

CRECIMIENTO Y EQUIDAD EN LA
ARGENTINA
BASES DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA
PARA LA DÉCADA
SINTESIS Y PROPUESTAS

FIEL

(**AL DORSO:** ESTA INVESTIGACIÓN ES PARTE DEL PROGRAMA DE ESTUDIOS DE FIEL, APROBADO POR SU CONSEJO DIRECTIVO, AUNQUE NO REFLEJA NECESARIAMENTE LA OPINIÓN INDIVIDUAL DE SUS MIEMBROS NI DE LAS ENTIDADES FUNDADORAS O EMPRESAS PATROCINANTES)

INDICE GENERAL

SINTESIS Y PROPUESTAS

INDICE VOLUMEN I

Prólogo.....	1
Introducción.....	5
Parte I. La economía argentina a comienzos del nuevo siglo	
1. La economía argentina a comienzos del nuevo siglo.	
<i>M. Kiguel</i>	3 3
Parte II. El régimen monetario y el sistema financiero	
2. Diez años de Convertibilidad: evaluación y perspectivas.	
<i>E. Levy Yeyati</i>	7 7
3. El sistema financiero argentino y su regulación prudencial.	
<i>P. Guidotti y N. Dujovne</i>	1 3 1
Parte III. Política tributaria, responsabilidades fiscales y la administración del sistema	
4. El sistema impositivo argentino, la administración tributaria y la relación nación-provincias. <i>D. Artana, C. Moskovits,</i> <i>O. Libonatti y M. Salinardi</i>	2 1 5
Parte IV. El Estado y la asignación de recursos: las reformas procompetitivas	
5. El diseño de una política comercial procompetitiva y su funcionamiento en un escenario de regionalismo abierto.	
<i>M. Cristini</i>	3 3 1
6. El rol del Estado en la asignación eficiente de recursos: defensa de la competencia, regulación de servicios públicos e inversión en infraestructura. <i>S. Urbiztondo</i>	4 0 1
7. Desregulaciones pendientes en las jurisdicciones provinciales. <i>M. Garriga</i>	4 2 3
8. Las privatizaciones pendientes. El caso del Banco de la Nación. <i>G. Kippes y R. Palacio</i>	4 8 1
9. La regulación del mercado de trabajo. <i>J. L. Bour y</i> <i>N. Susmel</i>	5 2 3

INDICE VOLUMEN II

Parte V. En busca de mayor bienestar: reformas <i>base cero</i> en las instituciones sociales	
10. La organización de la Educación. <i>M. Echart</i>	5 5 3
11. Propuesta de reforma del sistema de Salud. <i>M. Panadeiros</i>	5 8 3
12. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP). <i>G. Kippes</i>	6 1 1
13. El Sistema de Seguridad Social. <i>J. L. Bour y N. Susmel</i>	6 4 3
14. Los programas sociales focalizados. <i>L. Gasparini</i>	6 7 9
15. La política de vivienda social y la modernización del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). <i>M. Cristini y N. Susmel</i>	7 0 1
Parte VI. En busca del buen gobierno	
16. La reforma del Estado y la reforma administrativa del sector público. <i>M. Solanet, M. Echart</i>	7 1 9
Parte VII. Mirando hacia adelante	
17. La economía política de la reforma. <i>S. Urbiztondo</i>	9 5 1
18. Una política económica para la década. <i>E. Szewach</i>	9 6 3

PROLOGO

En el tercer trimestre del año 2000 el Consejo Directivo de FIEL señaló su preocupación por lo que caracterizó como “frecuentes cambios de política económica” en los últimos años, que parecían asociarse con la ausencia de un diagnóstico claro de los problemas y desafíos que enfrentaba la Argentina. Se diseñó entonces un programa de trabajo que comprendía, en su primera etapa, un cuadro de situación de la economía argentina en todas sus dimensiones, una evaluación de las alternativas de política -teniendo en cuenta la experiencia teórica y práctica al nivel mundial y doméstico- y a partir de allí propuestas de reforma en todos esos ámbitos en forma consistente y coordinada.

El resultado de esa preocupación fue la investigación que se publicó en 2 volúmenes, en octubre del 2001 bajo el título “Crecimiento y Equidad en la Argentina. Una política económica para la década”. En este breve resumen del trabajo ofrece un rápido diagnóstico de los problemas pendientes a fines de la década del 90, y las principales reformas propuestas. Los investigadores participantes del proyecto fueron, en orden alfabético: Daniel Artana, Juan Luis Bour, Marcela Cristini, Nicolás Dujovne, María Echart, Marcelo Garriga, Leonardo Gasparini, Pablo Guidotti, Miguel Kiguel, Eduardo Levi Yeyati, Oscar J. Libonatti, Cynthia Moskovits, Fernando Navajas, Raúl Palacio, Mónica Panadeiros, Mario Salinardi, Manuel Solanet, Isidro Soloaga, Nuria Susmel, Enrique Szewach, Santiago Urbiztondo y Abel Viglione. Colaboraron también en distintas etapas de la discusión Damián Bonari, José María González Eiras, Verónica Pipp y otros profesionales. La dirección del trabajo estuvo a cargo de los economistas jefes de FIEL, actuando Enrique Szewach como coordinador desde marzo del 2001 y para la presentación preliminar del estudio en la Convención Anual de Bancos de ABA, realizada en el mes de junio.

No es la primera vez que FIEL encara un trabajo de la magnitud que asume la investigación completa reunida en los 2 volúmenes de “Crecimiento y Equidad en la Argentina. Una política económica para la década”. A mediados de la década de 1970 FIEL realizó el primer trabajo sistemático de relevamiento acerca de las empresas públicas, su importancia y evolución en la economía argentina. La preocupación por el papel que estaban asumiendo tales sociedades estatales, y el eventual impacto macroeconómico de utilizarlas con fines de intervención discrecional por parte de gobiernos de muy variada filiación política, fue el sustento para encarar aquel primer estudio. Ya en la década de 1980 se realizaron diversas investigaciones sobre la evolución y magnitud que estaba adquiriendo el gasto público en la Argentina. Se construyó la primera serie estadística homogénea sobre el gasto en los tres niveles de gobierno desde el año 1960 en adelante. Poco después, en la segunda mitad de los '80, llegaron las preocupaciones por la baja calidad del gasto público y, en particular, por el deterioro generalizado en la eficiencia y finalmente en los ingresos de la población que ello provocaba.

El estudio de mayor impacto desarrollado por FIEL en aquella década, completado en 1986, fue “*El Fracaso del Estatismo*”, en el que además se incluía una propuesta sistemática y ordenada de reforma del sector público argentino. Es un hecho bien documentado que dicha investigación fue un elemento decisivo que contribuyó a la sanción de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica dictadas en 1989, sobre cuyas bases se inició un proceso de reformas en toda la década siguiente. Muchas otras investigaciones siguieron profundizando las diversas dimensiones de reforma institucional que, por aquel entonces, se consideraban imprescindibles. De hecho todas ellas se iniciaron antes de producirse la estrepitosa caída del régimen soviético y de la mayoría de las economías “socialistas”, que encubrían sistemas profundamente autoritarios en lo político, social y económico.

Quince años después de *El Fracaso del Estatismo*, FIEL percibió la obligación de encarar una nueva investigación, ya que la tarea de reformas había quedado trunca. A pesar de tanta experiencia acumulada en la Argentina y en el mundo acerca de que el bienestar depende en forma crucial de establecer una economía de mercado, eliminando la discreción y la corrupción en el manejo de las políticas públicas, el mensaje no había llegado a todos. El trabajo fue, en tal sentido, el reflejo de que las reformas incompletas como las que encaró la Argentina en la década del '90 terminan generando altos costos para la sociedad que -tarde o temprano- encierran la semilla de iniciativas de contrarreforma.

El objetivo final que persigue la investigación es mejorar el bienestar de la comunidad, tal como se expresara quince años atrás en el prólogo de *El Fracaso del Estatismo: las propuestas y recomendaciones que aquí se presentan permitirán (...) liberar recursos hacia los sectores con mayor productividad, y mejorar la calidad de vida de la población por tres vías: la del crecimiento del ingreso en sí mismo, la de mayor calidad y cantidad de los productos y servicios que en la actualidad son ofrecidos por el Estado y, finalmente, la de los elementos de distribución progresiva del ingreso, tanto en la esfera regional como en la órbita de las familias o personas.*

El estudio pudo llevarse a cabo en los años 2000 y 2001 por el generoso aporte de las empresas patrocinantes de FIEL, y por todas aquellas que financiaron especialmente la investigación y participaron de Seminarios y Jornadas de discusión. Ellas fueron: Aseguradora de Caucciones, Asociación Argentina de Compañías de Seguros, Asociación de Bancos Argentinos (ABA), Banco BICE, Banco Comafi, Banco Europeo -BEAL, Banco Río, Bank Boston, Bbv Banco Francés, Bolsa de Comercio de Buenos Aires, C M S Operating, Camuzzi Argentina, Cargill, Cepas Argentinas, Cervecería Quilmes, Cia. de Radiocomunicaciones Móviles, Citibank NA, Coca Cola de Argentina, Coca Cola FEMSA, Droguería del Sud, Esso, Estudio Glibota, Fundación Cámara Española, Loma Negra CIASA, Massalin Particulares, Monsanto Argentina, Nobleza Piccardo, Novartis, Organización Techint, Pecom Energía S.A., Pirelli Argentina, Roggio S.A. / Metrovias, Shell CAPSA, Siembra AFJP, Siemens, Socma, Telecom, Telefónica de Argentina, UBS, Unilever, Vidriería Argentina, YPF.

En los seminarios y reuniones de trabajo se recogieron comentarios que contribuyeron a una mejor precepción de los problemas y formular propuestas de reforma. Un agradecimiento especial cabe en tal sentido a las siguientes personas: Francisco Badía Vidal, Jorge Basso Dastugue, Dieter Benecke, Martin Blaquier, Osvaldo Cortesi, Javier D'Ornellas, Julio Gómez, Mario Lagrosa, Carlos Leone, Daniel Lista, Juan Carlos Masjoan, Arnaldo T. Musich, Enrique Olivera, Carlos Pérez Rovira, Horacio Pericoli, Diego Yofre, Federico Zorraquin. Ninguno de ellos es, sin embargo, responsable de los errores que pudieran subsistir en esta presentación. Un resumen de las principales conclusiones del estudio se presentó en la reunión anual de la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA) el 26 de junio del 2001.

Juan Pedro Munro
Presidente

Luego de un período de alto crecimiento económico entre 1991 y 1998, la Argentina está inmersa en una recesión que lleva ya más de tres años. Esta crisis se explica por una sucesión de eventos externos adversos de inusual magnitud (deterioro de los términos del intercambio, devaluación de los socios comerciales principales y menor flujo de capitales hacia los países emergentes) pero también porque algunas reformas estructurales importantes no pudieron completarse durante la década pasada. Es cierto que la Argentina concretó muchas reformas de envergadura, aunque con diferente eficacia. Se aprobó la ley de convertibilidad, se redujo el desequilibrio fiscal estructural del sector público nacional y, en menor medida, de las provincias, se consolidó el Mercosur y se continuó con la apertura de la economía, se realizaron privatizaciones importantes, se reformó el sistema de pensiones y de accidentes de trabajo, se eliminaron las trabas a la inversión extranjera y se avanzó en otras medidas de desregulación. Pero no se progresó en mejorar las instituciones relacionadas con la seguridad jurídica, en la relación entre la nación y las provincias, en completar la mejora en las regulaciones laborales, en la desregulación a nivel provincial y municipal o en contener la expansión del gasto público y mejorar su eficacia. En cambio, aumentó la presión tributaria formal para financiar un nivel mayor de erogaciones del Estado y se incrementó la deuda pública a niveles que a comienzos del año 2001 fueron interpretados como de insolvencia. Tampoco se logró crear un fondo de estabilización fiscal que permitiera generar recursos fiscales en los momentos de auge para tenerlos disponibles en los de recesión, o en reducir fuertemente la evasión fiscal.

El objetivo principal de este libro es analizar cuáles son las reformas pendientes para que la Argentina pueda alcanzar un mayor crecimiento económico y, al mismo tiempo, brinde las mismas oportunidades de acceso a un mejor estándar de vida para los residentes en el país. Con el objeto de introducir el problema, en este capítulo se revisa la experiencia de crecimiento económico comparada y la problemática de la distribución del ingreso, y se analiza el caso argentino. En el resto de los capítulos se realiza un diagnóstico de los problemas y se sugieren reformas.

La globalización de la economía y la generalización de ciertas reglas de buen manejo económico han permitido que la economía mundial haya mostrado un crecimiento importante en las últimas décadas. Economías más integradas al mundo tanto en los movimientos de bienes como en los de capitales y prudencia fiscal con límites precisos al déficit y la deuda pública en algunos casos (Europa con las reglas de Maastricht es un ejemplo) han sido elementos clave para lograr ese desarrollo. Sin embargo, se asiste hoy a un debate sobre la distribución del ingreso, dado que se ha observado que en muchos países el mayor crecimiento ha ido acompañado de una desmejora en la distribución. La evidencia internacional no permite obtener una explicación contundente de este fenómeno, aunque es claro que debe analizarse con cuidado también el nivel absoluto de ingresos de las personas de menores recursos o pobreza extrema, y allí las conclusiones parecen ser algo más optimistas.

La experiencia internacional en materia de crecimiento económico y distribución del ingreso sugiere, también, que la parálisis en el proceso de reformas que la Argentina ha padecido en los últimos años puede ser muy costosa para el nivel de bienestar de la población, en particular cuando se proyectan períodos prolongados. La larga lista de reformas pendientes de la Argentina que se analizan en los demás capítulos de este trabajo muestra el problema en toda su dimensión, pero a la vez sugiere el alto retorno para la sociedad de reiniciar el proceso de cambios.

1. LOS DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO: TEORÍA Y EVIDENCIA EMPÍRICA

En la Argentina es frecuente observar en el análisis popular del tema del crecimiento una confusión entre elementos que hacen a las fluctuaciones del ciclo económico y el crecimiento del país. A diferencia del credo común que considera que depende de “factores de demanda”, lo cierto es que el desarrollo de una economía depende de “factores de oferta”. La producción de un país, como la de cualquier empresa, se obtiene a partir de la utilización de trabajo y capital (tanto físico como humano). Entonces, el crecimiento del producto es consecuencia de una mayor acumulación de estos factores primarios o de una mayor productividad de los mismos.

Los “factores de la demanda agregada” como el consumo, la inversión o las exportaciones no explican el crecimiento de largo plazo sino el destino de los bienes ya producidos. Sí son relevantes en el ciclo económico: dado un crecimiento potencial definido por los “factores de oferta”, en

un año determinado un país puede encontrarse por encima de lo que sugiere la tendencia de largo plazo porque se ha dado un “boom” de consumo circunstancial. Pero más allá de la importancia de estos factores “transitorios” el crecimiento relevante para poder acercarse a los niveles de vida de los países desarrollados depende del ritmo de acumulación del trabajo y del capital, y de la productividad (la llamada Productividad Total de los Factores o PTF). En otras palabras, el crecimiento del producto por habitante depende o bien del capital (físico y humano) por habitante o bien de una mayor eficiencia global de la economía.

Por ello, es relevante determinar la contribución relativa de cada uno de ellos y de qué depende que la contribución sea positiva. Más importante para el objetivo de este libro es cuantificar la relevancia de las políticas públicas para contribuir a alentar la inversión y las ganancias de productividad. Ello contribuirá a determinar qué acciones deben tomarse para mejorar las perspectivas de crecimiento de la Argentina en los próximos años.

Resultados de la experiencia internacional en materia de crecimiento económico. En los párrafos que siguen se resume la evidencia internacional y las implicancias a partir de ésta, tal cual surge de la literatura reciente sobre el tema.

- a) *El crecimiento requiere esfuerzos permanentes de acumulación y ganancias de productividad.* En los estudios de mayor cobertura de países y para periodos de análisis largos se puede observar que existe una correlación de sólo 17% entre aquellos países que lograron un buen desempeño en el producto por trabajador en el periodo 1960-1975 con aquellos que lo obtuvieron en el periodo 1975-1990. Esto sugiere que no es fácil mantener las condiciones que facilitan el logro de un alto crecimiento.
- b) *La evidencia de que existe un fenómeno de convergencia hacia los niveles de desarrollo de los países más adelantados no encuentra un soporte importante en la estimación empírica.* Este resultado es relevante y a la vez desalentador para los países en desarrollo. La hipótesis de la convergencia desde los países y regiones pobres hacia los más ricos permitía un buen resultado casi “por inercia”. En un trabajo reciente Easterly y Levine confirman esta hipótesis al analizar el desempeño de varios países. No sólo se observa una diferencia creciente en el nivel del PBI per cápita, sino que además el crecimiento no es persistente. La experiencia de la Argentina en el período 1960-1990 es un ejemplo de divergencia en el crecimiento, perdiendo posiciones con relación a los países desarrollados.
- c) *Tanto la acumulación de capital (físico y humano) y el aumento en el número de trabajadores como los aumentos de productividad juegan un papel importante para explicar el crecimiento.* En uno de los estudios más influyentes se atribuía alrededor del 80% de las diferencias en el crecimiento per cápita entre países a la mayor acumulación de capital por habitante, pero más recientemente se ha llegado a la conclusión opuesta: la mayor eficiencia (ganancias de productividad) explica al menos la mitad de las diferencias de desarrollo entre países; incluso en un reciente trabajo del Banco Mundial se le atribuye el 70% y sólo el 30% restante al aumento del capital físico por trabajador mientras que en el trabajo de Easterly y Levine se habla de porcentajes todavía algo superiores para la PTF.
- d) *Los avances en la PTF pueden interpretarse como reducciones en los costos reales y como tales dependen de una gran cantidad de factores.* Una explicación razonable de los hechos podría ser la siguiente: la mayor productividad reduce costos; en un primer momento ello aumenta la tasa de retorno sobre la inversión y vuelve más claramente visibles las oportunidades de nuevas inversiones, más adelante se traduce en mayores salarios y el proceso vuelve a repetirse con empresas que encuentran nuevas formas de reducir costos. No es casual que en la comparación entre países se observe que los de mayor crecimiento tienen mayor aumento en la PTF y, en general, también mayor rendimiento del capital. También es importante destacar que existen ejemplos de crecimiento negativo de la PTF que señalan un retroceso en términos de eficiencia; la Argentina de los 70 y los 80 es un ejemplo.
- e) *En el mismo sentido se puede destacar que al analizar el crecimiento de la PTF dentro de sectores de un mismo país y dentro de empresas de un mismo sector no se observa uniformidad en los resultados.* Así los sectores económicos que lideran las ganancias de productividad no son los mismos a lo largo del tiempo, y lo propio ocurre con las empresas dentro de cada sector. Conviven al mismo tiempo empresas con altas PTF y otras con PTF negativas aun dentro de sectores muy exitosos. Ello le permite concluir a autores como Harberger que el crecimiento tiene una clara característica schumpeteriana (de creación “destructiva”) y no puede ser atribuido

buido a un único factor como las economías de escala, la educación o el conocimiento. Si así fuese los sectores o empresas que invierten más en capital humano o en investigación y desarrollo deberían liderar siempre el desarrollo y ello no se observa en los estudios detallados realizados para Estados Unidos y unos pocos países en los cuales se puede desagregar la información. Por supuesto que todos esos factores son importantes para el crecimiento, pero el elemento clave pasa por entender que el proceso no depende de una decisión única de política económica sino de la creación de un marco adecuado para que puedan lograrse esas reducciones de costos reales.

