

## La disociación entre lo que un sector económico quiere y lo que un gobierno municipal puede ante la crisis por Covid-19. un estudio para Bahía Blanca

### *The dissociation of local economic actor's requirements and local governmental actor's possibilities during the covid-19 crisis. A case study on Bahía Blanca (Argentina)*

Martínez, Cintia Karina; Ibáñez Martín, María

**Cintia Karina Martínez** \* cmartinez@uns.edu.ar  
Universidad Nacional del Sur (UNS), Argentina  
**María Ibáñez Martín** \*\* maria.ibanez@uns.edu.ar  
Universidad Nacional del Sur (UNS), Argentina

#### Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSN: 1666-4124

ISSN-e: 1851-3727

Periodicidad: Semestral

vol. 22, núm. 38, e0028, 2022

jvigil@fce.unl.edu.ar

Recepción: 10 Marzo 2022

Aprobación: 03 Septiembre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/amelijournal/502/5023878005/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/daapge.2022.38.e0028>



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

Para citar este artículo: Martínez, C. K.; Ibáñez Martín, M. (2022) "La disociación entre lo que un sector económico quiere y lo que un gobierno municipal puede ante la crisis por COVID-19. Un estudio para Bahía Blanca" *DAAPGE* Vol. 22, N° 38, 2022. UNL, Santa Fe, Argentina.

**Resumen:** Los efectos sanitarios y económicos del COVID-19 desafían a los gobiernos y los obligan a implementar políticas para mitigar las consecuencias sobre el nivel de actividad. Los gobiernos locales carecen de herramientas para atender las demandas de los sectores económicos afectados. En este trabajo se busca indagar acerca de las dificultades que enfrenta el gobierno del municipio de Bahía Blanca para atender los requerimientos de los comerciantes locales. A partir del análisis del marco institucional y de un relevamiento realizado al sector comercial por la Comisión de Reactivación Económica convocada por el municipio en el contexto de la pandemia, se encuentran inconsistencias entre las demandas que los agentes económicos afectados realizan al gobierno municipal y la oferta de políticas públicas locales. El gobierno municipal tiene poco margen de acción y las políticas dependen de los gobiernos nacional y provinciales. Al mismo tiempo, los comerciantes muestran vulnerabilidad financiera lo que implica una fuerte dependencia de ayudas externas para sortear situaciones de riesgo o dificultades económico-financieras.

**Palabras clave:** autonomía municipal, federalismo fiscal, crisis económica.

**Abstract:** *The health and economic effects of COVID-19 challenge governments and force them to implement policies to mitigate the consequences on the economic activity. Local governments lack the tools to meet the demands of the affected economic sectors. This paper seeks to investigate the difficulties faced by the government of the municipality of Bahía Blanca to meet the requirements of local merchants. Based on the analysis of the institutional framework and a survey of the commercial sector conducted by the Economic Reactivation Commission convened by the municipality in the context of the pandemic, inconsistencies were found between the demands made by the affected economic agents to the municipal government and the offer of local public policies. The local government has little scope of action and policies depend on the national and provincial governments. At the same time, merchants show financial vulnerability, which implies a strong dependence*

*on external aid to overcome risk situations or economic-financial difficulties.*

**Keywords:** *autonomy of local governments, fiscal federalism, economic crisis.*

## 1. Introducción

Los efectos sanitarios y económicos mundiales del COVID-19 desafían a los gobiernos actuales, los que deben implementar políticas económicas para mitigar las consecuencias sobre el nivel de actividad. La crisis sanitaria encuentra a Argentina desprovista de herramientas para enfrentarla de manera exitosa debido a su delicada situación fiscal y visibiliza los desórdenes fiscales que forman parte de la historia del país.

Naturalmente, Bahía Blanca se ve afectada por esta situación con el agravante de arrastrar una caída ininterrumpida en su nivel de actividad desde 2018. Según datos del Indicador Sintético de Actividad Económica publicado por el Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur (Delbianco, 2017) en el tercer trimestre de 2020 la caída interanual en la actividad fue del 13%. Esta circunstancia desató una serie de demandas desde todos los sectores de la economía local que recayeron sobre las autoridades del municipio.

Por ello, el objetivo de este trabajo es realizar una primera aproximación a la dificultad que enfrenta un gobierno municipal para atender las demandas de un sector económico en crisis por la pandemia por COVID-19. Para alcanzar este objetivo se analizará, en primer lugar, el marco normativo en el que se desempeña un municipio de la provincia de Buenos Aires -Bahía Blanca- en relación con su autonomía para tomar decisiones vinculadas con aspectos fiscales. En segundo lugar, se realizará un diagnóstico de la situación del sector comercial de Bahía Blanca (seleccionado como caso emblemático en virtud de su importancia en la economía de la ciudad y su región) mediante la implementación de una encuesta autoadministrada. A la luz de los resultados obtenidos en los dos apartados del trabajo, análisis institucional y estudio de caso, se realiza una reflexión acerca de las posibilidades reales que tiene un gobierno municipal para aliviar la situación crítica de cierto sector económico de la ciudad.

