener recursos fiscales extraordinarios.

Pero la recepción de estas medidas ha sido peor que los efectos negativos que se quería aminorar. Se profundizó la incertidumbre con lo cual la confianza en el futuro se desvaneció. El mejor ejemplo de esto es la evolución del riesgo-país (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Riesgo-país de Argentina y de Chile Mensual - Enero 2007 - Noviembre 2008**



Fuente: elaboración propia en base a EMBI (Emerging Market Bonds Index)

El riesgo-país es la sobretasa de rendimientos que tienen que pagar en promedio los títulos públicos del Gobierno Argentino por encima de la tasa que pagan los títulos del gobierno de EEUU (considerados como los más seguros del mundo) para ser aceptados voluntariamente en los mercados financieros locales e internacional. En este sentido, el riesgo-país es un indicador aproximado de la confianza que el gobierno de un país genera entre los inversores privados del mundo entero. El Gráfico 3 muestra una comparación con Chile, que es el país que más confianza genera en la región, para determinar en qué medida el aumento del riesgo-país en Argentina se debe a la crisis internacional y en qué medida a políticas internas desacertadas.

En enero del 2007, antes de que se comenzara a observar los primeros atisbos de la crisis internacional, el riesgo-país de Chile era de apenas 80 puntos básicos mientras que el de Argentina era de 200. En agosto, justo antes que se desatara con virulencia la crisis internacional, el riesgo-país de Chile había subido hasta 200, como consecuencia de que hubo una pérdida de confianza general en la economía mundial en la antesala de la crisis. Pero en Argentina el riesgo-país subió hasta 800 puntos. Con la crisis internacional, a partir de septiembre, el riesgo-país de Chile "salta" a 350 puntos mientras que el de Argentina "explota" hasta llegar a 1.800 puntos. Para tener una idea de órdenes de magnitud, basta con señalar que un nivel de 1.800 puntos básicos es el riesgo-país que la Argentina había alcanzado en octubre del 2001.

Todo este empeoramiento no puede ser atribuido a la crisis del mundo, como lo demuestra el hecho de que en Chile (donde el incremento del riesgo-país sí puede tomarse como casi enteramente explicado por la crisis internacional) el crecimiento del riesgo país ha sido de no más de 300 puntos, -al pasar de 80 a 350-, mientras que en Argentina se ha incrementado en 1.600 puntos, pasando de 200 a 1.800 puntos básicos. Es obvio que la crisis argentina no tiene su origen en factores externos.

#### ■ CON PRECIOS INTERNACIONALES MÁS BAJOS Y SIN CREDIBILIDAD, SE DETERIORA LA ACTIVIDAD Y EL EMPLEO Y, CON ELLO, LA COBERTURA SANITARIA

La caída de los precios internacionales y la profundización de la crisis de confianza que acarrió la reacción oficial están llevando a un estancamiento de la actividad económica y del empleo. El principal dato que da cuenta de esto es que en el III trimestre del 2008 el empleo total prácticamente no aumentó (creció apenas un 0,3%) con respecto a igual periodo del año anterior. Sin crecimiento del empleo, los salarios tienden a estancarse y la calidad del empleo a deteriorarse. En este sentido, la experiencia de la crisis pasada, de 1998 - 2003, puede ser muy útil de observar. En todo este periodo, los salarios estuvieron estancados y aunque el nivel general de empleo se mantuvo en alrededor de 11 millones de personas, la composición del empleo se modificó en forma drástica. Disminuyeron los empleos asalariados registrados, que son los que tienen cobertura de seguridad social y seguros privados, y aumentaron los empleos asalariados no registrados y el cuentapropismo, que no tienen cobertura. Es altamente probable que este sea el devenir del mercado laboral argentino a partir del 2009 con lo cual el sector privado de la salud va a observar una contracción de los recursos. De esta forma la crisis financiera internacional impacta en el sector privado salud.

La caída de los ingresos por estancamiento de la ocupación y deterioro en la calidad de los empleos es un efecto que van a sentir todos los sectores de la economía. Pero en el sector de la salud se verá agravado por la inflación de costos en salud. En general, la desaceleración en el crecimiento de los ingresos de la población trae aparejado una disminución en la demanda de bienes y servicios de la economía, lo que se traduce en menores presiones inflacionarias como ya se percibe con la desaceleración de los índices de inflación observada en los últimos meses. Sin embargo, la inflación en salud tiene una marcha que es independiente de la del resto de los bienes de la economía por efectos del cambio tecnológico que, en salud, es permanente. En un número anterior de la revista de ADEMP se había mostrado cómo los precios en salud crecen muy por encima de los del resto de los bienes y servicios en países con sistema de salud tan disímiles como EEUU, Inglaterra o Suecia, y en todos los casos en forma independiente del ciclo económico. En este sentido, no cabe esperar que los costos de reposición e incorporación de nuevas tecnologías médicas vayan a dejar de crecer por la crisis. Esto, en definitiva, va a agravar la crisis de recursos que el estancamiento de ingresos y el deterioro de la cobertura van a traer aparejados.