- f) *Por ello no es casual que los estudios de crecimiento encuentren que políticas generales que no tienen una relación directa con la acumulación de capital o la productividad, tengan un papel importante en las experiencias exitosas.* Para poder reducir costos y que ello se traduzca en un crecimiento del conjunto del país, las empresas deben poder visualizar los “precios correctos”. La estabilidad macroeconómica juega entonces un papel importante ya que la inflación oscurece los precios relativos. Del mismo modo la apertura de la economía, mercados de capitales desarrollados y sin controles de tasas de interés y un sistema tributario que no potencie las distorsiones ayudan al crecimiento porque alientan reducciones de costos genuinas. También un marco legal e institucional adecuado y estable juega un papel central al asegurar el respeto de los derechos de propiedad, esencial para el funcionamiento de una economía de mercado. Finalmente, algunos estudios también señalan la importancia de la inversión en infraestructura (generalmente medida con indicadores de telecomunicaciones), la inversión extranjera como vehículo de las nuevas tecnologías y menores fluctuaciones económicas (a mayor volatilidad del crecimiento menor crecimiento de largo plazo). A modo de síntesis Dollar y Kraay señalan que los factores que mejor explican el crecimiento económico relativo son la estabilidad macroeconómica, la disciplina fiscal, la apertura de la economía y la estabilidad en las reglas de juego (seguridad jurídica). Ellas son las claves que alimentan el proceso de inversión y generan las condiciones adecuadas para lograr las ganancias de PTF.
- g) *La acumulación de capital físico y humano es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar una mayor tasa de crecimiento económico.* Respecto del capital físico importa la productividad social de la inversión; en otras palabras, mayor inversión pública y privada que no es productiva porque demanda una alta erogación de recursos (sea por derroche en el proceso de inversión pública o porque el sector privado compensa una utilización excesiva de recursos con fondos que percibe del sector público vía desgravaciones o subsidios) no permiten lograr un alto crecimiento. Al respecto es ilustrativa la experiencia de la Argentina. En la década del 80 con una tasa de inversión de 16,8% del PBI el país promedió un crecimiento por año de -1,1%; en el periodo 1991-1998 con sólo un aumento de la inversión de 2% del PBI (18,8% en promedio) el crecimiento real fue de casi 6% por año. Evidentemente, la calidad de la inversión fue notoriamente superior luego de las reformas de los años 90.
- h) *La mayor relevancia de la PTF como clave del crecimiento es consistente con la larga serie de estudios que muestran la ineficacia de las llamadas “políticas activas” para generar inversiones, crecimiento y empleo.* En los Estados Unidos se ha comparado el desempeño económico de los Estados que utilizan estas políticas de “elección del ganador” y lo premian con beneficios fiscales o subsidios, con la de aquellos Estados que enfatizan el papel de la inversión en educación y de la infraestructura. Los trabajos de investigación muestran que estos últimos han crecido más y generado más empleo que los primeros. Las mismas conclusiones se obtienen de estudios recientes sobre la eficacia de las políticas de la Comunidad Europea hacia las regiones más atrasadas. Crear un buen clima de negocios a través de la estabilidad y las reglas de juego claras, brindando los incentivos a la eficiencia por medio de la apertura económica y políticas horizontales (es decir, aquellas que son uniformes para todos los sectores, regiones y empresas) aseguran un crecimiento importante al alentar el esfuerzo empresarial por reducir costos y realizar inversiones guiadas por precios que reflejan adecuadamente los costos de oportunidad (en lugar de precios “mentirosos” que hacen artificialmente rentables a inversiones que son muy costosas en el uso de recursos productivos).
- i) *Si bien la educación es importante para el desarrollo según puede inferirse de los estudios de datos microeconómicos que muestran un efecto claro sobre los salarios (en otras palabras, la educación aumenta la contribución por unidad de trabajo), no se obtiene una conclusión tan contundente en los análisis agregados, seguramente por problemas de medición del nivel de capital humano. Existe alguna evidencia de que la mera acumulación de capital humano no resuelve el problema como ilustra el caso de Corea antes de 1960. Tampoco existen mediciones*

que permitan distinguir, con claridad, si es más importante la cobertura que la calidad de la educación o viceversa, aunque se presume que las dos tienen relevancia.

Los casos de Chile, Irlanda y Nueva Zelanda por otro lado son ejemplos recientes de economías que arrastraban problemas crónicos y encararon reformas profundas con resultados dispares.

Nueva Zelanda implementó un programa muy profundo de estabilización y reformas estructurales a partir de mediados de los años 80. Nueva Zelanda era un país con una fuerte intervención del Estado en la economía, pero a partir de mediados de la década de 1980 llevó adelante un programa de desregulación de la economía, de achicamiento del estado y de privatizaciones de las empresas públicas. También se avanzó en la reducción del déficit fiscal, se le dio independencia al Banco Central para que le llevara adelante una fuerte baja de la tasa de inflación (que realizó con éxito), y se flexibilizó el mercado laboral. En otras palabras, llevó adelante un programa que en líneas generales respondió a lo que se conoce como el consenso de Washington. La principal diferencia con la Argentina es que Nueva Zelanda tiene un sistema de tipo de cambio flotante. Sin embargo, quince años después, Nueva Zelanda no ha logrado consolidar tasas de crecimiento que superen la de países comparables. ¿Qué pasó?

Un reciente estudio realizado en el Fondo Monetario Internacional argumenta que si bien el programa económico que implementó Nueva Zelanda no ha logrado aumentar la tasa de crecimiento en forma significativa, las reformas están empezando a dar resultados positivos, pero que para que puedan obtenerse todos los frutos de las reformas es necesario completar algunas reformas clave, tales como terminar de flexibilizar el mercado laboral. Además, gran parte de las reformas estructurales, especialmente las inversiones en capital humano y en tecnología, que tienen impacto duradero en la tasa de crecimiento llevan tiempo en madurar, y su efecto bien puede llevar más de una década en materializarse.

En el caso chileno, una economía que viene consistentemente mostrando una de las tasas más altas de crecimiento de América latina, las reformas comenzaron a mediados de los 70. Sin embargo, la economía chilena sufrió una profunda recesión a principios de los 80 cuando el producto llegó a caer un 14,1% en 1982, y un 0,7% en 1983. El boom económico chileno recién se consolida en 1985, unos diez años después del comienzo de las reformas estructurales. Gran parte del éxito chileno fue que la crisis de 1982-1983 fue utilizado como una oportunidad para profundizar las reformas estructurales y reforzar el modelo de crecimiento basado en una economía de mercado, abierta y con estabilidad macroeconómica.

Irlanda representa un tercer caso interesante, dado que es un país que en la segunda mitad de la década del 80 sufría una tasa de desempleo del orden del 18%, una deuda que excedía el 110% del producto y un déficit fiscal del orden del 12% del PBI. En los años 90 logró con éxito revertir esos indicadores y bajar la tasa de desempleo al 3,7%, probablemente el más bajo de Europa, y logró equilibrar sus cuentas fiscales y bajar la deuda pública. El éxito de Irlanda en gran parte se debió a la consolidación fiscal que comenzó en la segunda mitad de los 80 e incluyó una baja importante del gasto público y de la implementación de importantes reformas estructurales, como la flexibilización del mercado laboral. Además, gracias a la legislación que favorece la inversión extranjera, y buenas políticas de empleo pudo sacar provecho del boom tecnológico de los 90, desarrollando un Silicon Valley en Europa. Sin duda que la adopción del euro ayudó, pero Irlanda pudo aprovechar esa oportunidad debido a que tenía estabilidad macroeconómica y un entorno que favorecía la inversión.

De estas experiencias surgen al menos tres lecciones importantes. Primero, los procesos de reforma estructural son lentos y por lo general no dan resultados en forma rápida. Aspectos tales como mejoras en la educación o en el marco institucional llevan tiempo en dar frutos. Pero cuando se mantienen y profundizan a lo largo del tiempo suelen ser exitosos y generan un aumento en la tasa de crecimiento de largo plazo. Segundo, las crisis suelen ser una oportunidad para la implementación y/o consolidación de las reformas. En particular, en el caso chileno el mantenimiento de las políticas promercado luego de la crisis de 1982 fue el comienzo de un ciclo de casi quince años de altas tasas de crecimiento en forma consistente. Tercero, el régimen cambiario no parece ser un factor central en el éxito. Nueva Zelanda aún no ha logrado aumentar en forma significativa su tasa de crecimiento a pesar de tener un sistema de tipo de cambio flexible, mientras que Irlanda creció fuertemente con tipo de cambio fijo.

2. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

El tema de la distribución del ingreso y su cercana dimensión, la pobreza, han adquirido una inusitada importancia en el debate contemporáneo, acompañando el gran cambio tecnológico que está en marcha. El desarrollo económico va generando un impulso ético por moldear una sociedad más homogénea y cohesionada, que exhiba un menor nivel de desigualdad y un mayor sentido de oportunidad y realización. Esta dimensión se ve potenciada por la percepción de una creciente desigualdad entre países que excede lo imaginable dentro de cada comunidad nacional. Este conflicto entre deseo y percepción, exagera la demanda de respuestas en materia económica y social a esta realidad. A ello ha contribuido la creciente integración de la economía mundial y el colapso de los regímenes totalitarios de economías centralmente planificadas, así como los esfuerzos de reforma económica que acompañaron y aprendieron de las experiencias del este asiático y chilena, entre muchas otras.

En ese contexto, tanto en Latinoamérica como en el este de Europa, el creciente éxito en términos de modernización y eficiencia no siempre ha venido acompañado por la perspectiva de una sociedad menos desigual, reclamando en consecuencia una mayor atención pública a este debate.

Esta sección está destinada a analizar el problema distributivo en el contexto internacional. Desafortunadamente, las estadísticas distributivas son poco comparables entre países dadas las diferencias en el tipo de encuesta usada, el alcance geográfico, el período de cobertura, los conceptos incluidos en el ingreso, el uso de ajustes por variables demográficas, las correcciones por subdeclaración y no respuesta, la forma de construir los estratos, el método de cómputo de los indicadores de desigualdad, y varios otros factores. Estas diferencias exigen cautela a la hora de obtener conclusiones de las comparaciones internacionales.

Una de las principales observaciones de la evidencia empírica internacional es que la desigualdad en la distribución del ingreso varía mucho más entre países que en el tiempo en un mismo país. Los cambios en la desigualdad en un país suelen ser lentos, mientras que las diferencias entre países son muy marcadas.

Deininger y Squire han consolidado estimaciones de la distribución del ingreso en varios países del mundo. El cuadro 1 presenta un resumen de esa información, a través del promedio de los Ginis del ingreso familiar para varios países.

Del cuadro se desprende que los países latinoamericanos están entre los de mayor nivel de desigualdad en el mundo. Varias naciones del sudeste asiático también presentan desigualdad relativamente alta, aunque menor a la latinoamericana. Los países del sur de Europa, Estados Unidos y Japón tienen niveles de desigualdad alrededor del promedio. Las naciones del norte y centro de Europa presentan baja desigualdad, al igual que Taiwan y China. Finalmente, los países de Europa oriental han tenido durante varias décadas niveles bajos de desigualdad.

Desafortunadamente, en la tabla no se encuentra la Argentina. La estimación sobre la base de deciles del coeficiente de Gini del ingreso total familiar sin ajustar por subdeclaración para el promedio 1990-1997 para los dieciséis aglomerados urbanos considerados arroja un valor de 0,44, similar a Venezuela. Según estos cálculos, la Argentina se ubicaría entre los países más igualitarios de América latina, aunque con un nivel de inequidad claramente superior a la media y a la mediana mundial.

El Banco Interamericano de Desarrollo recientemente publicó un estudio sobre la desigualdad en América latina. La Argentina aparece como uno de los países más igualitarios junto a Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela. Brasil es la economía con mayor desigualdad en el continente (y probablemente en el mundo).

Sin embargo, debe mencionarse que América latina experimentó durante la década del 80 un significativo aumento de la desigualdad. Varios países latinoamericanos evidenciaron altas tasas de crecimiento del Gini en la "década perdida". Aunque la Argentina presenta coeficientes de Gini menores, las tasas de aumento fueron en general superiores al resto de los países latinoamericanos. La evidencia para la década del 90 es más escasa a nivel comparativo. Londoño y Székely muestran que pese a las grandes transformaciones el Gini de la región tomada como un todo se ha mantenido estable.

Cuadro 1. Coeficiente de Gini

País	Gini	País	Gini	País	Gini
BRASIL	0.578	FRANCIA	0.431	CHINA	0.327
MEXICO	0.546	SRI LANKA	0.425	YUGOSLAVIA	0.326
HONDURAS	0.545	HONG KONG	0.416	DINAMARCA	0.321
PANAMA	0.524	SINGAPUR	0.401	SUECIA	0.317
CHILE	0.518	INDONESIA	0.401	INDIA	0.314
COLOMBIA	0.515	PAKISTAN	0.381	CANADA	0.313
MALASIA	0.504	AUSTRALIA	0.379	ALEMANIA	0.312
IRAN	0.498	PORTUGAL	0.366	FINLANDIA	0.299
TUNEZ	0.491	Promedio	0.362	TAIWAN	0.296
JAMAICA	0.488	BANGLA DESH	0.358	HOLANDA	0.286
FILIPINAS	0.476	ESTADOS UNIDOS	0.353	BELGICA	0.270
REP. DOMINICANA	0.469	ITALIA	0.349	GRAN BRETAÑA	0.260
TRINIDAD TOBAGO	0.462	JAPON	0.348	POLONIA	0.257
COSTA RICA	0.460	N. ZELANDIA	0.344	HUNGRIA	0.247
BAHAMAS	0.458	NORUEGA	0.342	BULGARIA	0.233
TAILANDIA	0.455	COREA	0.342	CHECOSLOVAQUIA	0.223
VENEZUELA	0.444	ESPAÑA	0.329		

Fuente: Elaboración propia en base a *Li, Squire, y Zou (1998)*

Una conclusión preliminar de esta evidencia escasa y fragmentada es que a) la Argentina presenta niveles de desigualdad bajos comparados con otros países latinoamericanos, pero que b) en las últimas dos décadas la desigualdad parece haber aumentado más marcadamente que en gran parte de los países latinoamericanos. La Argentina parece estar acercándose a los altos niveles de desigualdad del resto de América latina.

El aumento de la desigualdad no es un fenómeno único de América latina. De hecho, la distribución del ingreso se ha vuelto más desigual en la mayoría de los países de la OCDE en las últimas décadas, en especial en Estados Unidos y Gran Bretaña. En Estados Unidos la distribución mejoró hasta fines de los 60, validando la hipótesis de Kuznets según la cual la desigualdad debía caer cuando el país entraba en la etapa de alto desarrollo. Sin embargo, a principios de la década del 70 se inició un ciclo creciente de la desigualdad que se extendió hasta mediados de los 90, situando al coeficiente de Gini en los niveles de la Segunda Guerra Mundial. Gran Bretaña, a partir de fines de los 70 constituye uno de los casos más drásticos de aumento de la desigualdad: en alrededor de quince años el Gini del ingreso total familiar creció en 10 puntos porcentuales.

Varias explicaciones se han adelantado para explicar el fenómeno de creciente desigualdad: el cambio de la demanda mundial a favor de bienes y servicios intensivos en mano de obra calificada, los cambios tecnológicos sesgados contra la mano de obra no calificada, la globalización y la mayor apertura comercial de países con mano de obra barata, el debilitamiento del sindicalismo, la disminución del rol del Estado, la mayor aceptación social de diferencias de ingresos, y decenas de hipótesis más. No existe todavía una evidencia clara que permita concluir cuáles han sido los factores más relevantes. En un trabajo reciente Dollar y Kraay se preocupan por analizar el impacto distributivo del crecimiento y no encuentran evidencia de que haya aumentado la desigualdad como comúnmente se argumenta.