## 2. Motivación y antecedentes

El 11 de marzo de 2020 la OMS (Organización Mundial de la Salud) declaró el estado de pandemia debido al brote del virus COVID-19, con una consecuente crisis sanitaria, social y económica a nivel mundial. El gobierno argentino decretó el ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio) el 21 de marzo del 2020, el que se extendió con diferentes grados de restricción (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2022) e impactó fuertemente la situación económica y sanitaria del país (Ministerio de Salud de la Nación, 2022).

Estas medidas de restricción se visualizaron en efectos positivos en la disminución de contagios (OMS, 2020a), sin embargo, el costo económico y social de este conjunto de acciones se evidenció rápidamente (CEPAL, 2020; Katz, Jung y Callorda, 2020; ODSA, 2020). En Argentina durante el 2020

se registró una severa contracción de la actividad económica combinada con oscilaciones en el número de contagios y casos activos, aunque con periodos más favorables. Desde el 19 de marzo de ese año el país transitó intermitentemente en distintas fases del ASPO (Ministerio de Salud de la Nación, 2022). Como consecuencia, la caída en el nivel de actividad fue muy significativa (estimaciones rondan en un 10% del producto bruto), los ingresos de los trabajadores independientes disminuyeron sustancialmente, se multiplicaron las suspensiones y despidos, y el sector informal se vio gravemente afectado (Susmel, 2021). Los índices de pobreza, indigencia, pobreza infantil y desigualdad se incrementaron, alcanzando valores similares a la crisis del 2001 (Susmel, 2021).

La pandemia motivó un cambio en el rol del estado que se reflejó en una mayor intervención económica mediante la aplicación de políticas regulatorias y fiscales, especialmente a nivel nacional. Las principales decisiones se centralizaron en el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, esto erosiona la autonomía de los municipios y revela problemas de coordinación y gestión entre los distintos niveles de gobierno.

No puede dejar de señalarse que esta crisis sanitaria encontró a Argentina ostentando un elevado déficit fiscal, un alto nivel de endeudamiento y una fuerte utilización de la emisión monetaria como forma de financiamiento (Moskovits, 2021), lo que deja un escaso margen para la aplicación de políticas paliativas de origen estatal.

No obstante, desde el gobierno nacional se aplicaron políticas sanitarias y otras direccionadas a satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones vulnerables. Se implementó el IFE (Programa de Ingreso Familiar de Emergencia), se otorgaron aumentos extraordinarios en beneficios sociales como AUH (Asignación Universal por Hijo) y tarjeta ALIMENTAR y, paralelamente, se adoptaron políticas de control de precios y cantidades en bienes de la canasta básica de baja efectividad (El Cronista, 2022). Las medidas del Gobierno Nacional se enfocaron principalmente en las poblaciones de menores recursos, pero también se implementaron medidas vinculadas al empleo como la prohibición de despidos, incentivos a la contratación y créditos flexibles, condonación de impuestos y cargas sociales. Dentro de este conjunto de medidas, el más relevante fue el ATP (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción) que incluye beneficios de: postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales al sistema integrado previsional argentino; salario complementario; crédito a tasa cero para monotributistas y trabajadores autónomos sin ningún costo financiero; crédito a tasa subsidiada para empresas; sistema integral de prestaciones por desempleo (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2022). Este tipo de medidas buscó incidir sobre el resguardo de puestos de trabajo formales, aunque su aplicación inicial tuvo diversas complicaciones, la gestión del ATP fue dificultosa para las empresas y la extensión de la crisis económica dificultó el pago de las obligaciones contraídas por las empresas y trabajadores independientes. A pesar de las medidas tomadas por el estado nacional, la contracción de la actividad económica fue sustancial, del orden del 9,9%, según estimaciones oficiales (Ministerio de Economía de la Nación, 2022).

Bahía Blanca evidencia un comportamiento que acompaña la tendencia nacional. El extenso período de aislamiento y la oscilación entre prohibiciones

y permisos en materia de apertura de actividades económicas generó una importante caída en su nivel de actividad. Según los resultados obtenidos por el equipo de EcoData de la Universidad Nacional del Sur para su Indicador Sintético de Actividad de Bahía Blanca, ISABB (Delbianco, 2017), puede afirmarse que el nivel de actividad económica de la ciudad exhibe una tendencia continuamente decreciente desde el segundo trimestre de 2018 y alcanza su nivel mínimo en el tercer trimestre de 2020, momento en el que observa una caída interanual del 13% como consecuencia de la crisis por COVID-19.

Con la finalidad de contribuir al diseño de herramientas de política que pudieran paliar en alguna medida la crisis económica en la ciudad de Bahía Blanca se creó, en julio de 2020, a través del Decreto 23/2020 del Honorable Concejo Deliberante (HCD), la Comisión Especial de Colaboración y Participación para la Reactivación Económica en Defensa del Trabajo y la Producción. Dicha Comisión estuvo integrada por representantes de los distintos bloques del Honorable Concejo Deliberante y, también, por miembros del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur y el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IESS, UNS-CONICET). Dicha Comisión impulsó la realización de una investigación basada en un relevamiento al sector comercial bahiense tendiente a explorar el nivel y las características del endeudamiento del empresariado local (Ibáñez Martín, Martínez, 2022). A partir de los resultados obtenidos en dicho procedimiento se elabora el presente trabajo.