## ■ EN CRISIS, ES FUNDAMENTAL LA CALIDAD DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS

*La lógica de la intervención pública debe estar siempre guiada por la noción del uso racional de los recursos en salud. En crisis, esta necesidad se vuelve mucho más importante aún. En este sentido, una restricción a los afiliados de la seguridad social de poder utilizar su aporte salarial para financiar su plan de salud privado va en contra de esta lógica. Según trascendidos, se trataría de forzar a las personas a que aporten coercitivamente por un período a la obra social del sindicato signatario del convenio colectivo de trabajo y luego de dicho período la persona podría optar por otra obra social, pero no podría contar con la totalidad de su aporte (9% del salario menos el aporte al Fondo Solidario de Redistribución) sino que sólo contaría con un aporte que será igual al aporte promedio de la obra social que está abandonando.*

*Una regulación de este tipo es un error grueso de política. En primer lugar, porque es altamente inequitativa ya que puede terminar imponiendo un gravamen a personas con bajos niveles de ingresos y otorgando subsidios a personas con altos niveles de ingresos, (Ver Recuadro 1), algo que ya se observa que ocurre en otros sectores de la economía con el retraso de las tarifas de los combustibles, los servicios públicos y las tarifas aerocomerciales. En segundo lugar, porque impone serias dificultades operativas para el ente de recaudación (la AFIP) que pueden terminar en una pérdida de recursos de la salud por inconvenientes administrativos en la distribución a las obras sociales (algo que ya sucedió en 1992 cuando se puso funcionamiento el Sistema Unificado de la Seguridad Social). Pero fundamentalmente porque prioriza intereses corporativos en lugar del interés de las personas. Utilizando los recursos de la salud con fines políticos y sindicales, los hogares tienen que gastar dos veces por un mismo servicio (su aporte de salario más mayor gasto de bolsillo) y que aquellos hogares que no dispongan de suficientes ingresos de bolsillo se vean privados de poder acceder a una cobertura privada con su aporte de salario. Definitivamente, esta intervención va a deteriorar el bienestar de las personas.*

*Como ya ocurrió con los ahorros previsionales, parece plausible que las autoridades utilicen la crisis como justificativo para cambiar las reglas de juego en el sector salud. A diferencia de los ahorros previsionales, donde las consecuencias negativas por el desvío de recursos se sufren en el mediano plazo cuando los trabajadores se jubilan, en salud, todo recurso que se desvíe de la finalidad sanitaria se traduce, instantánea y automáticamente, en menor cantidad y peor calidad de atención médica. La salud es un bien muy importante como para volver a reglas de juego que fueron superadas hace 12 años cuando se brindó a los afiliados de la seguridad social la posibilidad de optar y acceder a las coberturas privadas de salud. La crisis internacional no debe ser tomada como una "oportunidad" para cambiar las reglas de juego a favor de intereses corporativos en perjuicio de la gente.*

### Recuadro 1. ¿Se mejora la solidaridad restringiendo la opción de obra social?

Según trascendidos, las autoridades sanitarias obligarían a las personas a aportar coercitivamente, por un período, a la obra social del sindicato signatario del convenio colectivo de trabajo. Luego de dicho período la persona podría optar por otra obra social, pero no podrá contar con la totalidad de su aporte (9% del salario menos el aporte al Fondo Solidario de Redistribución) sino sólo con un aporte que será igual al promedio de la obra social que está abandonando. De esta forma, si la persona tiene un aporte superior al promedio tiene que dejar el excedente en la obra social que ya no va a utilizar más. Si la persona tiene un aporte inferior, sería subsidiada por el faltante con el Fondo Solidario.

Quienes propugnan la medida argumentan que es una forma de preservar la solidaridad ya que las personas de altos ingresos que deciden comprar un plan privado se llevan sólo el promedio de aporte, dejando el excedente en la obra social que abandonan, y las de menos recursos tendrían un subsidio hasta el promedio. Pero el argumento es equivocado. Es más, el esquema es altamente inequitativo porque no todas las obras sociales tienen el mismo monto de aporte promedio.

Para demostrar esto sirve observar los datos de la AFIP correspondientes a julio del 2008 respecto de los niveles de salario de cotización promedio que tiene las obras sociales. Sobre una muestra de 200 obras sociales sindicales se observa que hay una gran heterogeneidad de salarios promedio por obra social (Cuadro 1). Por ejemplo, hay 16 obras sociales que tiene menos de \$1.000 de salario promedio y en el otro extremo hay 17 obras sociales que tiene un salario promedio de cotización superior a los \$ 4.000. Esto significa que muchas personas con salarios próximos a los \$ 1.000 que están en el primer tipo de obra social deberán resignar parte de su aporte si optan por cambiar de obra social mientras que personas con salarios próximos a los \$ 4.000 que están en el segundo tipo de obra social serán subsidiadas. La misma inequidad se va a dar con las personas que tengan el mismo salario pero unas estén en las 36 obras sociales cuyos promedios son entre \$1.000 y \$1.500, y otras estén entre las 53 que tienen promedios de salario entre \$1.500 y \$2.000, o entre las 41 obras sociales que tiene salarios promedios entre \$2.000 y \$2.500, o en las 19 que tienen salario de cotización promedio entre \$2.500 y \$3.000. Este esquema es un serio error de política. Muchas personas de bajos ingresos va a tener que incurrir en un doble gasto y otras de altos ingresos van a ser subsidiadas. ■■

Cuadro 1. Cantidad de obras sociales según salario medio de cotización de la obra social

| Salario medio de cotización de la obra social | Cantidad de obras sociales | % de obras sociales |
|---|----------------------------|---------------------|
| Menos de \$1.000                              | 16                         | 8%                  |
| Entre \$1.000 y \$1.500                       | 36                         | 18%                 |
| Entre \$1.500 y \$2.000                       | 53                         | 27%                 |
| Entre \$2.000 y \$2.500                       | 41                         | 21%                 |
| Entre \$2.500 y \$3.000                       | 19                         | 10%                 |
| Entre \$3.000 y \$4.000                       | 17                         | 8%                  |
| Más de \$4.000                                | 17                         | 8%                  |
| <b>Total</b>                                  | <b>200</b>                 | <b>100%</b>         |