3. EL CASO ARGENTINO

3.1. Las reformas económicas de los años 90

Los años 90, sin lugar a dudas, representaron un importante punto de inflexión en el diseño de la política económica argentina. De hecho, se revirtieron gran parte de las políticas económicas que se adoptaron a partir de los años 30, cuando nuestro país optó por una estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones, en el uso más activo de las políticas

monetaria y fiscal para el manejo del ciclo económico y dónde el Estado jugó un papel preponderante en la producción de bienes y servicios y en la asignación de recursos.

A lo largo de estas seis décadas la Argentina fue retrocediendo fuertemente en su posición a nivel mundial. En los años 20 figuraba entre los diez países con mayor ingreso per cápita del mundo, por encima de países como Alemania e Italia. Hacia fines de los años 80 la Argentina había retrocedido en forma dramática en ese ranking y hoy, de acuerdo con el último informe del Banco Mundial se encuentra en el puesto 56 con un PBI per cápita similar al de países como Hungría, Eslovaquia, y la República Checa, y muy por debajo de países como Australia, Canadá y Nueva Zelanda, que eran comparables con la Argentina décadas atrás.

Ese retroceso hizo eclosión en la década del 80, cuando la Argentina sufrió un fuerte deterioro en sus indicadores macroeconómicos, cuyo disparador inicial fue la crisis de la deuda y la cesación de pagos luego de la devaluación mexicana de 1982, y que concluyó con la hiperinflación de 1989-1990. Durante la llamada década perdida la economía argentina sufrió una caída del producto del 0,7% anual lo que implicó la peor performance a nivel mundial con la sola excepción de Nicaragua.

La magnitud de la crisis económica de fines de los 80 generó la oportunidad y la demanda por las grandes transformaciones que se llevaron adelante en los años 90. Ya no era posible seguir adelante con una tasa de inflación que en su pico rondaba el 12.000% anual, con déficit fiscales de más del 10% del PBI, y con un PBI que seguía desplomándose. Además, como resultado de la crisis fiscal, la provisión de servicios públicos a cargo del Estado, tales como energía, telecomunicaciones, etc., había colapsado y era necesario buscar alternativas para generar las inversiones en estas áreas. No había sector de la economía que fuera ajeno a la crisis, existía una clara demanda por cambios radicales.

La respuesta a esta crisis fue la implementación de un programa de estabilización y reformas estructurales en los años 90, que comúnmente se conoce como el plan de Convertibilidad. El objetivo de este programa fue restablecer la estabilidad macroeconómica, e implementar cambios estructurales para que la Argentina pueda volver a una senda de crecimiento de largo plazo. A pesar de que la reforma monetaria fue sólo uno de los componentes de este programa, el hecho de que el tipo de cambio fijo fuera uno de los pilares más visibles del programa es lo que llevó a que el programa se lo conozca genéricamente como el plan de Convertibilidad.

En términos generales el plan de Convertibilidad se apoyó sobre cuatro pilares. Primero, la reforma monetaria, instrumentada a través de la ley de convertibilidad, que tuvo como objetivo principal eliminar la inflación y restablecer la confianza en el peso. Segundo, la reducción del déficit fiscal que buscó consolidar la estabilidad de precios y así garantizar que el gobierno no tuviera necesidad de recurrir a la emisión monetaria para financiar el déficit fiscal. Tercero, las reformas estructurales, tales como las desregulaciones, la apertura económica y las privatizaciones apuntaron a generar las bases para que la estabilidad económica fuera acompañada de crecimiento económico. Finalmente, se fortaleció el marco institucional con medidas tales como la independencia del Banco Central, la creación de órganos de regulación de las empresas privatizadas, el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Valores, etc.

Al igual que en la mayor parte de los programas que se implementaron para eliminar procesos hiperinflacionarios a lo largo de la historia, la Argentina adoptó un programa que se basó en la fijación del tipo de cambio para generar estabilidad de precios. Esta política se llevó adelante a través de la ley de convertibilidad y la independencia del Banco Central. La ley de convertibilidad tiene tres elementos fundamentales que ayudaron a frenar la inflación. Primero, se fijó el tipo de cambio en un peso por un dólar, con lo cual se proveyó un ancla nominal que es indispensable en este tipo de programas. Esto fue particularmente importante en el caso argentino dado que la mayor parte de los precios se fijaban en dólares durante la hiperinflación. Al fijarse la paridad del dólar implícitamente se fijaba el nivel de precios. Segundo, se impuso la obligación de respaldar la base monetaria con reservas internacionales, lo que generó credibilidad en el programa y contribuyó a diferenciarlo de planes de estabilización anteriores que también habían utilizado el tipo de cambio fijo como ancla nominal pero que terminaron fracasando. Finalmente, se limitaba significativamente la capacidad del Banco Central para financiar al Tesoro, ya que sólo podía hacerlo a través de títulos públicos, comprados a precios de mercado. Además, y para limitar aún más la capacidad de financiar al Tesoro, se estableció que el stock de títulos públicos no podía crecer más del 10% anual.

El ajuste fiscal fue el segundo elemento que ayudó a asegurar la estabilidad de precios. La Argentina ingresa a la década del 90 con déficit fiscales que superaban el 8% del PBI y que se

financiaban en gran parte con el impuesto inflacionario. Obviamente que la mera existencia de la inflación había desarticulado el sistema de recaudación tributaria a través del efecto Olivera-Tanzi, que fue llevado a su extremo debido a la hiperinflación. Déficit fiscales de esa magnitud hacían inviable cualquier programa de estabilización.

Rápidamente se logró una importante mejora en la situación fiscal, generándose un superávit del 0,4% del PBI en 1992. Gran parte de este ajuste se debió a un aumento en la recaudación que permitió sustituir el impuesto inflacionario por impuestos tradicionales, pero también fue importante una baja de gastos equivalente al 5% del PBI. Un hecho importante es que el aumento de recaudación se logró a pesar de la eliminación de impuestos distorsivos tales como las retenciones a las exportaciones y las altas tarifas de importación que se habían introducido debido a la facilidad de recaudación que tenían en una economía que se caracteriza por la alta evasión. La pérdida de estos ingresos fue compensada por aumentos en impuestos más adecuados desde el punto de vista de eficiencia tributaria tales como el impuesto al valor agregado y a las ganancias.

El gasto público consolidado se redujo de un pico del 38% del PBI en 1989 al 31,6% en 1992. Esto fue sin duda ayudado por las privatizaciones que se realizaron en estos años, dado que las empresas públicas representaban un porcentaje importante del déficit del sector público en la década del 80. Finalmente, la ley de convertibilidad también llevó a la eliminación del déficit cuasifiscal, o sea el que se generaba a través del pago de subsidios, seguros de cambio y de intereses sobre encajes por parte del Banco Central y que constituía una parte importante de los desequilibrios fiscales. De acuerdo con algunas estimaciones el déficit cuasifiscal rondó el 4% del PBI hacia mediados de la década de 1980.

A los efectos de asegurar que el ajuste fiscal se mantuviera a lo largo de los años se llevaron adelante reformas del Estado que a través de retiros voluntarios y de otros mecanismos logró una baja en el empleo en la administración central y en los organismos descentralizados tales como la ANSeS, Pami, DGI, etc. De acuerdo con algunas estimaciones como resultado de estas reformas se redujeron en aproximadamente 120.000 el número de empleados públicos en la administración nacional. Este ahorro en el sector público nacional fue sin embargo compensado con aumentos en el empleo en las provincias, con lo cual en realidad se observa un aumento en el número de empleados públicos entre 1991 y 1999.

Las privatizaciones tuvieron el doble objetivo de reducir el déficit fiscal (dado que las empresas públicas eran responsables de una importante parte del desequilibrio fiscal) y de mejorar la eficiencia de la economía para favorecer el crecimiento. Además, la mayor parte de las empresas públicas tenían dificultades de caja que no les permitía realizar las inversiones indispensables para poder brindar los servicios.

Las privatizaciones se transformaron en una de las piezas clave para llevar adelante el plan de Convertibilidad. A través de un instrumento de política económica se lograban varios objetivos simultáneamente: aumentaban los ingresos al tesoro por la venta de las empresas públicas (ingresos fiscales de capital) lo que permitía reducir deuda o financiar inversión pública, se reducía el déficit fiscal corriente dado que estas empresas eran deficitarias, y se generaban nuevas inversiones y ganancias en eficiencia dado que los compradores de las empresas privatizadas se comprometían a realizar inversiones y a proveer servicios que anteriormente las empresas públicas estaban imposibilitadas de brindar.

Como resultado de las privatizaciones se estima que se generaron ingresos por unos 16.000 millones de dólares entre 1991 y 1998. Además hubo importantes mejoras en la provisión de los servicios. Por ejemplo, el número de líneas telefónicas fijas aumentó de 3,1 millones en 1990 a 8 millones en el 2000 y a 14 millones si se incluyen los teléfonos celulares; la capacidad de producción energética se incrementó de 11.990 MW en 1992 a 20.719 en el 2000; en ferrocarriles aumentó un 120% la cantidad de pasajeros urbanos; los hogares con acceso a agua corriente pasaron de 5,7 millones en 1993 a 7,7 millones en el 2000. Si bien hubo problemas con la determinación de las tarifas o se observó falta de competencia en provisión de algunos servicios, estos problemas se han ido moderando con el tiempo. En perspectiva las privatizaciones en su conjunto fueron positivas.

Se avanzó con la desregulación y la apertura económica con el objetivo de proveer incentivos para la inversión y la producción. La tarifa promedio de importación se redujo de aproximadamente el 35% en los 80 al 13,5% en 1999, que a pesar de estar bastante por encima de la de las economías más abiertas de cualquier modo representó una mejora importante. También se simplificó enormemente el trámite para la importación de mercancías y se eliminaron

gran parte de las restricciones cuantitativas que existían. Un componente importante para ayudar a la apertura económica fue la baja de los costos portuarios gracias a la privatización y desregulación en esta área y mejoras en los procesos que implementó la aduana que facilitaron los trámites de importación.

También hubo importantes avances en la eliminación de regulaciones superfluas como por ejemplo las que fijaban los aranceles de algunos profesionales y se cerraron instituciones tales como la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes que sólo generaban trabas burocráticas y no cumplían un rol constructivo.

Un componente importante de este programa fue la regularización de la deuda externa, dado que a principios de los 90 aún no se había llegado a un acuerdo con los acreedores externos después de que la Argentina entró en cesación de pagos a principios de los años 80. Con la aplicación del plan Brady, la Argentina logró refinanciar en 1993 unos 28.500 millones de dólares de deuda bancaria vencida. Esta regularización fue indispensable para que el Estado argentino y el sector privado pudieran retornar al mercado de capitales en forma voluntaria y así satisfacer gran parte de sus necesidades financieras.

En el sistema financiero, la desregulación de las tasas de interés, sumada a la estabilidad macroeconómica y a una regulación prudencial más estricta por parte del Banco Central permitió un fuerte crecimiento de los agregados monetarios y un importante aumento del crédito al sector privado. Este crecimiento de los agregados monetarios dentro del marco de la convertibilidad llevó a un aumento de las reservas internacionales de 6.500 millones de dólares en 1991, a más de 32.000 millones de dólares en el 2000.

3.2 El lado oscuro del boom de los 90

La mejora que se observó durante gran parte de los años 90 tuvo como contrapartida algunas debilidades en la performance macroeconómica que generaron dudas acerca de la viabilidad de algunas partes de la estrategia, y críticas al “modelo” implementado. La prolongada recesión que el país experimenta desde 1998, el aumento del desempleo y en consecuencia de la pobreza, la percepción de una mayor volatilidad del producto y de los flujos de capitales, el deterioro fiscal y el consecuente fuerte aumento del riesgo país, y el proceso de concentración que se observó en la economía fueron tal vez las principales causas de esos cuestionamientos.

El aumento en la tasa de desempleo que se observa en 1995 y más recientemente en las últimas mediciones ha sido sin duda una de las mayores preocupaciones en materia macroeconómica. Hay una diferencia importante en la evolución del desempleo en la primera época de la convertibilidad (1991-1995) y en el período subsiguiente, ya que en los primeros años la tasa de desempleo aumenta a pesar de un aumento en el producto y en el empleo, mientras que en la segunda mitad de la década se observa una correlación más cercana entre la evolución de la tasa de desempleo y el ciclo económico. Así, observamos que la tasa de desempleo cae del 18,4% en mayo de 1995 a 13,7% en octubre de 1997, coincidiendo con la expansión económica mientras que vuelve a subir en los últimos años llegando a 14,7% a fines del 2000 como resultado de la profunda recesión que vive la economía. Esto indica que, en contraposición con lo que ocurrió a principios de la década, una de las mejores formas de disminuir la tasa de desempleo es a través de medidas que estimulen el crecimiento económico .

Una disminución del costo laboral a través de una baja de impuestos y de una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo es un segundo factor que ayudaría a bajar la tasa de desempleo. Si bien se ha avanzado algo en este campo, a través de bajas en los aportes patronales y otros impuestos al trabajo, de las reducciones de las indemnizaciones por despido, o proveyendo más flexibilidad en la negociación de los contratos de trabajo, aún falta mucho por lograr, especialmente en los convenios del sector público donde subsisten rigideces importantes. Esta mayor flexibilidad del mercado laboral sin duda que ayudaría a consolidar el régimen de convertibilidad cambiaria.

Una segunda fuente de preocupación ha sido la dependencia del ciclo económico argentino con respecto a la situación financiera internacional que enfrentan los países emergentes y las oscilaciones que sufrió nuestra economía como resultado de las frecuentes e intensas crisis externas. Desde 1995 en adelante la Argentina tuvo que sobrellevar los efectos del tequila, de la crisis asiática, del *default* ruso, de la devaluación brasileña, y más recientemente de la crisis turca. Además, los flujos de capitales a nuestro país se resintieron como resultado de crisis

“políticas” domésticas que en un contexto internacional más sensible tuvieron efectos negativos importantes sobre el acceso al mercado de capitales.

Los flujos de capitales han sido importantes para explicar el ciclo económico en la Argentina. En los periodos en los cuales hubo fuertes ingresos de capitales privados, tales como en 1991-1994 o 1996-1997, la economía experimentó fuerte crecimiento mientras que en aquellos en los cuales hubo salida de capitales o en los que simplemente no ingresaron capitales privados la economía argentina sufrió una caída en el nivel de actividad económica. Algo similar ocurre cuando uno analiza la evolución de la actividad económica y del riesgo país, asociándose periodos de baja en el riesgo país con entradas de capitales y aumentos en el nivel de actividad.

Ciertamente que los movimientos de capitales hacia países como la Argentina dependen tanto de factores que atraen (*pull factors*) como de factores que expelen (*push factors*). En otras palabras, la entrada de capitales depende de factores externos, como por ejemplo una baja en la tasa de interés en los países industriales (particularmente Estados Unidos), o una menor aversión al riesgo a invertir en países emergentes, como así también de factores internos, que inducen y hacen más atractivo invertir en la economía, tales como perspectivas de mayor crecimiento económico o de estabilidad financiera. En el caso argentino en la primera mitad de los 90 tanto los *push* como los *pull factors* jugaron a favor de una fuerte entrada capitales. Las bajas de las tasas de interés en Estados Unidos entre 1991 y 1993 fueron un *push-factor* importante, mientras que las reformas estructurales y las importantes privatizaciones que se implementaron en el país durante esos años, atrajeron gran parte del flujo de capitales hacia nuestro país. Por el contrario, en los años 1999 y 2000 ambos factores jugaron en contra. Por un lado se observó una gran aversión de parte de los inversores institucionales a aumentar su exposición en los países emergentes como resultado de la crisis rusa y de las altas tasas de rendimiento que obtenían en el Nasdaq, mientras que en nuestro país, el bajo crecimiento y los vaivenes de las señales políticas y económicas bajaron el atractivo de invertir.

Otros indicadores muestran también una reversión de muchos de los logros alcanzados durante los primeros años de la década de 1990. Así, por ejemplo, vemos que los esfuerzos realizados para bajar el gasto público se revierten principalmente como resultado de un incremento del gasto en las provincias. Este aumento del gasto llevó a un mayor déficit fiscal que fue aumentando a lo largo de los últimos años superando el 3% del PBI en el 2000. También se observa un preocupante aumento en la deuda pública y en el crédito del sector bancario al sector público, que luego de mostrar una tendencia declinante desde principios del los 90, comienza a aumentar nuevamente en 1998.

Sin duda que en la segunda mitad de los 90 la Argentina no pudo mantener el ritmo de crecimiento que logró en la primera mitad de la década. Con la excepción de los años 1996 y 1997, en los cuales el país pareció volver al sendero de alto crecimiento una vez superada la crisis del tequila, la Argentina tuvo un desempeño pobre y desde la segunda mitad de 1998 el país enfrenta una profunda recesión de la cual todavía no hay muestras de que esté saliendo.

Esta fuerte y larga recesión ha generado preguntas acerca de las razones por las cuales ha sido tan larga y profunda. Es cierto que como resultado de la secuencia de las crisis asiática y rusa muchos países emergentes especialmente en América latina sufrieron una baja en las tasas de crecimiento en 1998 y 1999. Brasil, por ejemplo, prácticamente no creció en los años 1998 y 1999, mientras que Chile experimentó en 1999 la primera caída del producto en casi dos décadas. También es cierto que la devaluación de Brasil tuvo un impacto adicional en la economía argentina en 1999. Pero los números muestran con claridad que la mayor parte de las economías de la región retornaron al crecimiento en el 2000, incluyendo países tan diversos como Brasil, Chile, Colombia y México, mientras que la Argentina continuó inmersa en una profunda recesión.