### **3. Importancia del marco institucional ¿qué herramientas poseen los municipios bonaerenses?**

La crisis por pandemia ha puesto en evidencia la desigualdad social del sistema, la rigidez de las instituciones que dan forma y marco al desenvolvimiento de la economía y la necesidad de un cambio institucional que permita a los gobiernos municipales tener un mayor margen de acción.

El rol de las instituciones en el desarrollo y crecimiento económico ha sido ampliamente estudiado por la literatura económica. Según North (1990) la naturaleza de las instituciones influye sobre el desempeño económico ya que algunas estimulan el crecimiento y otras el estancamiento. En el mismo sentido, para Acemoglu, Johnson y Robinson (2005) el desarrollo económico, el crecimiento y la prosperidad dependen fuertemente de la calidad de las instituciones, su poder de cambio y adaptación.

La Constitución Nacional (1994) establece que Argentina adopta una forma de estado federal, con la convivencia de tres niveles de decisión. Es necesario definir, entonces, qué funciones debe cumplir cada uno de ellos y con qué recursos contarán para llevarlas adelante, lo que necesariamente ocasiona fricciones. Los municipios no son ajenos a esta circunstancia y resultan ser los más perjudicados porque quedan sometidos, de cierta manera, a los entes estatales superiores. Si bien el federalismo es considerado como una organización superior en relación con el unitarismo, aportes recientes señalan que factores institucionales y políticos, tales como el sistema de partidos y las reglas fiscales, pueden condicionar sus beneficios (Kantorowicz, 2019).

Los gobiernos subcentrales son los que, en principio, conocen mejor las demandas y preferencias de su comunidad al estar más próximos (Tiebout, 1956; Oates, 2005; Voigt & Blume, 2012). Tal es así que, en este contexto de crisis, han sido los municipios los principales receptores de las demandas de los distintos sectores de actividad económica afectados y resulta pertinente preguntarse qué posibilidades concretas tienen de dar respuesta.

La cuestión de fondo se relaciona con cuál es el grado de descentralización de funciones que resulta más conveniente. Esta discusión está instalada en el debate público desde hace tiempo y la crisis generada por la pandemia pone al descubierto la fragilidad del sistema federal argentino vinculada, además, con la forma de financiamiento de cada uno de los niveles que está determinada por la Constitución y por normas complementarias. Este conjunto de reglas define el orden institucional en el que se vinculan la Nación, las provincias y los municipios.

Siguiendo la tradicional distribución de funciones estatales propuesta por Musgrave (1967) una situación de crisis global, que impacte tan severamente sobre el nivel de actividad económica nacional y sobre la distribución de los ingresos como la originada a partir del COVID-19, compromete acciones de estabilización y de mejora en la distribución de parte del estado nacional. Las medidas de política tomadas por la Nación que se describen en la sección anterior podrían encuadrarse en este marco. A grandes rasgos, podrían clasificarse como políticas fiscales de alivio tributario, de gasto social de transferencia y de gasto tributario. Complementariamente, el gobierno nacional también adoptó medidas regulatorias de alcance e impacto general.

A diferencia de lo observado en el nivel central, los municipios argentinos encuentran fuertemente limitada la capacidad de adoptar políticas fiscales de alto impacto. Desde el punto de vista de las potestades tributarias la Constitución Nacional establece las facultades que corresponden a la Nación y a las provincias (art. 75), mientras que las de los municipios quedan bajo la órbita de decisión provincial. Según el artículo 123 de la Carta Magna las provincias deben dictar sus propias Constituciones y, en ellas, asegurar la autonomía municipal lo que incluye reglar su alcance en todos los órdenes, incluso, en lo relativo a las potestades tributarias. Si bien, a partir de la reforma constitucional de 1994, la autonomía municipal queda consagrada hay otro conjunto de normas que limitan, en los hechos, la posibilidad de los municipios para establecer tributos, como la ley de coparticipación federal de impuestos o el convenio multilateral. Sintetizando, podría decirse en palabras de Bulit Goñi (1994) que la Nación es soberana, las provincias autónomas dentro de las disposiciones de la Constitución Nacional y los municipios son autónomos dentro de las disposiciones de la Constitución Nacional y de las Constituciones provinciales.

En virtud del marco institucional descripto se concluye que, en la práctica, los tributos que establecen los municipios son únicamente tasas y contribuciones especiales que tienen un peso menor sobre la estructura de costos de los sectores económicos. Por ello, al momento de pensar en estrategias de alivio tributario para paliar los efectos de la crisis sus posibilidades son limitadas y de bajo impacto. Cabe la misma consideración cuando se evalúa la posibilidad de utilizar los gastos tributarios como herramienta de política fiscal.