Esta recesión tiene características distintas a la del tequila que vale la pena mencionar. Mientras que la recesión durante el efecto tequila fue relativamente corta y se originó fundamentalmente en una crisis de naturaleza financiera de corto plazo, la recesión actual parecería tener su origen en un conjunto de shocks adversos, en gran parte externos, relacionados con cambios en las variables reales y que han perdurado en el tiempo por un período largo. Entre los factores más importantes podemos mencionar las depreciaciones del real y del euro, la caída de los precios de nuestras exportaciones y un menor flujo de capitales a los países emergentes como consecuencia de la crisis rusa y la caída del hedge fund Long Term Capital Management.

Esta combinación de factores “reales” y financieros que explican la actual recesión hace que el diagnóstico sea complejo y que por lo tanto no se encuentren soluciones fáciles para una salida rápida. La experiencia indica que la primera condición necesaria para recuperar el crecimiento es bajar el riesgo país, lo cual implica mejorar la solvencia del sector público tanto a nivel nacional como provincial, y la capacidad para refinanciar los vencimientos de la deuda pública de los próximos años. Pero una baja del riesgo país también necesita perspectivas de crecimiento, dado que es difícil imaginar que la Argentina podrá asegurar su solvencia en la medida que la economía siga estancada. Gran parte de la discusión de política económica hoy se centra en identificar las medidas que ayuden a conseguir el doble objetivo de restablecer el crecimiento y aumentar la solvencia fiscal

Finalmente, se pueden obtener algunas enseñanzas de la reforma argentina de la década del 90. Entre ellas cabe destacar:

- a) *La ley de convertibilidad y la mejora en las cuentas fiscales han asegurado la estabilidad de precios pero todavía se mantiene una alta volatilidad en el crecimiento económico.* Una economía que recurre al ahorro externo como forma de financiar alrededor del 20% de la inversión está más expuesta que otras a los cambios en los flujos internacionales de capitales o a aumentos en el riesgo país. Esto se potencia en el caso argentino por su asociación comercial con Brasil, que es más grande en tamaño y bastante volátil. En el caso argentino, que carece de la posibilidad de realizar política monetaria o cambiaria, este mayor riesgo sólo puede “asegurarse” por medio de la política fiscal, creando fondos de estabilización anticíclicos, tal cual como propusiera FIEL a comienzos de los 90. Lamentablemente esa institución fiscal fue aprobada (y en forma imperfecta) por el Congreso de la Nación recién en 1999 en el medio de una recesión fuerte que obligó a cambiar la norma a un año de su sanción.
- b) *Los shocks reales que habitualmente afectan a las economías latinoamericanas aumentan la entrada de capitales del resto del mundo en los momentos favorables (por ejemplo, cuando existen buenos términos de intercambio o hay abundancia de capitales para los países emergentes), y se observa el fenómeno opuesto cuando se deprimen los precios de los productos principales de exportación o aumenta el de un insumo importado clave de la economía.* Si estos cambios duran pocos meses el sector privado no debería tener demasiadas dificultades para absorber el impacto; en cambio, cuando son más duraderos se plantea una presión hacia la revaluación del tipo de cambio real en los momentos de auge, y hacia la devaluación del mismo en el caso opuesto.
- c) *El papel de la política pública no debería ser el de otorgar “seguros ex-post” a la actividad privada ya que ello puede desalentar la amortiguación del ciclo por parte de las propias empresas que, seguramente, conocen mejor que el gobierno las condiciones particulares de su mercado.* Además, puede prestarse a prácticas arbitrarias. En cambio debe esperarse del gobierno que no agrave el problema. Un ejemplo en este sentido es una expansión desmedida del gasto público corriente en los momentos de auge. Ello es así porque el gasto del Estado es normalmente intensivo en el uso de bienes y factores no transables, y su expansión contribuye a presionar al alza el precio de dichos bienes y factores deteriorando todavía más el tipo de cambio real en los momentos de bonanza. En la Argentina, el gasto público ha crecido en la década del 90, de fuerte expansión de la economía, más allá de lo sostenible. Entre 1992 y 1999 aumentó alrededor de 30.000 millones de dólares (45% de incremento en sólo siete años), para reducirse solamente algo más de 1.200 millones en el año 2000. Además, existen defectos serios de calidad. Este mayor peso del sector público termina recayendo sobre la actividad privada. Por un lado, perjudica a las familias que pagan impuestos y no reciben a cambio prestaciones adecuadas a su esfuerzo, y por otro, afecta la capacidad de las empresas de competir en los mercados internacionales porque también contribuyen a financiar un gasto que no asegura prestaciones públicas básicas y que obliga a incurrir en una duplicación de gastos (seguridad, entrenamiento laboral de egresados de las escuelas públicas, doble cobertura en salud, etc.).
- d) *Ese mayor gasto ha sido financiado o bien con aumentos en las alícuotas impositivas sin que el Estado haya logrado reducir la evasión en forma apreciable, o bien con más endeudamiento público que ha impactado negativamente en el nivel del riesgo país.*
- e) *El caso argentino evidencia una fuerte correlación positiva entre el ahorro interno o nacional y la inversión, con un coeficiente de correlación simple superior a 0,75.* Si bien el ahorro externo ha jugado un papel muy importante en el financiamiento de la inversión en la última década,

se percibe una relación de largo plazo muy clara entre ahorro e inversión, con lo cual el esfuerzo a mediano plazo para sostener un ritmo importante de inversión debe provenir del ahorro interno o nacional. Para lograr ese aumento en el ahorro nacional el rol del ahorro público es esencial. Existe una clara correlación negativa entre ahorro privado y ahorro público pero el efecto de desplazamiento es claramente inferior a la unidad lo que verifica que el ahorro público tiene efectos sobre el ahorro interno. Si bien no existen modelos bien especificados de los determinantes del ahorro privado para el caso argentino, una evaluación de correlación simple refleja un coeficiente de desplazamiento que resulta bastante inferior (en el entorno del 30%) al reflejado en los estudios internacionales. En otras palabras, un aumento del ahorro público del 1% del PBI produciría un incremento neto en el ahorro interno total del orden del 0,7% del PBI. La Argentina no fue capaz en la década del 90 de lograr niveles de ahorro público similares a los observados en otros países de la región, como por ejemplo Chile.

- f) *Una regla cambiaria rígida exige introducir la flexibilidad en alguna otra variable de la economía para moderar el riesgo de una recesión profunda si se recibe un shock externo desfavorable que requiera de un aumento en el tipo de cambio real.* De allí la importancia de contar con una legislación laboral flexible, incluido el salario mínimo, que, por ejemplo, permita que una parte de la remuneración sea variable, y de la política fiscal anticíclica que utiliza los “colchones” realizados en los momentos buenos del ciclo económico para financiar reducciones de impuestos cuando el contexto internacional afecta negativamente la competitividad de la economía. Además, la regulación financiera debe ser muy prudente porque una caja de conversión limita el accionar del Banco Central como prestamista de última instancia. Requisitos de liquidez adecuados y/o la contratación de seguros con entidades del exterior son alternativas para dotar al sistema financiero de la liquidez necesaria para hacer frente a un contexto económico adverso, complementadas por normas internacionales de calificación de los deudores y eventualmente mayores exigencias de capitales mínimos a las entidades financieras. Durante la década del 90 se avanzó en mejorar la regulación financiera, pero poco se hizo para adaptar la regulación laboral a la necesaria en una economía abierta con moneda convertible.
- g) *La Argentina ha progresado en el proceso de apertura de la economía al comercio exterior, pero todavía se mantienen aranceles elevados para muchos productos y recientemente ha aumentado el uso de medidas no arancelarias (antidumping, cuotas, etc.).* Debe tenerse presente que el arancel de importación promedio de la Argentina es del orden del 14%, sensiblemente superior al que rige en los países desarrollados o en Chile, que converge a uno del 6%, Nueva Zelanda que tiene uno de 3,8%, Canadá de 4,6%, y Australia, Finlandia e Irlanda que tienen uno del 5%.
- h) *Se ha mejorado la cobertura educativa, pero todavía es insuficiente en la enseñanza media y la calidad de la educación dista de ser la adecuada para el esfuerzo presupuestario que se realiza.* El diseño institucional del sistema educativo argentino explica estos defectos de calidad: se basa en subsidios a la oferta (se distribuye el presupuesto en función del número de maestros que tiene la escuela, independientemente del número de alumnos) lo cual genera un claro incentivo al derroche presupuestario; y al mismo tiempo rige un estatuto docente que fomenta el ausentismo favoreciendo al mal educador por sobre el maestro que cumple puntualmente con sus obligaciones laborales. También se mantiene un raro privilegio para las familias de altos recursos que es la universidad pública gratuita universal: dos tercios de los alumnos que concurren a las universidades del Estado provienen de hogares de clase media alta y alta. Falencias similares se observan en el resto de las partidas de gasto social (salud, vivienda, programas de pobreza, programas de protección a los desempleados, etc.).
- i) *Con relación a los aspectos institucionales la Argentina muestra algunas deficiencias importantes.* Según el Banco Mundial, en mediciones que tratan de aproximar el grado de cumplimiento de los contratos y de respeto a las reglas de juego, la Argentina a fines de los 90 aparecía en el puesto 38 de los 49 países incluidos, y su posición en comparación con otros países de Latinoamérica era peor que Brasil, Chile, México, Uruguay y Venezuela, y sólo superaba a Perú y Colombia.

3.3. LAS REFORMAS Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO POTENCIAL

Las estimaciones sobre el crecimiento potencial de la Argentina que comprenden los períodos más extensos fueron realizadas por Víctor J. Elías quien encontró que la PTF había crecido al 3,1% por año en la década del 40, al 0,8% en la del 50, al 0,2% en la década siguiente y final-

mente al $-0,3\%$ por año en los 70. Esto muestra que, a medida que se fue deteriorando la calidad de la política económica y aumentó la inflación, las ganancias de productividad de la economía argentina fueron cada vez menores. Estos resultados son consistentes con las principales conclusiones de la experiencia internacional reseñadas en la sección anterior.

FIEL analizó el período 1980-1999 incluyendo un término que distingue las variaciones cíclicas y los efectos de la guerra de las Malvinas sobre el nivel de actividad económica. También estimó el stock de capital sobre la base del criterio de inventario permanente, distinguiendo diferentes categorías de capital, y se analizó la “economía reducida” excluyendo algunos sectores para los cuales es muy difícil estimar el stock de capital. En la mejor estimación de las regresiones realizadas se obtuvo que las ganancias de PTF explican aproximadamente un tercio del crecimiento observado en los 90, y que las ganancias de productividad que fueron negativas en los 80 pasaron a ser del orden del 2% al año en los 90. En otras palabras la acumulación de capital por trabajador es importante y las ganancias de productividad también lo fueron en los 90. Estas ganancias de productividad no difieren mucho de las observadas en los casos exitosos de crecimiento. Por lo tanto, la diferencia entre un crecimiento del orden del 4% al año en el caso argentino y las tasas más elevadas observadas, por ejemplo, en el sudeste asiático se explicarían por una menor acumulación de capital en la Argentina. A simple vista esto es bastante obvio si se analiza que la tasa de inversión en nuestro país no superó nunca en la década el 25% del PBI (tanto medida a precios corrientes como a precios constantes) mientras que en los países asiáticos o en Chile ha superado con creces ese porcentaje. Ello seguramente obedeció al elevado riesgo país que mantuvo la Argentina durante la década.

Esto sugiere que la reducción del riesgo país debería ser una prioridad para el gobierno porque se lograría aumentar el crecimiento. Además, el riesgo es una prima de seguro que el país paga para compensar a los inversores y ahorristas del exterior por la menor “seguridad” que supuestamente existe con relación a los países desarrollados. Una reducción objetiva del riesgo permite que las mismas inversiones se realicen demandando un rendimiento menor.

3.4. CRECIMIENTO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y BIENESTAR

Un planteo riguroso del tema de la distribución del ingreso debe tener siempre presente los criterios de bienestar como medición objetiva de la cuestión de fondo. En relación con el bienestar, los atributos a considerar no son solamente la *dispersión* de los ingresos sino también su *nivel* y su *tasa de crecimiento*, y en lo que se refiere a la medición, lo que suele estar disponible es una *foto* de las actividades de mercado, cuando lo relevante es la *película* de vida y el conjunto de oportunidades y actividades, tanto de mercado como fuera de éste, de que disponen los ciudadanos. No hay una respuesta simple y sencilla a estas cuestiones.

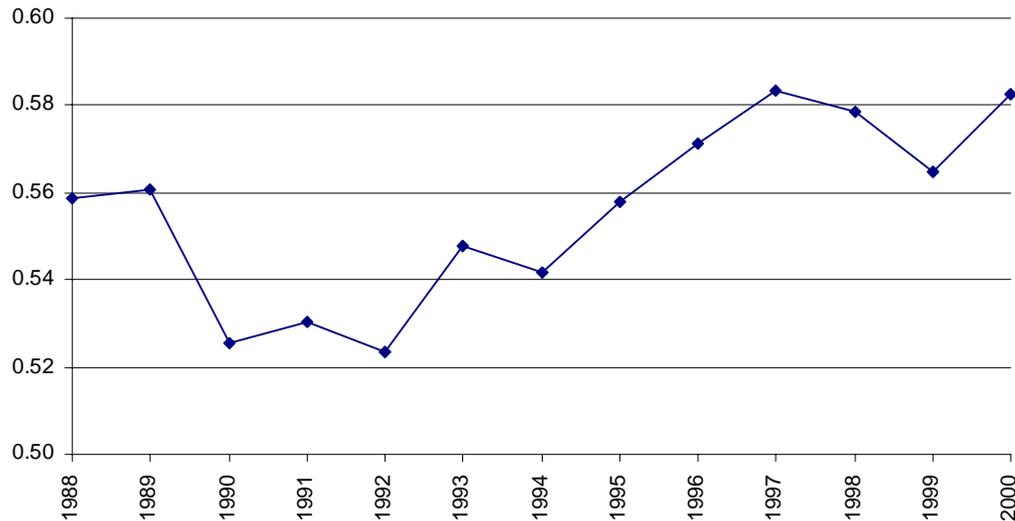
Las reformas estructurales que ha implementado la Argentina en la década del 90 han generado, sin duda, importantes beneficios en términos de estabilidad y eficiencia en el funcionamiento de los mercados. Más recientemente, sin embargo, ha surgido un intenso debate cuestionando el impacto sobre la distribución del ingreso y el bienestar de la población que se presume asociado a tales reformas.

Es evidente que un elemento fundamental para establecer bases más sólidas en esta discusión lo constituye la disponibilidad de mediciones, lo más precisas y homogéneas posibles, del nivel y evolución del ingreso y de la desigualdad distributiva. Estas mediciones, que usualmente se basan en información proveniente de las encuestas de hogares, no sólo no resultan sencillas de realizar sino que pueden arrojar resultados bien diversos, dependiendo del concepto de ingreso que se evalúa, de cómo se agrupa a la población, de la forma de cálculo de los indicadores de desigualdad, de los ajustes que se practican (o no) para corregir los problemas de subdeclaración de ingresos o para contemplar la existencia de estructuras demográficas familiares diferentes, etc. Así, por ejemplo, dado que los ingresos provenientes de las distintas fuentes tienen asociado un grado de subdeclaración distinto, resultando notablemente más elevado para los ingresos de capital, la desigualdad distributiva que surge de estimaciones que no tienen en consideración estos comportamientos, es notablemente inferior a la que arrojan los estudios que practican correcciones a estos problemas.

Uno de los aportes más significativos de los trabajos realizados por FIEL lo constituye, precisamente, el considerable esfuerzo que se realizó por presentar evidencia empírica que refleje el nivel y evolución del ingreso y su distribución, bajo diversas definiciones. Los resultados encontra-

dos muestran que en la última década, luego de una importante caída inicial, la desigualdad en la distribución del ingreso total per cápita aumentó hasta ubicarse por encima de los niveles correspondientes a diez años atrás (ver gráfico 1).

Gráfico 1.
Coefficiente de Gini.
Ingreso familiar equivalente ajustado por subdeclaración



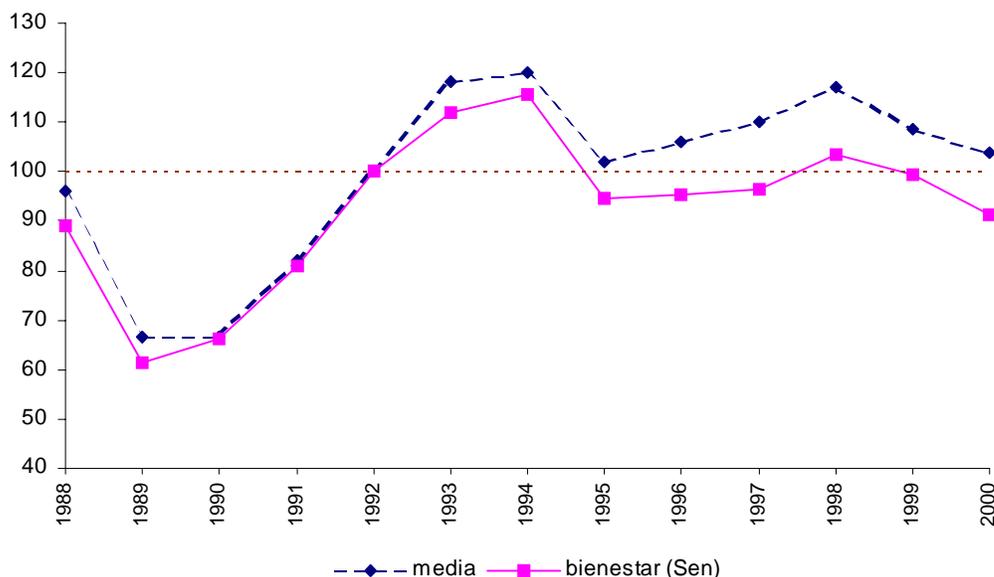
Fuente: FIEL , actualizado por el Dr. Leonardo Gasparini

Esta evolución, sin embargo, no representa un cambio notable en la tendencia de mediano plazo: de hecho, la fragmentaria evidencia histórica disponible indica que la desigualdad distributiva en la Argentina estuvo creciendo en los últimos veinticinco años.

Por otra parte, si bien una menor desigualdad en la distribución de los ingresos contribuye a aumentar el bienestar general, ello en realidad no es una condición necesaria ni suficiente para lograr ese objetivo. La distribución puede, por ejemplo, resultar más igualitaria pero si los ingresos de todas las personas son menores, el bienestar de la sociedad seguramente empeore pese a la mayor equidad.

Al respecto, el análisis muestra que, pese a la mayor desigualdad en la distribución, el bienestar general había mejorando en los 90 alcanzando un pico en 1998 como consecuencia del incremento registrado en el ingreso de todos los estratos de la población. La comparación de la situación a aquel momento con la correspondiente a 1992, en cambio, es ambigua: si bien el ingreso medio había aumentado, este incremento no se extendió a los grupos de menores recursos. Así, por ejemplo, utilizando la función de bienestar de Sen se obtiene que el bienestar evoluciona de manera semejante al ingreso promedio: cae durante la hiperinflación en 1989, aumenta fuertemente hasta 1994, cae con el Tequila en 1995 y aumenta, aunque a tasas más lentas que en el período expansivo anterior, desde 1996 en adelante. La función de Sen ubica a 1998 por encima de 1992: el incremento de ingreso medio compensa con exceso el aumento en la desigualdad entre esos dos años. La recesión de los últimos tres años ha deteriorado el nivel de bienestar en los años 1999 y 2000 (ver gráfico 2).

Gráfico 2
Media e indicador de bienestar de Sen
Ingreso familiar equivalente. Base 1992=100
Aglomerado Gran Buenos Aires, 1988-1998



Fuente: FIEL actualizado por el Dr. Leonardo Gasparini

En la experiencia de la Argentina, las instituciones laborales han contribuido a conformar un mercado laboral rígido, con períodos cortos de mayor flexibilidad (1996-1998). Tales instituciones, en el contexto de una economía en la que el valor de la moneda se determina exógenamente, favorecen un incremento en la tasa de desempleo, y la persistencia de situaciones de desequilibrio desde 1994. Estas disposiciones afectan con mayor fuerza los deciles inferiores de la distribución. En el caso particular del salario mínimo vital y móvil, desde 1993 en adelante ha sido fijado en niveles que superan los ingresos laborales medios del primer decil, lo que aumenta la probabilidad de desempleo o de informalidad de estos grupos de trabajadores. La misma tendencia se manifiesta a través de un incremento de la relación entre salarios básicos de convenio y salarios efectivos, en los deciles inferiores. La experiencia argentina es –de tal modo– consistente con la internacional: cuanto mayor es la inflexibilidad del mercado, menor es su capacidad para ajustarse a shocks negativos (cambios internacionales en precios, flujos de capital, paridades cambiarias, actividad), y por lo tanto mayor la tasa de desempleo que prevalece, afectando de este modo negativamente la distribución del ingreso.

Otro resultado que surge de las estimaciones efectuadas es que el nivel de educación de los individuos representa el atributo más relevante para explicar las diferencias de ingresos, diferencias éstas que a su vez se han ampliado en los últimos años.

Los mecanismos por los que la educación, la calificación y el sector de actividad afectan los ingresos laborales son consistentes con una dinámica del mercado laboral liderada por cambios en la demanda relativa a favor de los servicios calificados. Estos cambios habrían generado un desplazamiento de la demanda de mano de obra educada y calificada a una tasa superior al desplazamiento de la oferta, lo cual habría implicado un aumento relativo de los salarios (y del empleo) en grupos con ingresos que previamente eran ya superiores al resto. La caída de la demanda relativa del resto de los sectores se habría traducido en una caída salarial pronunciada en sectores con mayor flexibilidad laboral y en un aumento del desempleo en sectores con mayores rigideces.

Presentada la evidencia empírica de lo que ha ocurrido en la Argentina de la década del 90 en materia de distribución del ingreso y bienestar, surge como interrogante natural el rol que han jugado los cambios en el contexto macroeconómico y de organización institucional de los mercados.

En este sentido, un resultado significativo de las transformaciones operadas es, sin duda, la estabilidad de precios lograda, cuyo impacto sobre la distribución del ingreso ha sido por demás elocuente: se eliminó un impuesto no legislado que –además de distorsivo– tenía un elevado grado de regresividad. En efecto, los resultados obtenidos muestran que el impuesto inflacionario tributado por los más pobres fue el doble que el de los más ricos en proporción a sus respectivos ingresos y esa relación llega a ser casi el triple durante la hiperinflación de 1989.

La apertura de la economía, y los cambios tecnológicos asociados a ella, han tenido por su parte un doble efecto: por un lado, dieron lugar a un aumento en la desigualdad salarial en la segunda mitad de la década, al inducir un aumento en la demanda relativa de trabajadores con mayor calificación; por el otro, se tradujeron en cambios en los precios relativos de los bienes, cuyo impacto distributivo y sobre el bienestar fueron positivos. En el mismo sentido operaron las privatizaciones de servicios públicos hasta mediados de la década; posteriormente, por el contrario, el cambio en la estructura de precios tuvo el efecto opuesto. Un impacto adicional de la política de privatizaciones ha sido el aumento en la cobertura de la mayor parte de tales servicios, acceso del que se vieron beneficiados relativamente más los grupos de menores recursos.

Finalmente, la reforma estructural implementada posibilitó un elevado crecimiento económico hasta 1998. Si bien de acuerdo con la evidencia presentada, este crecimiento no contribuyó a reducir la desigualdad distributiva, sino que por el contrario, ésta aumentó, el mayor nivel de ingresos permitió en cambio una mejora en el bienestar de la población en relación con fines de los 80. Debe tenerse presente, además, que en esa década también la distribución del ingreso mostró una desigualdad creciente, pero –a diferencia de los 90– en un contexto de contracción de la actividad, lo cual seguramente implicó una pérdida de bienestar.

El análisis hasta aquí presentado se refiere a la distribución del ingreso previa a la intervención directa del Estado a través de la política tributaria y de gasto. El análisis de incidencia de la intervención pública muestra que ésta reduce notablemente la desigualdad en los ingresos, conclusión que proviene de la clara progresividad del gasto público social y de la distribución aproximadamente neutral de la carga impositiva.

El trabajo de FIEL revela, además, que la política de gasto social podría ser más redistributiva de lo que resulta, ya que existen problemas de focalización del gasto, es decir, que una proporción no despreciable del gasto es usufrutuada por grupos poblacionales de elevados recursos.

Una cuestión que, en cambio, no surge de los análisis de incidencia, es el grado de eficiencia y la calidad con que son efectuadas estas prestaciones públicas, ya que sólo captan los montos gastados en cada finalidad y quiénes son sus beneficiarios. Los estudios sectoriales efectuados sugieren que también existen serios problemas en estos aspectos.

Así, por ejemplo, en materia educativa la distancia entre las tasas brutas de escolaridad y las tasas netas, que pueden ser interpretadas como un índice de efectividad, parece ampliarse en el período 1992-1997, sobre todo en los deciles cuyo ingreso a los estudios superiores ha aumentado más que en el promedio (deciles 6 a 9). Por consiguiente, la inequidad en educación superior, que está dada por la brecha de escolaridad que se amplía entre pobres y ricos, se agrava por el uso poco efectivo de recursos que es realizado para los grupos de población más favorecidos.

Con respecto al desempeño de las instituciones sanitarias, algunos indicadores permiten dar cuenta de los problemas de eficiencia que presentan. Así, por ejemplo, la tasa de ocupación del recurso cama asciende en promedio para todo el país al 59%, mientras que en el sector privado la tasa de uso razonable no desciende del 80%. Ello significa que, bajo los estándares del sector privado, la misma producción en materia de egresos podría ser encarada con un 27% menos de camas de las que dispone el sector público. Si además este resultado se corrige por la estadía excesivamente prolongada que caracteriza a las internaciones en centros de salud públicos, es probable que con la disponibilidad actual de camas se podría producir un número de egresos superior en no menos de 50% al que efectivamente tienen lugar.

En suma, una amplia reforma organizativa permitiría sendas ganancias de eficiencia y una mayor focalización, que sin duda redundarían en una mejora del bienestar y en una mayor igualdad de oportunidades para la generación de ingresos.

3.5. LA POLÍTICA SOCIAL Y EL BIENESTAR

En la mayoría de los países el Estado interviene a través de diferentes políticas que han sido englobadas bajo el título de Seguro Social (“*welfare state*”). Luego de varias décadas de una intervención significativa por parte de los gobiernos, se han detectado también problemas en la propia intervención estatal. Por ejemplo, los incentivos de los funcionarios encargados de la política pueden malograr los objetivos perseguidos por ésta; se puede politizar la distribución de fondos del Estado; y también pueden generarse complicaciones adicionales en la búsqueda de los recursos necesarios para atender las erogaciones del seguro social.

En el caso argentino se aplican en la actualidad diferentes políticas de seguro social, en un contexto que presenta algunas diferencias con el observado en los países desarrollados. Una primera característica distintiva del caso argentino es la alta informalidad que se observa en el mercado de trabajo. De los 12 millones de trabajadores urbanos, sólo 6 millones realizan aportes al sistema previsional nacional (reparto o capitalización) o a alguno de los otros regímenes vigentes (fuerzas de seguridad y sistemas provinciales y municipales no transferidos al nacional). Las encuestas oficiales revelan, entonces, la presencia de más de 5 millones de trabajadores informales y más de 2 millones de desocupados.

La elevada informalidad plantea un problema adicional a los que deben resolverse en el caso de los países desarrollados: la masa de aportantes al “seguro social” cubre sólo a la mitad de la población. Ello dificulta el financiamiento del sistema (u obliga a buscar otras fuentes de ingreso) y complica los problemas de incentivos ya que el acceso a algunos programas puede hacerse sin haber realizado contribución alguna previa, potenciando así el comportamiento oportunista de algunas personas que tenían ingresos que en otros países hubieran resultado en algún aporte.

La Argentina cuenta hoy con varios programas sociales. Como fuera mencionado anteriormente, la mayoría de ellos tiene serios problemas de diseño que generan ineficiencias y derroches de recursos y en varios casos no focalizan en los habitantes de menores recursos, impactando negativamente en el costo fiscal. Existe una alta correlación entre informalidad y ausencia de casi todo tipo de seguro social. Entonces, la solución del problema en el caso argentino requiere de instrumentos que permitan brindar la cobertura, a un costo fiscal razonable, sin generar tantos problemas de incentivos, pero que al mismo tiempo no dificulten la formalización del mercado de trabajo.

Es evidente que estos problemas se potencian si las personas desconfían de los beneficios que les promete el seguro social o no lo valoran porque están diferidos en el tiempo. Por ejemplo, a pesar de haber relacionado mejor los beneficios jubilatorios a los aportes de las personas, la Argentina todavía mantiene un sistema previsional que prevé una redistribución (en el sentido que el monto de los beneficios no depende con exclusividad del aporte individual), existe alguna incertidumbre respecto del mantenimiento de las reglas de juego (potenciado por la alta inestabilidad observada en materia previsional en el pasado), y además la elevada tasa de interés y quizás motivos culturales aumentan la valoración de las personas por el presente, restando incentivos a los aportes previsionales. En los países desarrollados la situación es muy diferente en todos estos puntos, y ello facilita un mejor cumplimiento con los aportes a los programas de pensiones.

4. EL DESAFÍO DEL CRECIMIENTO EN EL NUEVO SIGLO

La Argentina entra al nuevo siglo con un gran número de problemas e interrogantes, que son diferentes de los que existían a principios de la década del 90, pero que tal vez son tan o más importantes en sustancia. A principios de los 90 las preocupaciones eran la alta tasa de inflación, la ineficiencia de las empresas públicas, la falta de crecimiento durante toda una década y el continuo retroceso que la Argentina sufría en el mundo. Esa década resolvió el problema de la inflación, terminó con las empresas públicas y logró mejorar los servicios que se prestan a través de empresas privatizadas, recobrar el crecimiento entre 1991 y 1998, e hizo de la Argentina un país atractivo para la inversión. Pero la década termina con tres años de recesión, una alta tasa de desempleo, con un fuerte cuestionamiento de la solvencia fiscal, con dificultades para acceder el mercado de capitales y con dudas acerca de cuáles serán las fuentes de crecimiento en el futuro.

Estos serios problemas con los que la Argentina termina la década han dado origen a un fuerte debate sobre las políticas económicas implementadas en los años 90. Por un lado se encuentran aquellos que argumentan que el problema de la Argentina es que no fue suficientemente a fondo con el proceso de reformas estructurales y de ajuste macroeconómico, y

enfatan la necesidad de resolver definitivamente el problema fiscal, de lograr un nuevo acuerdo de coparticipación de impuestos entre la nación y las provincias que asegure el principio de correspondencia fiscal entre gastos e ingresos, de darle más flexibilidad al mercado laboral, de abrir más la economía a través de mayores bajas de las tarifas de importación y de la negociación de tratados de libre comercio con la Unión Europea y Estados Unidos. En el extremo opuesto se encuentran aquellos que argumentan que el problema de la Argentina ha sido una fuerte ortodoxia en las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, con pocos incentivos crediticios y fiscales para alentar la producción. Al mismo tiempo, esta línea aduce que no se utilizaron políticas activas para apoyar a aquellos sectores que sufrían la competencia externa y que el error fue basarse en políticas promercado para estimular el crecimiento, mientras que también critican las políticas prudentiales del Banco Central en tanto y en cuanto restringen el crédito y al tipo de cambio fijo dado que genera problemas de competitividad.

La evidencia muestra que en general aquellas reformas estructurales que fueron instrumentadas en forma adecuada llevaron a mejoras en eficiencia y en productividad. La solución a los problemas que la Argentina sufre no puede encontrarse en una vuelta a las políticas intervencionistas e inflacionarias que llevaron al estancamiento en el pasado. La difícil coyuntura actual tiene su origen en tres factores fundamentales: el deterioro del entorno económico internacional, una disminución de la confianza de inversores y consumidores acerca del potencial de crecimiento de la economía argentina y un empeoramiento de la situación fiscal y financiera del Estado, siguiendo tres años de recesión que ha generado dudas acerca de la solvencia del Estado y restringido el acceso al crédito.

Dada la complejidad del escenario económico argentino no se puede pensar en soluciones simples. Algunos problemas son coyunturales y necesitan una respuesta de tipo macroeconómico mientras que otros son estructurales y requieren de medidas de largo plazo.

Desde el punto de vista macroeconómico la actual situación requiere restablecer la solvencia del Estado y generar una depreciación real para mejorar la competitividad y disminuir la tasa de desempleo. Es cierto que en el corto plazo las medidas fiscales que se implementen para mejorar la solvencia del Estado, ya sean aumentos de impuestos o bajas de gasto, pueden tener un tinte recesivo (desde el punto de vista keynesiano que enfatiza su impacto sobre la demanda agregada). Sin embargo, en la medida que siga habiendo dudas acerca de la solvencia del Estado argentino el uso de políticas fiscales expansivas tendrán el efecto opuesto al deseado dado que aumentarán el riesgo país y el costo de financiamiento para todos los sectores de la economía argentina y por lo tanto profundizarán la recesión.

El segundo objetivo macroeconómico, en la medida que el entorno internacional siga siendo desfavorable, es una baja de costos de los bienes no transables, para lo cual será necesario un proceso de deflación y/o desregulaciones y bajas impositivas que ayuden a lograr ese objetivo. En este aspecto, medidas estructurales que ayuden a la baja de los costos laborales y de la provisión de servicios por parte de las empresas privatizadas o del mismo Estado también pueden ayudar a lograr este objetivo más rápidamente.

Suponiendo que la Argentina pueda superar esta difícil coyuntura macroeconómica, ¿puede el país volver a un sendero de alto crecimiento? ¿Se puede esperar que las reformas estructurales hayan sentado las bases para que la Argentina tenga una tasa potencial de crecimiento mayor a la que tenía a fines de los años 80?

En otros estudios de FIEL se proyectó la tasa de crecimiento de la Argentina si se realizan reformas estructurales que mejoran la calidad de las instituciones (seguridad jurídica), se reduce el consumo público y los impuestos luego de alcanzar la solvencia fiscal y se completan reformas en otras áreas de la política pública. El resultado de tales reformas es impactante: el país podría alcanzar una tasa de expansión de largo plazo de casi el 7% al año, es decir, mejorando y consolidando el crecimiento económico de la década del 90.

Dado el esfuerzo que ha hecho la Argentina durante los años 90 para mejorar el marco de política económica es fundamental que la crisis actual no lleve a un retroceso en la calidad de políticas ni envíe señales contradictorias con respecto al futuro. Las experiencias de otros países que han llevado adelante reformas estructurales con éxito indican que las crisis son una oportunidad para consolidar las reformas. Si esos momentos difíciles se pueden superar sin cambiar las reglas de juego es muy posible que la crisis represente un punto de inflexión a partir del cual se consolide el crecimiento.

5. UNA PROPUESTA INTEGRAL Y SIMULTÁNEA

Los capítulos que siguen sintetizan los elementos centrales de una política económica para la década que le permita a la Argentina recuperar el sendero de crecimiento sostenido conseguido durante gran parte de la década de 1990 y, a la vez, solucionar los problemas de pobreza y desempleo que generaron reformas parciales e incompletas, más allá de la influencia de shocks externos de amplitud e intensidad inesperados, ocurridos sobre el final de los años 90. Una descripción y análisis más completo se muestra en el trabajo general “Crecimiento y Equidad en la Argentina. Una política económica para la década” (FIEL, octubre 2001).

Las consecuencias negativas de reformas parciales o incompletas, resultan centrales para comprender los problemas que hoy enfrenta la sociedad argentina.