Desde la perspectiva del gasto público los municipios tampoco tienen capacidad significativa para realizar políticas fiscales tendientes a paliar los efectos de una crisis como la actual. Si bien no existen limitaciones de tipo institucional para las decisiones de gasto, siempre y cuando se encuentren aprobados dentro del presupuesto anual, los gobiernos locales no tienen un acceso fluido al financiamiento mediante el uso del crédito público. Por este motivo, cualquier estrategia de estímulo mediante el uso del gasto implica una reasignación de partidas en presupuestos que normalmente ya se encuentran ajustados.

Se reconoce que la capacidad estatal de las jurisdicciones municipales de Argentina no abarca únicamente a las capacidades fiscales. Tanto Skocpol (1989), Hanson (2012), Cárdenas (2010) y Balan (2012) señalan que se trata de un concepto multidimensional. En particular, Cárdenas (2010) explica la pobre capacidad estatal en América Latina por la capacidad administrativa y la profesionalización de la burocracia estatal. Este autor toma en cuenta variables fiscales para medir las posibilidades de los Estados subcentrales para incrementar sus ingresos y considera que la dimensión fiscal es crucial para que los gobiernos provinciales o municipales logren proveer bienes y servicios públicos o aplicar políticas distributivas.

Dicho esto, se aclara que el presente trabajo concentra su análisis en la dimensión fiscal, en particular en las potestades tributarias de los municipios bonaerenses. Esta decisión se basa en que, frente a la emergencia desencadenada por la pandemia por COVID-19, se configuró en Argentina una situación atípica de emergencia en la que todas las decisiones vinculadas con el cierre o grados de apertura de la actividad económica comercial se centralizaron en la Nación y la provincia de Buenos Aires, mientras que el municipio desempeñó un rol pasivo por lo que, sus posibilidades de política, se vieron limitadas a las escasas potestades tributarias de las que disponía en virtud del marco institucional vigente.

#### **4. Relevamiento al sector comercial bahiense: metodología y principales resultados**

El relevamiento a los comercios de la ciudad de Bahía Blanca se implementó a partir de un cuestionario<sup>[1]</sup> estructurado, autoadministrado y fue distribuido por vía electrónica (correo electrónico y redes sociales). Debido a que el objetivo era conocer la condición de endeudamiento del sector y el impacto de las medidas tomadas en el marco de la crisis por COVID-19, se incorporaron preguntas relativas al propio comercio -rubro, antigüedad, edad y género del responsable, localización, forma jurídica, etc.- y, también, se adicionaron instrumentos sobre la situación económica y financiera (antes y durante el COVID). Adicionalmente, en el cuestionario los comerciantes fueron consultados acerca de la implementación de innovaciones en las estrategias de venta y comercialización a partir de las restricciones impuestas desde marzo de 2020 mediante el cierre de la actividad comercial no esencial.

Para la distribución y la obtención de respuestas, fue fundamental el contacto con los representantes de las cámaras empresarias de la ciudad quienes colaboraron con la sensibilización acerca de los objetivos de la investigación, la relevancia de obtener un gran número de respuestas y brindaron su aval institucional. Así, el contacto con los comerciantes estuvo a cargo de las

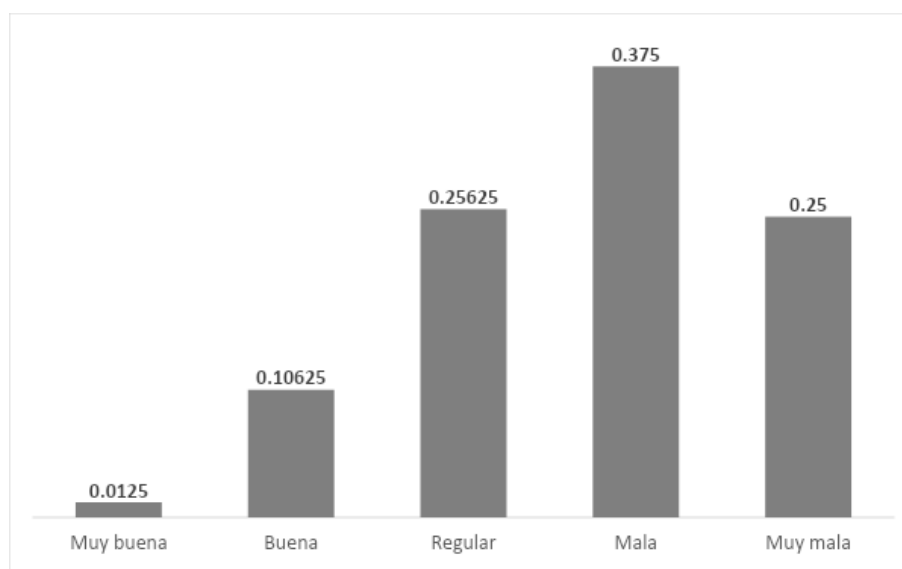
organizaciones que los agrupan y representan, la técnica de muestreo fue no probabilística y se integró mediante el mecanismo “bola de nieve”. La recolección de información se llevó adelante en el período comprendido entre el 15 y el 30 de abril de 2021, obteniéndose 161 respuestas anónimas.

## 5. Principales resultados

Tal como fue mencionado, debido a que el objetivo fue caracterizar la situación de endeudamiento, sus determinantes y la incidencia de la situación de crisis por COVID-19, se han incorporado preguntas de diverso tipo para cumplimentar el objetivo. Así, surge que el comerciante bahiense parece especializarse en un único rubro y la pandemia no ha incidido sustancialmente en su estrategia de diversificación, por lo que solo un 10% de los encuestados manifestó haber incorporado un nuevo rubro para aumentar las ventas durante el período con restricciones por la pandemia por COVID-19.

El 57 % de las personas a cargo de los establecimientos son hombres. El promedio de edad es de 47 años. Un 20% de los comercios que participaron de la encuesta son más nuevos, con antigüedad menor a 10 años. También hay una alta representatividad de comercios de larga trayectoria, ya que el 49% de los establecimientos se ubica en el rango de 16 años o más. Respecto al tamaño, los espacios comerciales respondientes declaran un alto nivel de facturación, lo que demuestra que son comercios con trayectoria.

Al consultar por la situación actual, a comienzos del 2021, más del 60% de los comercios considera que esta es mala o muy mala y, en el mismo sentido, el 73% de los comerciantes sostiene que su nivel de actividad cayó abruptamente en 2020 en relación con el año previo.



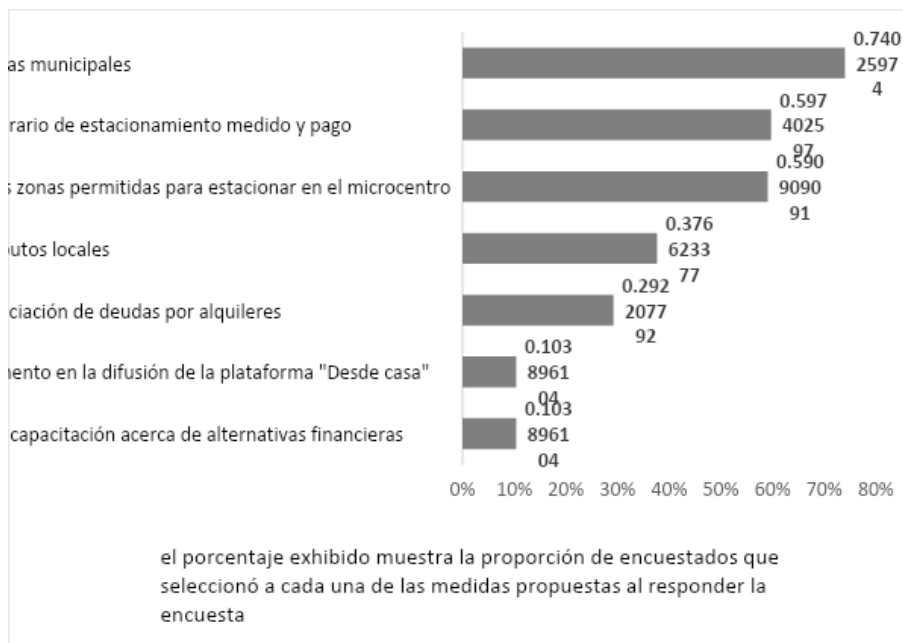
**Gráfico 1.**

Situación actual de los comerciantes de Bahía Blanca, abril 2021

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento a comerciantes

Al evaluar su situación, los comerciantes se basan principalmente en el volumen de ventas, la facturación y la cantidad de clientes. La situación financiera es el factor menos mencionado, lo que demuestra que el comerciante bahiense

prioriza su flujo de caja. El 70% de los respondentes toma en cuenta al menos dos de estos factores a la hora de calificar su situación actual.



**Gráfico 2.**

Medidas que los comerciantes consideran para aliviar la situación de crisis

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento a comercios de Bahía Blanca

Con objetivo de evaluar el grado de vulnerabilidad financiera del sector, es decir su capacidad de enfrentar situaciones de riesgo con recursos y estrategias propias (Arce Hortigüela, 2020), se les consultó respecto a las acciones que podrían aliviar la situación de su comercio. En las respuestas, las medidas más mencionadas fueron: disminución de tasas municipales, ampliación de las zonas permitidas para estacionar en el microcentro y reducción en el horario de estacionamiento medido y pago.

Antes de la pandemia, cerca del 95% de los respondentes declara que no tenía deudas o que eran deudas pequeñas. Cuando se les pregunta sobre el porcentaje que representaba ese endeudamiento sobre la facturación total, cerca del 60% tenía deudas menores al 10%. Esto implica que el comerciante bahiense se reconoce como endeudado cuando sus compromisos incumplidos superan un décimo de su facturación.

En la situación actual, más del 70% de los comerciantes tiene un endeudamiento superior al de 2019. El 44% de ellos sostiene que el endeudamiento actual es muy elevado o adquiere ribetes preocupantes. Para 2019, el 51% de los encuestados refiere no tener deudas. Ese porcentaje disminuye al 10% cuando se los consulta sobre la situación actual.