Encarar un proceso de reforma estructural amplia implica en efecto tener la capacidad de aplicar dichas reformas de manera simultánea y completa. Los intentos por “negociar” la magnitud, profundidad y secuencia de las reformas, bajo el pretexto de las restricciones políticas o sociales, terminan mal, y con peores consecuencias políticas y sociales que las que, supuestamente, se pretendían minimizar, como lo demuestra nuestra historia reciente y la de otros países en etapas de cambio similares.

Hacer *lo posible*, en lugar de *lo necesario*, no es una buena política cuando se trata de buscar crecimiento con equidad, igualdad de oportunidades y mejoras sistemáticas del bienestar de la población en general y de los más necesitados en particular.

Estos resultados no son sólo producto de la evidencia empírica. La teoría económica advierte claramente sobre las consecuencias negativas de inconsistencias, tanto en materia de secuencia como de amplitud, en las políticas públicas.

Lo antedicho no significa que no se pueda aplicar *gradualismo* en algunas cuestiones, por ejemplo en el sendero de reducción de aranceles en una política de apertura comercial, pero tiene que quedar claro, desde un principio, el objetivo final y el plazo para alcanzarlo, y esta señal debe ser potente y creíble.

De todas maneras, la mayoría de las medidas de un programa de reforma amplia requieren simultaneidad y “shock” para maximizar sus efectos y evitar consecuencias negativas. Lamentablemente, en muchos casos, dichas consecuencias negativas se observan sólo después de un tiempo de aplicadas medidas parciales o inconsistentes, lo que genera por un lado, la ilusión de que los resultados negativos sólo son advertencias teóricas, fundamentalistas o dogmáticas y por el otro, le restan incentivo a los instrumentadores de las reformas para enfrentar conflictos en su implantación, dando margen para lo que se expresara anteriormente, respecto de la “negociación” de la reforma.

El contraste entre la experiencia argentina de los 80 y de los 90 y la exitosa performance de aquellos países que, con diversos grados de desarrollo, condiciones iniciales y contextos políticos y sociales instrumentaron reformas integrales y simultáneas como las que aquí se proponen, permiten ratificar ampliamente los supuestos implícitos en todo proceso de reforma amplia: los países en donde se aplica integralmente una economía de mercado presentan no sólo un crecimiento sostenido de su producto per cápita, más allá de las fluctuaciones propias del ciclo económico, sino que, además, sus indicadores de bienestar relativo también muestran tendencias favorables.

La propuesta de política económica para la década de FIEL contiene los siguientes aspectos centrales:

- **Apertura de la economía** como guía para toda negociación de inserción internacional en el marco de un regionalismo abierto.
- **Reforma del Estado, reforma administrativa y reforma tributaria**, incluyendo el demorado replanteo de la relación nación-provincias, que permitan equilibrio fiscal, un uso eficiente de los recursos públicos y el establecimiento de un sistema amplio de premios y castigos, que incluye lograr la mayor equidad horizontal por eliminación de privilegios.
- Mantenimiento de la **Ley de Convertibilidad**.
- **Utilización plena del mercado** como instrumento para asignar recursos: desregulación y regulación eficiente tanto en los mercados de bienes y servicios como en los correspondientes a los factores de la producción.
- **Focalización del gasto social**, de manera de llegar mejor a los sectores más vulnerables de la población y a aquellos que no puedan recibir plenamente, en el corto plazo, los beneficios de las reformas estructurales.

- **Cambios fundamentales en la organización de la educación**, clave para una adecuada formación de recursos humanos y eje central de la mejora de la distribución del ingreso en el largo plazo.

Resulta imperioso destacar, una vez más, la necesidad de instrumentar simultáneamente las distintas propuestas enunciadas. Los costos de reformas parciales se han pagado muy caro en los años pasados y son esos mismos costos los que introducen, a su vez, dudas sobre la viabilidad política de las reformas, por un lado, o sobre su irreversibilidad, por el otro. Ambos tipos de incertidumbres conspiran contra el éxito de un programa de este tipo. Las primeras, vinculadas a cuestiones políticas, ponen sobre la mesa de discusión las condiciones institucionales que se requieren para llevar a cabo transformaciones que sacuden tan violentamente el statu quo. Si bien no es materia de esta síntesis expedirse al respecto, es interesante advertir que la experiencia internacional es positiva, en el sentido de presentar varios casos en donde en contextos democráticos muy amplios, los líderes políticos y los dirigentes en general respaldaron este tipo de programas, aun cuando en un principio puedan percibirse como altamente costosos por una parte importante de la sociedad.

El segundo tipo de incertidumbres, derivadas de la percepción de que las políticas instrumentadas pueden revertirse en el mediano plazo, incorpora costos adicionales porque al interferir en el mecanismo de toma de decisiones por parte del sector privado, hace mucho más costosa la transición y aleja en el tiempo resultados que, de otra manera, se percibirían más rápidamente y, por ende, retroalimentarían un exitoso camino hacia el resultado esperado. La simultaneidad e integralidad de las propuestas aparece, entonces, no sólo como un requisito de tipo económico, sino como una condición política que transmite el respaldo a cambios, a priori conflictivos, de una masa crítica de la sociedad y que, al dar el mensaje de irreversibilidad, acelera los beneficios de dichas reformas.

La simultaneidad de las reformas permite, además, “controlar” su evolución y corregir desvíos, dado que obliga a todos los protagonistas a trabajar al mismo ritmo y pone en evidencia clara a los sectores que no se desenvuelven con la celeridad y/o eficiencia requeridas. Es importante, en ese sentido, poder “medir” los resultados de los pasos dados y advertir fallas de instrumentación a tiempo.

En suma, el camino óptimo para superar los actuales problemas de la economía argentina surge de retomar las políticas de reforma económica amplia, interrumpidas a mediados de la década del 90. Tanto el material teórico, como los resultados obtenidos por otros países de distinto grado de desarrollo relativo, avalan esta propuesta. Los elevados costos de la inacción que se perciben hoy indican, además, la imperiosidad de que estas reformas se encaren de manera urgente, integral y completa.

La Argentina pudo salir de una situación muy grave a principios de los años 90 y demostró ser capaz de alcanzar tasas de crecimiento impensadas para nuestro país. Ese antecedente debería ser más que suficiente para alentarnos a recorrer el camino aquí descrito, aun bajo la percepción inicial de que habrá que superar conflictos importantes. Los elevados costos que los sectores más débiles de nuestra sociedad están padeciendo por la interrupción y reversión de algunas de las reformas encaradas en su momento deberían ser elementos más que suficientes para convencer a la dirigencia en general de la necesidad de liderar y apoyar la adopción de un capitalismo moderno como modelo de crecimiento y progreso.

La clave de cualquier régimen monetario es el de lograr la estabilidad de precios nominales. Suprimir el impuesto inflacionario no sólo resulta esencial para que el sistema de precios permita una correcta asignación de recursos de largo plazo en una economía de mercado, sino que, además, resulta en una medida de clara equidad distributiva, teniendo en cuenta que la inflación afecta, principalmente, a los sectores de menores recursos. En ese sentido, el régimen de convertibilidad resultó ampliamente exitoso.

Encarar una discusión de la convertibilidad presupone la posibilidad de abandonarla, debido a cambios en las condiciones que motivaron su implementación que hacen que deje de ser la alternativa óptima con vistas al futuro. No obstante, un balance costo-beneficio del régimen corriente debe tomar en cuenta varios aspectos. Primeramente, al evaluar la performance a la fecha, no deben sobrestimarse las consecuencias directamente atribuibles al régimen. Por otro lado, el examen de las alternativas no puede abstraerse de las condiciones idiosincrásicas del país que sin duda determinarán gran parte de las ventajas y costos asociados con cada opción. Por último, no debe olvidarse que la elección de un régimen importa consecuencias de largo plazo que no pueden ser medidas exclusivamente en función de variables coyunturales, a riesgo de endogeneizar las decisiones de políticas al punto de restarles credibilidad y previsibilidad.

Historia reciente: ¿qué régimen hemos tenido?

Sin lugar a dudas, el frente en donde la convertibilidad cosechó sus mayores logros fue, tal como se esperaba, el de la estabilización nominal. Así, la tasa de inflación argentina descendió rápidamente a niveles comparables a los estadounidenses aun en el marco de una sostenida expansión del producto, lo que redundó a su vez en una mejora de la productividad y de la distribución del ingreso. La buena performance en este frente se confirma aun comparando con otros países emergentes que se beneficiaron del descenso generalizado de la inflación en los años 90.

La contracara del éxito del régimen como estabilizador nominal fue sin duda su rol como disciplinador fiscal. La supresión del impuesto inflacionario no generó, como se esperaba, un ajuste de importancia en el gasto público. En cambio, aquél fue compensado por un aumento inicial de la recaudación tributaria que, sin embargo, no alcanzó para financiar un gasto ascendente sucesivamente solventado por la venta de activos públicos, el mayor endeudamiento y aumentos escalonados de la presión tributaria, fundamentalmente sobre el consumo. Este patrón queda de manifiesto al comparar las variables fiscales con otros países de la región en donde, al igual que en la Argentina, la estabilización de precios se vio acompañada por una disminución del déficit. Pero mientras que, en la mayoría de éstos el esfuerzo fiscal estuvo concentrado en una reducción del gasto público, en Argentina el peso recayó fundamentalmente sobre un aumento en la presión tributaria. Asimismo, la combinación de un ingreso tributario basado en impuestos al consumo y un gasto público relativamente rígido contribuyó a generar un superávit primario fuertemente procíclico, tanto a nivel nacional como provincial, situación que se vio agravada por una creciente dependencia del financiamiento externo.

Quizás el punto más controversial de una evaluación de la convertibilidad se relaciona con la evolución del producto. Por un lado, es indudable que la Argentina creció más rápidamente en los años 90 que en la década anterior. Sin embargo, un análisis más riguroso revela que este crecimiento no es significativamente distinto al experimentado por el resto de los países latinoamericanos. Por otro lado, éste se vio acompañado por un aumento significativo de la volatilidad del producto en relación con otros países de la región. En suma, es posible que las virtudes de la convertibilidad en términos de crecimiento hayan sido sesgadas positivamente por los años iniciales que reflejaron la parte ascendente de un ciclo económico altamente volátil. Un examen más acabado de su impacto sólo será posible cuando la presente etapa recesiva se dé por concluida.

Dado que los costos financieros representan la mayor parte de los costos de producción locales, no es sorprendente que el principal determinante de la fuerte volatilidad cíclica exhibida en la década del 90 sea el costo de financiamiento externo, a su vez determinante del costo financiero doméstico en el marco de una economía abierta con tipo de cambio fijo como la Argentina. Así, la creciente volatilidad de los mercados de capitales internacionales sin duda abonó las fuertes fluctuaciones del producto que signaron al país durante la década pasada.

Por último, una de las críticas más comunes que ha recibido la convertibilidad se relaciona con la apreciación del tipo de cambio real y la pérdida de competitividad asociada a ésta. Si bien es cierto que la apreciación inicial pudo haber sido compensada (e incluso causada) por importantes aumentos de productividad atribuibles a la estabilidad de precios, la reducción de tarifas, la privatización de servicios públicos y la desregulación, es difícil sostener que los efectos de la fortaleza del dólar en la segunda mitad de los años 90 no hayan impactado de manera negativa en la competitividad. La aparente fortaleza de las exportaciones no representa un argumento de peso en este sentido, ya que nada hace pensar que un tipo de cambio real más conveniente no habría incrementado aún más su ritmo de crecimiento. Asimismo, la perspectiva de un tipo de cambio real apreciado en el futuro contribuye sin duda a la retracción que ha experimentado la inversión en los últimos años, lo que tendrá un efecto negativo rezagado sobre la competitividad a través de un deterioro de la productividad local.

Así, el balance de los diez primeros años convertibilidad arroja un resultado mixto. Por un lado, un éxito en el frente monetario, a través de una exitosa estabilización de precios y un cumplimiento estricto de las reglas impuestas. Por el otro, una postergación del ajuste fiscal que eventualmente contribuiría a hacer sostenible la caja de conversión e, idealmente, a través de una política fiscal contracíclica, a reducir las fluctuaciones asociadas a la vulnerabilidad externa. Sin embargo, si bien la mayor volatilidad parecería ser característica de los regímenes de tipo de cambio fijo, sería injusto endilgar el fracaso fiscal al régimen monetario. A lo sumo, podría decirse que en este frente la convertibilidad no convalidó expectativas infundadas.

ALTERNATIVAS

Dolarización

El extenso debate reciente sobre la dolarización se inscribe dentro del más amplio debate cambiario, que permite identificar ventajas y desventajas de regímenes más o menos flexibles. Quizás el aspecto más tradicional del debate es el que se refiere al dilema entre costos de transacción y flexibilidad cambiaria. En este sentido, la dolarización implica un compromiso entre las ganancias comerciales obtenidas en términos de menores costos de transacción a partir del uso de una moneda común, y la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste a shocks macroeconómicos. Ninguno de estos factores parecería ser importante para la Argentina partiendo del contexto actual.

Más relevante es el argumento que apunta al impacto negativo del riesgo cambiario sobre los costos de capital. Por un lado, una eventual devaluación eleva el stock (y el costo de servicio) de la deuda externa denominada en moneda extranjera. Por el otro, en países financieramente dolarizados, una devaluación incrementaría la mora crediticia, activando un salvataje que elevaría aún más los niveles de deuda pública. Si bien la dirección de causalidad entre riesgo cambiario y riesgo país es difícil de desentrañar, un reciente trabajo confirma que en países financieramente dolarizados (ya sea domésticamente o con un alto componente de deuda externa en dólares), el riesgo país tendería a caer con una dolarización de *jure*, de lo que podría concluirse que en la Argentina la dolarización estaría asociada con una mejora (de orden incierto) en las condiciones de financiamiento.

Al beneficio anterior debe contraponerse el costo relacionado con la pérdida del señoreaje. Una medición correcta de estos costos requiere tomar en cuenta dos componentes: el valor del stock de reservas necesarias para adquirir la base monetaria al momento del cambio de régimen, y el valor de futuros incrementos de la base como producto de una mayor demanda por circulante. Un rápido cálculo indica que éstos pueden ser apreciables. Por ejemplo, suponiendo una relación circulante-producto del 4% una tasa de interés real del 4%, una tasa de crecimiento del producto del 3% y una tasa de inflación del 2%, todas constantes, obtenemos un valor cercano al 24% del PBI. Naturalmente, el valor del stock actual representa sólo el 4% (o menos del 20% del total) por lo que el valor del señoreaje depende de manera crucial de la evolución futura de la demanda de dinero.

En síntesis, dada la naturaleza de la convertibilidad, es natural que tanto los costos como los beneficios de una transición hacia la dolarización sean relativamente menores. Por otro lado, en la medida en que los problemas de credibilidad surjan de la combinación de un déficit persistente y una importante deuda pública dolarizada, difícilmente el recurrente fantasma de la insolvencia pueda ser exorcizado a través de la eliminación del riesgo cambiario, a menos que una

dolarización venga atada a un prestamista de última instancia externo y creíble, a estas alturas un escenario altamente improbable. Sin embargo, adoptando una perspectiva de más largo plazo, con niveles moderados de riesgo país, el impacto de la eliminación del riesgo cambiario en la Argentina podría ser significativo.

Flotación

El argumento en favor de una flexibilización cambiaria hace hincapié en los problemas de competitividad de la Argentina debidos a la fuerte apreciación que experimentó el dólar desde los inicios de la convertibilidad. En relación con esto, es preciso recalcar dos aspectos. Primeramente, no puede desestimarse el impacto de una devaluación sobre la inflación de costos domésticos, aun cuando la evidencia empírica apunta a que el efecto inflacionario de una devaluación puede ser inferior al esperado sobre la base de la experiencia de los años 80.

En segundo lugar, una parte sustancial de los costos de producción está ligada al costo doméstico del capital, de lo que se infiere que cualquier evaluación de una modificación del tipo de cambio nominal debería ponderar su efecto sobre el riesgo país y el costo financiero. En el caso concreto de la Argentina, una devaluación implicaría un aumento importante del riesgo país y del costo financiero, como producto del incremento deuda pública-producto y de su impacto negativo sobre un sector privado largamente descalzado en moneda extranjera.

Así, mientras una flotación ofrece ganancias de flexibilidad inciertas, la devaluación que la sucedería en el corto plazo difícilmente contribuiría a la recuperación del nivel de actividad. Aun abstrayéndonos del impacto inflacionario de la medida, cualquier ganancia de competitividad derivada de menores costos laborales y de insumos se vería diezmada por mayores costos financieros.

Canasta de monedas

Una alternativa más modesta para avanzar en el sentido de una mayor flexibilidad consiste en fijar el valor del peso a una canasta de monedas que refleje de manera más cercana la composición de nuestro comercio exterior, amortiguando la volatilidad del tipo de cambio real multilateral. El costo más inmediato de esta ampliación de la convertibilidad estaría asociado con una potencial pérdida de previsibilidad cambiaria, en la medida en que cambios de las reglas de juego supeditados a las condiciones presentes alimentan la presunción de nuevos cambios en el futuro. Así, el análisis puede plantearse de manera simplificada como un compromiso entre mayor flexibilidad, por un lado, y menor credibilidad, por el otro.

El único criterio lógico para diseñar una canasta que pondere flexibilidad y estabilidad nominal consiste en incluir sólo monedas fuertes que preserven su valor en el tiempo. Aún así, es interesante hacer notar que el uso de una canasta no implica necesariamente una menor volatilidad de las fluctuaciones del tipo de cambio real. Por otro lado, cualquier ejercicio contrafáctico debería incorporar el impacto sobre la tasa de inflación de cambios en la paridad del peso contra el dólar, ya que parte del efecto benéfico de la canasta podría verse neutralizado por una variación de precios en la misma dirección.