**Gráfico 3.**

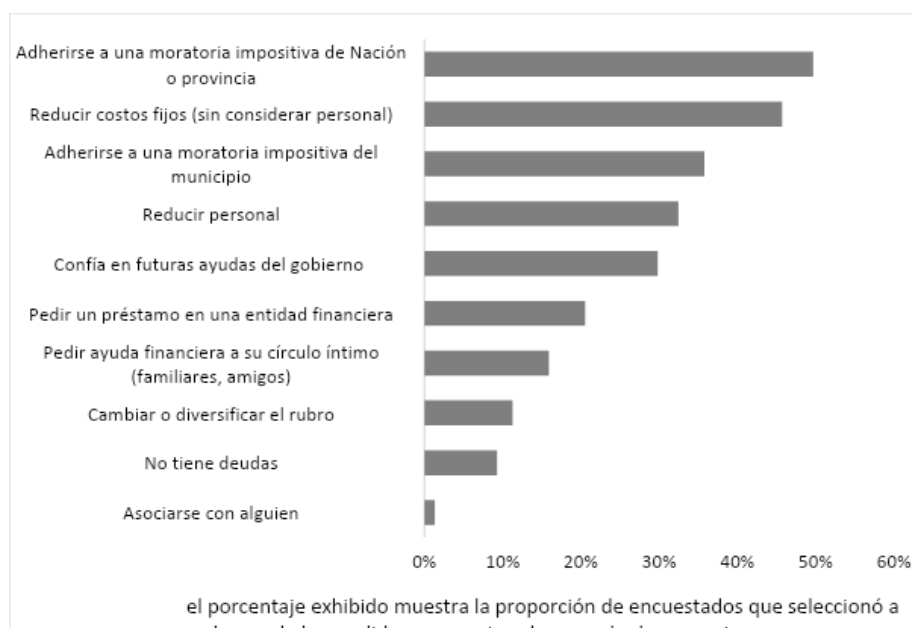
### Endeudamiento del sector comercial, antes de la pandemia y ahora

Fuente: elaboración propia en base a cuestionario aplicado al sector comercial bahiense, abril 2021

En la composición de la deuda, la interrupción de pagos (principalmente a proveedores) parece ser la estrategia más utilizada por los comerciantes en situación de crisis. También se destacan como importantes la demora en el pago de impuestos (AFIP, ARBA) y tasas municipales, como también las moratorias de estos organismos. Así, la dificultad de los comerciantes para hacer frente a sus obligaciones recae con mayor incidencia sobre los proveedores y sobre el estado (en sus tres niveles).

Un aspecto interesante de los resultados es que el retraso en el pago de alquileres afecta el 44% de los respondentes con una mayor incidencia en los establecimientos ubicados en el centro de la ciudad, lo que abre espacio a una posible acción de política. Adicionalmente, a pesar del ATP más de un tercio de los comerciantes del sector verifican atrasos en el pago de las remuneraciones de sus empleados y empleadas. De todos modos, este aspecto se encuentra en el último lugar en comparación con los anteriormente mencionados. Esto muestra que el retraso en el pago de sueldos es el último recurso al que apela el comerciante bahiense al momento de afrontar situaciones de crisis.

Respecto a la vulnerabilidad financiera, se destaca que sólo un 20% de los comerciantes bahienses considera como alternativa factible pedir un préstamo en una entidad financiera. En su mayoría confían en una futura asistencia gubernamental para hacer frente a su situación de endeudamiento. Esto podría indicar un alto grado de vulnerabilidad financiera de los comerciantes locales ya que denota que depositan en un tercero (el estado) su capacidad de controlar, sortear y recuperarse de un evento de gran dificultad como el generado por la pandemia por COVID-19.



**Gráfico 4.**

#### Alternativas para enfrentar el endeudamiento consideradas por los comerciantes

Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada a comerciantes de Bahía Blanca, abril 2021

Si se aplicaran futuras medidas restrictivas que impidieran la apertura del comercio al público, el 45% manifestó que se vería obligado a cerrar o sólo podría subsistir si tuviera ayuda del estado. Nuevamente, esto pone de manifiesto la situación de vulnerabilidad del comercio bahiense. El 67% de los comerciantes de Bahía Blanca declaró no poder resistir más de 15 días si se prohíbe atender al público.

Cuando se le pregunta al comerciante sobre nuevas estrategias de comercialización se destaca la preponderancia del uso de redes sociales. Alrededor de un 70% implementa innovaciones en las redes sociales, y un poco menos (25%) incorporó ventas por plataformas. Sin embargo, el 66% de los encuestados declara no realizar ventas online o que representan muy poco de sus ventas. Esto podría indicar que las estrategias mencionadas fueron una solución de emergencia que no representó un cambio sostenido en la forma de comercialización en Bahía Blanca o no generó la cantidad de ventas y nuevos clientes que se esperaba. En cuanto a las nuevas estrategias de cobro, un 66% incorporó a las billeteras electrónicas y un 56% acepta transferencias bancarias a partir de la pandemia, lo que se destaca como una innovación importante para disminuir el contacto personal y evitar perderse ventas.