Conclusiones

El análisis pone en evidencia el error de demandar del régimen monetario más de lo que puede ofrecer. Contrariamente a lo predicado en sus inicios, el efecto disciplinador de la eliminación del financiamiento inflacionario del déficit no se materializó. Sin embargo, en este frente, ni el régimen actual ni las opciones estudiadas en este trabajo aportan una solución a un problema que excede al régimen monetario.

Desde una perspectiva de más largo plazo, la pregunta sobre el régimen óptimo puede desdoblarse en dos. Por un lado, ¿qué opciones son óptimas bajo las condiciones presentes? Del análisis precedente surge que, mientras la flotación del tipo de cambio traería importantes costos inmediatos, sus beneficios están condicionados a la obtención de credibilidad institucional; ausente ésta, no hay razones para descartar una reversión parcial a la situación que precedió a la introducción de la convertibilidad. Por su parte, la dolarización ofrece ventajas y desventajas, pero no representa una solución a problemas de insolvencia fiscal que van más allá de la esfera monetaria. En este contexto, la alternativa de la canasta de monedas tiene la virtud de ofrecer un

test de bajo riesgo que permite medir hasta qué punto estos diez años de convertibilidad han contribuido al fortalecimiento del peso, más allá de su identificación con el dólar. Si a niveles moderados de variabilidad el peso exhibe cierta independencia, sería concebible el uso del tipo de cambio como precio relativo, condición necesaria para explotar los beneficios de un tipo de cambio flexible. Caso contrario, la alternativa de una dolarización *de jure* aparecería como la opción más natural.

Pero aun si el peso demostrara cierta autonomía, ¿qué condiciones deberían estar presentes para avanzar hacia una mayor flexibilización monetaria y cambiaria? Desde una perspectiva optimista, es posible pensar la actual coyuntura adversa como una oportunidad para labrar la credibilidad fiscal necesaria para un relajamiento ulterior de la regla monetaria. En cualquier caso, sólo en presencia de aquélla será concebible una discusión realista de los beneficios de un tipo de cambio flexible.

En la medida que dicha credibilidad fiscal no se consolide, y ello requerirá, seguramente, varios años, el mantenimiento de la convertibilidad actual surge como la política más adecuada.

La salud del sistema financiero es uno de los objetivos centrales de la política económica. Por el carácter mismo de la actividad bancaria, que capta ahorro y lo transforma en crédito a plazos más largos, y que administra el sistema de pagos para que los agentes económicos y del mercado de capitales efectúen sus transacciones con seguridad y eficiencia, el desarrollo del sistema financiero y los potenciales riesgos asociados tienen un impacto trascendente sobre el desempeño de la economía.

Como muchos otros sectores de la economía, el sistema financiero argentino sufrió profundas transformaciones durante la década pasada, que pueden resumirse en un crecimiento importante en el volumen y variedad de negocios, en su adaptación a una realidad económica no inflacionaria, en la integración a los mercados internacionales y a la competencia con entidades financieras de capital extranjero, y en la modernización de su marco regulatorio y prudencial acorde con estándares internacionales.

Sin embargo, a pesar de los elementos positivos que presentó la evolución del sistema financiero durante la última década, existen hoy importantes aspectos donde el sistema financiero argentino presenta debilidades. En particular, a pesar de su crecimiento el sistema financiero es todavía reducido con relación al tamaño de la economía. Además, el costo del crédito es alto, a pesar de una tendencia declinante durante los últimos años. Finalmente, la rentabilidad bancaria sobre el capital (ROE) es inferior a los niveles prevalecientes en las entidades financieras internacionales. Con una rentabilidad relativamente baja, resulta difícil sustentar la expansión del sistema para que alcance el tamaño y la profundidad compatible con una política de tasas de interés bajas que respalden un esquema de crecimiento económico sostenido. Con respecto a la baja rentabilidad del sistema financiero, se destacan dos aspectos principales: los elevados costos operativos (ineficiencia) y los cargos por incobrabilidad de la cartera de crédito, (más vinculados con aspectos extra sistema, como el marco jurídico y los instrumentos disponibles) siendo ambos indicadores ampliamente superiores a los internacionales.

Hay que mencionar, sin embargo, que existen importantes diferencias entre los distintos grupos de bancos. Si bien el sistema en conjunto exhibe desempeño relativamente pobre en cuanto a dichos indicadores, el subconjunto de los diez bancos líderes –y algunas excepciones en bancos privados chicos– ha mostrado, con las actuales regulaciones en materia de liquidez y capital, capacidad para obtener tasas de rentabilidad y crecimiento más parecidas a las internacionales que a aquellas del resto del sistema.

El hecho de que la raíz del problema de tamaño y costo del sistema financiero argentino se encuentre en los dos aspectos mencionados –niveles de gastos operativos y de incobrabilidad– sugiere que las perspectivas de evolución futura del sistema sean moderadamente optimistas. En particular, es alentador que el sistema financiero haya mostrado capacidad para disminuir sus costos operativos a pesar de su alto nivel actual. El análisis realizado permite concluir que, de continuar disminuyendo los costos operativos al ritmo observado en los últimos años y de comenzar a reducir la incobrabilidad, el sistema financiero cuenta con posibilidades de generar la rentabilidad necesaria para crecer a un ritmo sostenido y producir disminuciones adicionales en las tasas de interés activas.

Mientras que estas consideraciones y perspectivas son directamente aplicables a la banca privada, parece difícil que los cambios necesarios para producir una mejora en los indicadores de eficiencia y rentabilidad de los bancos públicos sean posibles en un contexto diferente al de la privatización. En este sentido, la banca pública ha mostrado sistemáticamente niveles de ineficiencia, incobrabilidad de cartera y baja rentabilidad que sugieren la presencia de criterios políticos en las decisiones crediticias.

El trabajo analiza en qué medida algunas de las debilidades que existen en el sistema financiero se relacionan con el régimen prudencial vigente. En particular, el análisis realizado sugiere que la baja rentabilidad del sistema financiero no parece estar relacionada con las exigencias de liquidez y capital requeridas por el BCRA. Contrariamente a las creencias más difundidas, la evidencia muestra que la liquidez de los bancos en la Argentina no excede la observada internacionalmente. De hecho, la liquidez de los bancos incluyendo los títulos públicos es similar a la observada en los Estados Unidos. Sin embargo, los títulos no poseen una liquidez que sea comparable con la liquidez de los emitidos por los Estados Unidos.

Por su parte, la posición de capital excedente de los bancos se sitúa en la actualidad en un nivel 60% más elevado que el exigido por el Banco Central. Esto sugiere que la baja rentabilidad y el lento crecimiento de los activos bancarios, no se deriva de una excesiva exigencia de capital por parte de las autoridades.

Con relación a la norma de capital mínimo, se analizó la conveniencia de una utilización explícitamente contracíclica por parte de la autoridad monetaria. Si bien una utilización contracíclica de los requisitos de capital tendría lógica si las fases del ciclo económico fueran temporarias y de duración bastante predecible, en la práctica la intensidad y duración de las caídas en la actividad económica para un país como la Argentina han sido muy variables y difíciles de predecir. En estas condiciones, la reducción por parte del Banco Central de la exigencia de capitales mínimos en períodos de caída en la actividad económica y aumento del riesgo país, podría tornarse en un factor de retroalimentación de la pérdida de confianza en los mercados.

El análisis concluye que la aplicación de Requisitos Mínimos de Liquidez (RML) en activos externos es un elemento clave para la estabilidad del sistema. En este sentido, se sugiere que el Banco Central elimine la restricción a que los bancos inviertan el 100% de sus RML en la cuenta en el exterior. A su vez podría implementarse un sistema que permita a los bancos efectuar los depósitos en cuentas individuales, auditadas por el custodio, pero cuya titularidad recaiga en poder de cada uno de los bancos.

Diversos elementos apuntan a la conveniencia de introducir en la Carta Orgánica del BCRA el mandato para que dicha institución sea la encargada de la formulación de una estrategia para el monitoreo y manejo del riesgo de liquidez para la economía. Dicho mandato no debería introducir facultades regulatorias adicionales, sino más bien facultades de coordinación entre las políticas de financiamiento público y la regulación de la liquidez en el sistema financiero, y el recolectar información precisa acerca de la posición de liquidez en el sector corporativo.

Las normas sobre fraccionamiento de crédito coinciden en líneas generales con las que surgen de las recomendaciones emanadas del Comité de Basilea, a excepción de los préstamos al sector público, alcanzados por los mismos límites que rigen para el sector privado cuando las financiaciones son concedidas bajo la forma de préstamos. Se considera que el Banco Central debería estudiar la posibilidad de eliminar los límites al fraccionamiento crediticio para las financiaciones al sector público nacional.

Sin embargo los préstamos a provincias deberían continuar sujetos a los límites de fraccionamiento. Mas aun, se propone que el Banco Central establezca un régimen de monitoreo y límites prudenciales a la exposición de riesgo que los bancos pueden acumular en el conjunto de las provincias.

En cuanto a los criterios de clasificación, se sugiere que el BCRA elimine la mayor cantidad de criterios subjetivos en el análisis de las condiciones futuras de pago del deudor por parte de los bancos. En la actualidad los bancos deben realizar un análisis de la empresa en particular, del sector y de la economía en general. Eliminar el análisis sectorial por parte del banco quitaría un elemento de discusión de alto grado de subjetividad entre las entidades financieras y la superintendencia.

Respecto a las normas sobre provisionamiento, debido a que conceptualmente las provisiones se fijarían con el objetivo de cubrir las pérdidas esperadas y el capital de las inesperadas, se propone un mayor acercamiento entre los requisitos normativos y la estimación de riesgo de crédito obtenida de la evidencia acumulada en la central de riesgos del BCRA. En particular, una asignación más representativa de la cobertura de riesgo agregado de la cartera de financiaciones sugiere un mayor nivel de provisiones y una menor exigencia de capital por riesgo de crédito en relación con los vigentes.

El trabajo analiza cómo fortalecer los procedimientos existentes para resolver problemas bancarios. La importancia de ésta área deriva de que no es posible construir una supervisión y regulación bancaria creíble sin que exista paralelamente una estrategia para resolver la situación de bancos con problemas, y que sea además percibida por el mercado como consistente con un costo fiscal reducido.

Para ello se propone adoptar en la legislación argentina el concepto de "acción correctiva inmediata" (*prompt corrective action*) que existe, por ejemplo, en la normativa de los Estados Unidos. Bajo este concepto se establecen una serie estructurada de acciones que la autoridad supervisora está obligada a adoptar, a medida que el capital del banco disminuye por debajo del mínimo prudencial requerido.

El análisis también muestra que la estructura corporativa de un banco puede ser diseñada para alcanzar el máximo de eficiencia en el proceso de resolución de problemas y, a la vez, producir el mayor grado de protección al depositante. Esto requiere adoptar una estructura corporativa para instituciones financieras que simplifique la separación entre la insolvencia y la iliquidez y que, por lo tanto, permita un manejo más eficiente de cada una de estas situaciones.

Por último, el trabajo propone modificaciones a la Carta Orgánica del BCRA con el fin de clarificar dos aspectos fundamentales para el funcionamiento del ente monetario: el proceso de nombramiento de los directores y las normas para distribuir utilidades al Tesoro Nacional.

CAPÍTULO 4. EL SISTEMA IMPOSITIVO Y LA RELACIÓN NACIÓN-PROVINCIAS

El capítulo formula recomendaciones para mejorar el diseño y la administración del sistema tributario argentino en los tres niveles de gobierno. FIEL ha realizado en los últimos años varios trabajos sobre el tema, que sustentan el diagnóstico de los problemas existentes. En esta ocasión se pone el énfasis en los cambios que deberían hacerse para que la política tributaria ayude a alcanzar los objetivos del programa económico para la próxima década.

4.1 PRINCIPALES PROBLEMAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

En términos generales, las principales deficiencias del sistema pueden resumirse en:

Evasión y elusión. Las alícuotas formales vigentes para los gravámenes que perciben los tres niveles de gobierno son muy altas para el nivel de desarrollo alcanzado por el país y, a pesar de ello, la recaudación medida como porcentaje del PBI aparece como razonable en la comparación entre países cuando se contempla el nivel del PBI per cápita argentino. La diferencia la explica la alta evasión (del orden del 30% en el IVA y del 50% en el impuesto a las ganancias de las personas), que se combina con un importante grado de elusión generado por tratamientos especiales en algunos impuestos. El país pierde potencial de desarrollo cuando las inversiones y el empleo se realizan en un sector o región sólo porque es más fácil evadir o eludir. Asimismo, la evasión destruye la equidad horizontal y vertical del sistema.

Exenciones impositivas. Existe implícito un *trade off* entre el costo de eficiencia provocado por los gastos impositivos y los beneficios que supuestamente se derivarían de su utilización. La eliminación selectiva de gastos impositivos estaría en condiciones de producir, en una hipótesis de máxima, recaudación adicional por valor de \$ 2.500 millones anuales. Si se considera que este ahorro fiscal podría tener una contrapartida de mayores gastos en programas focalizados que satisfagan más acabadamente el objetivo distributivo de algunos gastos impositivos, cabría reducir la estimación de ganancia fiscal a unos \$ 1.600 millones anuales.

Existen, además, otros tratamientos de privilegio. Los más importantes por su costo fiscal son: el Fondo Especial del Tabaco, los reembolsos por exportaciones desde puertos patagónicos y los diferimientos impositivos para nuevos proyectos agroindustriales y de turismo que se radiquen en determinadas provincias. Su costo fiscal es del orden de \$ 350 millones anuales.

Problemas vinculados al federalismo fiscal. Existe *poca coordinación* entre los tres niveles de gobierno, que muchas veces repercuten sobre la misma base imponible. La falta de coordinación, además de no ayudar a mejorar el control tributario, demora la solución a los problemas de ineficiencia en la imposición indirecta provincial y municipal (impuestos en cascada).

Restricciones macroeconómicas y de administración. Cuando se discute el diseño del sistema tributario argentino se deben tener presente las restricciones existentes. Por un lado, la economía abierta al movimiento de bienes y factores pone límites a las tasas formales que pueden aplicarse al factor capital. En principio, tasas más elevadas que las que existen en los países de origen de las inversiones podrían desalentar el flujo de capitales hacia la Argentina; a su vez, la existencia de paraísos fiscales introduce una segunda limitante ya que ello reduce todavía más las tasas impositivas que enfrentan en su origen los titulares del capital.

Por otra parte, la debilidad en la administración tributaria puede justificar la introducción transitoria de gravámenes o de medidas especiales para proteger la recaudación (vg. impuesto sobre los créditos y débitos bancarios).

Para diseñar el sistema tributario argentino, también es importante analizar los problemas macroeconómicos que tiene el país, de modo tal de tratar de contar con un marco impositivo que no ponga trabas a su solución.

La reducción de los impuestos al trabajo puede contribuir a aumentar durante un tiempo la creación de nuevo empleo. La Argentina tiene altos impuestos sobre el uso del factor trabajo (diferentes para distintos grupos de trabajadores y regiones) y un impuesto a las ganancias de las personas que sólo alcanza a los contribuyentes de altos ingresos y que es sustituido para el resto con los aportes previsionales.

Por otra parte, si bien los impuestos tienen un efecto pequeño sobre el ahorro y la inversión, es evidente que existen límites a las tasas que pueden imponerse sobre ambos. En primer lugar, porque los niveles actualmente vigentes en la Argentina (con la excepción de la financiación con deuda que son reducidos) están en línea con los que rigen en otros países en vías de desarrollo y, en segundo término, porque cambios bruscos y de magnitud importante sobre las tasas que gravan al capital pueden ser interpretados como un cambio ad hoc en las reglas de juego, lo que sí tendría un efecto muy negativo sobre el proceso de acumulación.

4.2 LA SITUACIÓN EN LA TRIBUTACIÓN PROVINCIAL Y MUNICIPAL: ASPECTOS CONFLICTIVOS

La distribución de facultades tributarias, en el marco de la organización federal de gobierno, concentró de manera exagerada las fuentes más modernas y eficaces de imposición en el Gobierno Nacional. A su vez, las provincias sólo habilitaron a sus municipios para la percepción de "tasas retributivas de servicios". Sin embargo, la denominada tasa de inspección de seguridad e higiene con el tiempo se ha desvirtuado transformándose en un impuesto adicional a los ingresos brutos y la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, en un adicional al impuesto inmobiliario.

También han aparecido las debilidades de algunos instrumentos empleados para evitar la superposición impositiva (sea entre las provincias como entre los municipios), como el Convenio Multilateral.

A continuación se efectúa un examen de la situación de los tributos provinciales cuestionados a partir del programa de reforma del pacto fiscal de 1993 que tenía precisas prescripciones para elaborar un sistema tributario que respondiera a las necesidades de una economía integrada a los flujos de comercio e inversiones.

El impuesto sobre los ingresos brutos

El principal recurso de los gobiernos provinciales es el impuesto sobre los ingresos brutos, que grava el ejercicio habitual en jurisdicción de la provincia que corresponda, de cualquier actividad realizada a título oneroso. El tributo se complementa con un convenio multilateral que intenta evitar la superposición impositiva.

La naturaleza multifásica del tributo provoca los característicos efectos cascada: genera distorsiones en precios relativos que favorecen a los sectores más integrados y que en consecuencia puede inducir a una integración "artificial" de las actividades; reduce la competitividad de los bienes transables producidos localmente, sea porque en la exportación no se puede recuperar plenamente los impuestos pagados, sea porque en la importación enfrentan a bienes que provienen de países con esquemas impositivos neutrales, e incrementa el costo del capital cuando los impuestos recaen sobre insumos de capital, afectando la eficiencia productiva.