Como resumen, los resultados del relevamiento permiten sostener que el sector comercial de la ciudad de Bahía Blanca se ha visto fuertemente afectado por la crisis económica desatada en el marco de la pandemia por COVID-19. De los 161 encuestados, el 90% declara tener algún tipo de compromiso incumplido y el 44% tener niveles de deuda preocupante. Adicionalmente, los comerciantes de la ciudad consideran que la caída en el nivel de actividad ha sido severa y su situación actual es alarmante. Al consultarlos por las medidas que podrían aliviar su mal pasar actual, los comerciantes tienen confianza en que el estado proveerá soluciones futuras, en el marco similar a las recibidas en 2020. Por otro lado, las empresas de la ciudad se encuentran esperanzadas respecto a moratorias

y exenciones impositivas, la intervención del gobierno local en negociaciones de deuda por alquiler y ayudas financieras de bajo costo. Cuando se analizan los rubros en los cuales el sector se ha endeudado surge la mora en el pago de tributos de todos los niveles. Esto indica que, si frente a una crisis lo primero que el comerciante hace es dejar de pagar los tributos, cualquier medida de alivio fiscal pareciera ser meramente declarativa y tener un impacto marginal sobre la situación de los empresarios.

## 6. Reflexiones finales

El análisis realizado permite concluir que existe una inconsistencia entre las demandas que los sectores económicos afectados por la crisis realizan al gobierno municipal y la oferta de políticas públicas locales que puede articular el municipio.

Debido al marco institucional vigente en Argentina, el gobierno municipal parece tener poco margen de acción para dar respuesta a esta crisis por COVID-19 y las medidas tomadas dependen fuertemente de las decisiones a nivel nacional o provincial. Esto puede verse claramente en el detalle de políticas que el mismo municipio declara en su sitio oficial (Municipio de Bahía Blanca, 2022). Por el contrario, las demandas de los distintos sectores económicos hacia el gobierno municipal son numerosas, respecto a la apertura y autorización de actividades, medidas de alivio fiscal, financiero y económico.

El análisis del sector comercial bahiense ha puesto de manifiesto que los comerciantes están expuestos a una situación de vulnerabilidad financiera, lo que implica una fuerte dependencia de ayudas externas para sortear una situación de riesgo o dificultad económica-financiera. Esta circunstancia pone tensión entre los diversos aspectos a los que el sector público debe dar respuesta. La mayor dificultad parece enfrentarla el gobierno municipal que, como ya se dijo, cuenta con pocos recursos y margen de maniobra para ofrecer opciones a las empresas de su municipio. Adicionalmente, las tasas municipales parecen ser de poca incidencia para el comerciante de la localidad y, por tanto, la exención de su pago no es considerada una medida de alto impacto que contribuya a aliviar la difícil situación. Más aún, si se tiene en cuenta que lo primero que los empresarios dejan de pagar son los tributos.

La combinación de un estado municipal con poco margen de maniobra y un sector empresarial vulnerable desde el punto de vista financiero es, sin dudas, un aspecto que dificulta la recuperación de actividad económica de Bahía Blanca, comprometiendo la sobrevivencia del sector económico y el bienestar de la población. El COVID-19, con la crisis que trajo aparejada, ha denotado la necesidad de revisar las incumbencias de los diversos niveles de gobierno en la provincia de Buenos Aires, la coordinación entre las distintas esferas estatales y la planificación conjunta de cómo resolver y paliar situaciones de crisis si el objetivo que se persigue es el sostenimiento del sector empresarial como fuente de crecimiento económico.

## Bibliografía

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). "Los orígenes coloniales del desarrollo comparativo: una investigación empírica". *Revista de economía institucional*, 7(13), pp.17-67.
- Arce Hortigüela, Ó. J. (2020). "El impacto de la crisis del Covid-19 sobre la situación financiera de las empresas no financieras en 2020: evidencia basada en la Central de Balances". Central de Balances. Resultados anuales de las empresas no financieras 2019. Disponible en <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/14317> (Consultado 10/01/2022).
- Balán, P. (2012). Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas. Anales Asociación Argentina de Economía Política XLVII Reunión Anual. Argentina.
- Bulit Goñi, E. (1995). "Potestades tributarias municipales, implicancias de la reforma Constitucional de 1994", documento de apoyo para la exposición del panelista, xerox, comisión N° 3. *XXV Jornadas Tributarias, CGCE, Mar del Plata*.
- Cárdenas, M. (2010). State Capacity in Latin America. *Economía*. 10 (2), 1-45. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/25800045> (Consultado 25/08/2022).
- CEPAL (2020). "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales". Informe especial, primer número. Disponible en <https://shortest.link/3dPc> (Consultado 10/01/2022)
- Delbianco, F. (2017). "Indicador Sintético de Actividad de Bahía Blanca". Disponible en <http://www.ecodata.uns.edu.ar> (Consultado 10/01/2022).
- El Cronista (2022). "Coronavirus: el Gobierno fijó precios máximos para productos 'esenciales'". Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Coronavirus-el-Gobierno-fijo-precios-maximos-para-productos-esenciales-20200319-0078.html> (Consultado 25/08/2022).
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2022). "Nueva etapa del ASPO y DSPO en la provincia de Buenos Aires". Disponible en [https://www.gba.gob.ar/comunicacion\\_publica/gacetillas/nueva\\_etapa\\_del\\_aspo\\_y\\_dspo\\_en\\_la\\_provincia\\_de\\_buenos\\_aires](https://www.gba.gob.ar/comunicacion_publica/gacetillas/nueva_etapa_del_aspo_y_dspo_en_la_provincia_de_buenos_aires) (Consultado 25/08/2022).
- Hanson, J. (2012). Forging then Taming Leviathan: State Capacity, Constraints on Rulers, and Development. Syracuse University. Disponible en: <http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson11a.pdf> (Consultado 25/08/2022).
- Ibáñez Martín, M. M., & Martínez, C. K. (2022). Endeudamiento y vulnerabilidad financiera: factores asociados. Un caso de estudio. "Apuntes de Economía y Sociedad", 3(1), 57-68.
- Kantorowicz, J. (2019). "Federalism". En R. Congleton, B. Grofman, & S. Voigt (Edits.), *The Oxford Handbook of Public Choice* (Vol. 2). New York: Oxford University Press.
- Katz, R., Jung, J., y Callorda, F. (2020). "El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19". *Documento de trabajo, Observatorio CAF del Ecosistema Digital*. Disponible en [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fscioteca.caf.com%2Fbitstream%2Fhandle%2F123456789%2F1540%2FEL\\_estado\\_de\\_la\\_digitalizacion\\_de\\_America\\_Latina\\_frente\\_a](chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fscioteca.caf.com%2Fbitstream%2Fhandle%2F123456789%2F1540%2FEL_estado_de_la_digitalizacion_de_America_Latina_frente_a) (Consultado 20/02/2022).

- Ministerio de Economía de la Nación (2022). "Portal de datos económicos". Disponible en <https://www.economia.gob.ar/datos/> (Consultado 10/01/2022).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2022). "COVID-19 - Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)". Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/covid-19-asistencia-de-emergencia-al-trabajo-y-la-produccion-atp> (Consultado 25/08/2022).
- Ministerio de Salud de la Nación (2022). "¿Qué medidas está tomando el gobierno?". Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno> (Consultado 25/08/2022).
- Ministerio de Salud de la Nación (2022). "Información epidemiológica". Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19/sala-situacion> (Consultado 25/08/2022).
- Moskovits, C. (2021). Una situación fiscal insostenible. *Indicadores de Coyuntura*, 636, pp. 6-8. Recuperado de: [www.fiel.org/publicaciones/IndicadoresCoyuntura//COYU\\_99\\_1636396773121.pdf](http://www.fiel.org/publicaciones/IndicadoresCoyuntura//COYU_99_1636396773121.pdf)
- Municipio de Bahía Blanca (2022). "Programas y acciones para el sector productivo y económico durante Covid-19". Disponible en: <https://www.bahia.gob.ar/coronavirus/programas-y-acciones-para-el-sector-productivo-y-economico-durante-covid-19/> (Consultado 25/08/2022).
- Musgrave, R. (1967): *Teoría de la Hacienda Pública*, Editorial Aguilar, Madrid
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press.
- Oates, W. (2005). "Toward a second-generation theory of fiscal federalism". *International Tax and Public Finance*, 12, pp 349-373.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2020). "Desigualdades sociales en tiempos de pandemia". Documento de trabajo, especial pandemia del Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina. Disponible en <https://shortest.link/34x3> (Consultado 10/01/2022).
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta* N° 50, Enero-Marzo. 71-122.
- Susmel, N. (2021). Ingresos en la pandemia. *Indicadores de Coyuntura*, 633, pp. 10-12. Recuperado de: [http://www.fiel.org/publicaciones/IndicadoresCoyuntura//COYU\\_99\\_1628285670564.pdf](http://www.fiel.org/publicaciones/IndicadoresCoyuntura//COYU_99_1628285670564.pdf)
- Susmel, N. (2021). Sin alcanzar el nivel pre pandemia. *Indicadores de Coyuntura*, 636, pp.10-11. Recuperado de: [www.fiel.org/publicaciones/IndicadoresCoyuntura//COYU\\_99\\_1636396773121.pdf](http://www.fiel.org/publicaciones/IndicadoresCoyuntura//COYU_99_1636396773121.pdf)
- Tiebout, C. (1956). "A Pure Theory of Public Expenditures". *Journal of Political Economy*, 64(5), pp 416-424.
- Voigt, S., & Blume, L. (2012). "The Economic Effects of Federalism and Decentralization - A Cross Country Assessment". *Public Choice*, 151, pp 229-254.

## Notas

- [1] El formulario se encuentra disponible en el siguiente link: <https://forms.gle/LpseHt8gArY2NCJbA>

## **Notas de autor**

- \* Cintia Karina Martínez pertenece al Dpto. de Economía UNS, IIESS (UNS-CONICET). Doctora en Economía Universidad Nacional del Sur.
- \*\* María Karina Martínez pertenece al Dpto. de Economía UNS, IIESS (UNS-CONICET). Doctora en Economía Universidad Nacional del Sur.