La reforma de fines de la década del 70 y principios de los años 80 tuvo éxito en generar uniformidad en materia de definición del gravamen (hechos impositivos, bases y alícuotas sobre las distintas actividades gravadas), lo que contribuyó favorablemente en la aplicación del arreglo interjurisdiccional del Convenio Multilateral.

En la década del 90 se asiste a un segundo intento de reforma a través del Pacto Federal de 1993, que busca disminuir los efectos de cascada, logrando el compromiso de las provincias de eximir a determinados sectores antes del 30 de junio de 1995. Contrariamente a lo buscado, el principal efecto del pacto fue la desarmonización interjurisdiccional, fundamentalmente en materia de alícuotas y, en algunos casos, de base imponible, habiéndose introducido, además, figuras que potencian la conflictividad del impuesto.

Los avances en cuanto al cumplimiento del pacto se circunscribieron principalmente al sector primario y con más restricciones, a la etapa industrial. Los primeros progresos fueron seguidos en los últimos tiempos por un abandono paulatino de la filosofía del pacto, fundamentalmente en la interpretación de la desgravación de la industria, que han originado las siguientes consecuencias negativas: a) un tratamiento desigual entre contribuyentes de la etapa industrial de la propia jurisdicción respecto de los industriales de otras jurisdicciones cuando operaban en dicha jurisdicción; b) no permiten reducir la piramidación del gravamen, puesto que no necesariamente las ventas de la industria son destinadas al consumo final sino que muchas de ellas son insumos de otros procesos productivos; c) en algunos casos se ha incrementado la alícuota, ya que en ciertas jurisdicciones las ventas de las industrias radicadas en otras

jurisdicciones pasaron a estar gravadas a la tasa general del 3,5% (en lugar de la anterior del 1,5%).

Una actividad especialmente comprendida en las disposiciones del Pacto era la construcción. Pocas provincias han implementado la exención a esta actividad, la que mayoritariamente está gravada con una tasa de 2,5%. El otro gran sector para el que se habían acordado exenciones comprende a los servicios financieros, seguros y actividades vinculadas al mercado de capitales, como las compañías de capitalización, AFJP y otras. Sólo Chubut, Corrientes, Jujuy, Misiones, Tierra del Fuego (en este caso para establecimientos radicados en la propia provincia) y Tucumán implementaron la exención a esta actividad; en otros casos, la exención se ha limitado a la actividad desarrollada por entidades financieras reguladas por la ley 21.526. Para las provincias que aún continúan gravando la actividad, las alícuotas oscilan entre el 2 y el 5%.

El impuesto de sellos

El impuesto de sellos es un tributo al instrumento por el que se formalizan las relaciones económicas. Tiene como consecuencia directa perturbar las transacciones ya alcanzadas por impuestos más modernos y que, en algunos casos, se aplica a cláusulas de contratos que pueden no concretarse, con una alícuota general del 1,5%.

El tributo también puede provocar situaciones de doble imposición. La vía elegida para resolver este problema ha sido que el poder tributario provincial se autolimitara a aquellos actos cuyos efectos se produzcan en la propia provincia (existiendo presunción de ello cuando los bienes objeto de la transacción se encuentren en otra provincia).

Excepto por muy pocas excepciones, las provincias no avanzaron en el cumplimiento del Pacto Federal de 1993 (conforme al cual se comprometieron a derogar el tributo antes de julio de 1995, debiendo eliminarlo en una primera etapa en toda operatoria financiera y de seguros destinada a los sectores agropecuario, minero, industrial y de la construcción), sino, por el contrario, han transitado en el sentido opuesto.

La cuestión municipal

La Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene bajo la figura de una tasa retributiva de servicios, pretende recaer sobre quienes posean establecimientos o locales habilitados en el ámbito municipal y realicen actividades susceptibles de registro y control, y de preservación de la seguridad, la salubridad y el medio ambiente.

La base imponible generalmente empleada –hoy los ingresos brutos, antes personal empleado y metros cuadrados de los locales habilitados– demuestra que se trata, en verdad, de una réplica del impuesto sobre los ingresos brutos. De esta manera, las jurisdicciones municipales han encontrado, sobre todo cuando hay actividades productivas o una cadena de distribución mayorista, un fácil medio para hacerse de recursos gravando consumos o actividad de otras jurisdicciones municipales, sin respetar el “principio de territorialidad”.

Para sortear estas dificultades, no debe olvidarse el rol que deberían desempeñar las provincias: las titulares de las potestades tributarias originarias son la nación y las provincias, teniendo las municipalidades sólo potestades tributarias derivadas, es decir las que las respectivas provincias les otorgan.

Los fiscos provinciales y la seguridad jurídica

Los organismos fiscales jurisdiccionales han adoptado cursos de acción que en el intento por conseguir mayor recaudación, aumentaron enormemente la litigiosidad y no necesariamente consiguieron el objetivo buscado. De este modo, se generó una inseguridad jurídica que tampoco ha sido neutralizada por otros poderes.

Este ha sido el caso, por ejemplo, de los *contratos entre ausentes*, donde las provincias han intentando gravar las operaciones sin soporte instrumental; de la *extensión del poder tributario al mar* (se trata de precisar si las doce millas marinas que el país ha establecido como espacio propio pertenecen a la nación o a las provincias); de la *gravabilidad –o no– de las UTE* (Uniones Transitorias de Empresas); de la operatoria del *Convenio Multilateral en el impuesto sobre los ingresos brutos* (falta de criterios coincidentes sobre aspectos fundamentales de la aplicación del

impuesto entre distintos fiscos, y aun dentro de un mismo fisco en distintos tiempos, o aun en el mismo tiempo entre distintos funcionarios).

Existen, además, problemas en materia de aspectos procesales: a) los fiscos suelen actuar al límite de la prescripción, por lo que los requerimientos revisten montos enormes, ya que a la pretendida deuda por impuesto se le agregan intereses y multas; b) los tribunales prácticamente han derogado de hecho las medidas cautelares de no innovar en materia tributaria, con el argumento de que no puede demorarse el ingreso de recursos públicos; c) las actuaciones se dirigen también contra los directores de las empresas, a quienes a veces se les notifica el cargo aun antes que a la empresa y se les traban medidas cautelares (embargos, inhabilitaciones generales, etc.), como elementos de presión sobre aquella; d) las resoluciones de las Comisiones Arbitral y Plenaria del Convenio Multilateral, y en su caso del Comité Ejecutivo y Plenaria de la Comisión Federal de Impuestos, no son revisables judicialmente de manera directa, por lo que someterse a sus decisiones –las integran los propios fiscos– suele ser visto con resquemor por los contribuyentes y aun por los propios fiscos; e) las sentencias de los Superiores Tribunales de provincias son susceptibles de recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pero ésta puede rechazarlos sin dar fundamento.

La privatización de la fiscalización

En la actualidad son varias las provincias que han delegado en el sector privado el desarrollo y gestión del servicio de fiscalización. Algunas experiencias observadas muestran la necesidad de tomar resguardos cuando se avanza en este sentido, por ejemplo en lo relacionado con la actuación de los “comisionados” o fiscalizadores privados, cuya retribución está vinculada al resultado de la determinación practicada. Se trata de un mecanismo que debe estar sujeto a estrictos controles de legalidad y de adecuación técnica de la determinación practicada por el fiscalizador, sea por lagunas que pueden existir en las definiciones de los impuestos o en las dificultades que plantea la aplicación del Convenio Multilateral en la distribución del impuesto sobre los ingresos brutos. En este contexto, la actuación de fiscalizadores privados puede volver más caótica la aplicación de gravámenes provinciales muy cuestionados.

4.3 PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

Se proponen los siguientes cambios en el diseño de la tributación nacional:

a) Reducción de las cargas patronales

La reducción de las cargas patronales y de los aportes de los autónomos que se destinan al sistema previsional de reparto es justificable por varias razones: a) ayuda a resolver el problema del desempleo en el corto plazo; b) reduce el sesgo a favor de las actividades informales ya que las cargas previsionales tienen un nivel de evasión superior al promedio del resto de los impuestos, y c) alienta una mayor cobertura previsional, moderando un conflicto social futuro de gran envergadura cuando la gran cantidad de trabajadores que no cumple puntualmente con los aportes llegue a la edad de jubilarse.

Esta reforma mejora la progresividad del sistema impositivo argentino ya que se reducen fuentes de financiación de algunos programas sociales que son moderadamente regresivas, elimina la distorsión que existe en la actualidad a favor de los trabajadores autónomos, alienta el empleo porque la cuña entre los salarios netos y el costo laboral se reduce del 45,3% al 38,9% del salario, y favorece la formalización de las relaciones laborales.

b) Paulatina reducción del mínimo no imponible en el impuesto a las ganancias

El ingreso de los trabajadores de salarios medios y altos debería ser alcanzado por el impuesto a las ganancias. Es aconsejable reducir en forma gradual el mínimo no imponible para cumplir con este objetivo (en la Argentina, el mínimo exento en el impuesto a las ganancias es tres veces el salario medio de la economía, comparado con medio salario promedio para el caso de los Estados Unidos).

Sin embargo, mientras subsistan los problemas en la administración tributaria, la incorporación de numerosos trabajadores a este impuesto dificulta el proceso de formalización de la economía. Por ello, se sugiere postergar el inicio de esta reforma hasta el momento en que la

evasión impositiva de tributos generales como el IVA se haya reducido a un nivel similar al que hoy se observa en Chile (del orden del 20%).

c) Eliminación del sesgo a favor del endeudamiento

Para lograr este objetivo debe, por un lado, eliminarse el impuesto a los ingresos brutos sobre la intermediación financiera por acuerdo con las provincias. Por otra parte, y ante los problemas que ha generado el gravamen sobre los intereses, una alternativa que corrige el sesgo a favor del endeudamiento que mantiene la legislación nacional consiste en eliminar la deducción de intereses pagados por las empresas del balance impositivo, al mismo tiempo que se elimina el gravamen sobre los intereses. En este caso, las inversiones financiadas con deuda o con patrimonio propio tributarían una tasa del 35%. En un contexto en el cual es necesario recuperar la inversión, un gravamen de ese nivel parece algo elevado. La alternativa neutral que lo reduce, independientemente de la forma de financiamiento elegida por la empresa, es permitir que la inversión nueva se amortice instantáneamente, en forma total o parcial. Este beneficio tiene un alto costo fiscal (podría ser superior al 1% del PBI) y ello sugiere que habría que graduar su implementación de modo tal de respetar la restricción presupuestaria.

d) Imposición indirecta

Las propuestas concernientes a la imposición indirecta a nivel federal están orientadas a producir adecuaciones en el diseño del IVA que retoman el espíritu de generalización y simplificación de este impuesto propio de la reforma de 1989-1990. Se propone la existencia de una tasa única en IVA y, en particular, el reemplazo de la diferenciación de tasas como instrumento redistributivo, por subsidios focalizados.

En el mismo sentido, se propone acotar la laxitud con la que se otorga la categoría de “organización sin fines de lucro” y la exención de IVA que ella trae aparejada.

Analizados en calidad de bienes meritorios, los servicios educativos y la exención de que gozan en IVA no es objetada (lo mismo ocurre con la exención a servicios médicos y de salud), aunque considerados como gastos de inversión en capital humano cabría otorgar, al menos sobre parte del gasto, tratamiento de tasa cero en IVA y liberación total de carga impositiva.

Si bien existen tratamientos diferenciales en IVA por motivos de bienes meritorios o de redistribución, también los hay por razones administrativas. Así por ejemplo, en el sector financiero por la dificultad conceptual y práctica de identificar el verdadero valor agregado sea en la intermediación financiera, sea en la actividad aseguradora, se simplificó la determinación del IVA en estos sectores (no se computan el costo de los fondos prestables en el caso de los bancos ni los siniestros en los seguros), dando lugar a una sobreimposición del valor agregado que encarece artificialmente estos servicios. La recomendación es corregir gradualmente esta sobreimposición.

e) Eliminación de las exenciones y otros beneficios subjetivos

Todavía existen numerosos esquemas de fomento para nuevos proyectos o para determinadas regiones que carecen de una justificación económica. Así, se recomienda eliminar: a) el Fondo Especial del Tabaco; b) los reembolsos por puertos patagónicos; c) los subsidios a los combustibles que se consumen en la zona sur y algunas ciudades fronterizas, y toda otra rebaja o exención en el gravamen que no sea para derivados que se exportan o para uso petroquímico; d) los diferimientos para los nuevos proyectos agroindustriales y de turismo; e) las exenciones en ganancias con la excepción de las que rigen para los dividendos distribuidos y los intereses de plazos fijo, obligaciones negociables y otros instrumentos de ahorro financiero (que pasan a tributar en cabeza de la empresa al no permitirse la deducción de intereses de la base imponible), las ganancias de los fiscos nacionales, provinciales y municipales (pero no de cualquier institución perteneciente a ellos), las remuneraciones de los diplomáticos extranjeros y las ganancias de las entidades internacionales sin fines de lucro; las donaciones a cualquier tipo de institución que excedan los \$ 1.000 por donante, el valor locativo de la casa-habitación, la diferencia entre las primas y el capital recibido al vencimiento en los sistemas de capitalización o los seguros de vida (también se mantiene, durante la transición, la deducción de la base imponible de los aportes realizados a estas cuentas de ahorro), las primas por la emisión de acciones, las donaciones, herencias y otros similares, y las ganancias de capital obtenidas por personas físicas o sucesiones indivisas. Además, se sugiere aplicar una política estricta para los

proyectos de promoción industrial que provienen de las leyes suspendidas, para evitar que se agreguen proyectos nuevos.

f) Reglas e instrumentos para proteger la recaudación

La eliminación de la deducción de intereses pagados por las empresas de su base imponible exige el uso de reglas de capitalización exigua (*thin capitalization*) que limitan tal tipo de deducciones en otros países. Sí corresponde establecer criterios claros y objetivos sobre la base de la experiencia internacional sobre precios de transferencia y sobre montos máximos a pagar al exterior en concepto de regalías, uso de marcas y otros similares (por ejemplo, como un porcentaje de las ventas, pero con un criterio uniforme para evitar la disparidad que existe para algunos de estos conceptos en la actualidad). Debería integrarse el impuesto a los bienes personales con el impuesto a las ganancias de las personas, permitiendo que uno se utilice como pago a cuenta del otro.

El impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente evaluado como un gravamen que se incorpora en forma permanente a la estructura tributaria argentina, resulta de gran productividad recaudadora pero sumamente distorsivo.

En la práctica, es equivalente a introducir a nivel del gobierno federal y simultáneamente, por una parte, un impuesto sobre los ingresos brutos de naturaleza "instrumental" y, por otra, a gravar las remuneraciones e ingresos de todos los factores productivos a una tasa uniforme, con la excepción de los ingresos del trabajo personal de los empleados bajo relación de dependencia.

En el mediano plazo, y dependiendo de la evolución de la tasa, podría dar lugar a un fuerte incentivo para la desintermediación y desnacionalización de las operaciones bancarias gravadas por el tributo, lo que comprometería la productividad recaudadora y paralelamente podría repercutir negativamente en la base imponible de IVA y ganancias.

El análisis varía en forma sustancial si el instrumento es considerado como un nuevo mecanismo de percepción, llamado a sustituir en forma total o parcial a los actuales institutos de retención y percepción. Para ello sería necesario que el nuevo impuesto fuera totalmente acreditable contra otros impuestos nacionales, en primera instancia contra los impuestos y contribuciones patronales y el componente de los aportes de los trabajadores autónomos relacionado con ellas. Adicionalmente, debería ser pago a cuenta de ganancias e IVA.

Si se transformara exclusivamente en un mecanismo de percepción, se reducirían sus efectos distorsivos y el incentivo a la desintermediación financiera a él asociado.

Recomendaciones sobre la imposición a nivel provincial y municipal

El proceso de reforma de la imposición subnacional transita por varios andariveles:

- El pacto firmado en diciembre de 2000 por el que se acordó el congelamiento del gasto primario abre una nueva e interesante perspectiva desde la que debería encararse el proceso de reforma. Sólo desde la perspectiva de un sector fiscal consolidado deberían acometerse las mayores reformas en la estructura tributaria provincial.
- Es necesario proceder a una revisión en la asignación de facultades tributarias entre los distintos niveles de gobierno. Las provincias deberían retomar en lo inmediato la posibilidad de aplicar impuestos que no plantean mayores dificultades para una administración descentralizada como combustibles e internos.
- Se propone la derogación inmediata del impuesto de sellos. Los recursos que allega a los gobiernos provinciales deberían ser suplantados por los impuestos sobre la propiedad.

Desde la perspectiva de largo plazo, se mantiene la recomendación de anteriores trabajos de sustituir el impuesto sobre los ingresos brutos por un IVA provincial principio destino con alícuota estimada en el orden del 5%.

La sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos por el IVA provincial, a su vez, debería permitir transparentar la situación de los municipios que deberían estar habilitados para aplicar un impuesto a las ventas minoristas y eliminar la tasa de seguridad e higiene; este impuesto debería estar legislado a nivel de hecho y base imponible por el nivel provincial para asegurar cierta homogeneidad en sus definiciones básicas. Cualquier reforma debiera contemplar cuidadosamente la dimensión municipal que está tomando una creciente importancia.

En el corto plazo, la transición en el impuesto sobre los ingresos brutos podría comenzar por su transformación en un impuesto bietápico al comercio mayorista y minorista, desgravándose completamente la industria y el sector agropecuario. Esta reforma debería ir acompañada por las medidas necesarias para darle plena operatividad al Protocolo adicional abriendo la instancia al contribuyente.

- Una dimensión impostergable en toda reforma es mejorar el accionar de los organismos de aplicación. Aquí hay un problema cultural y de gestión cuya solución es de largo plazo pero que debe acometerse: de poco vale contar con buenos impuestos si los organismos administrativos tienen políticas cuyo resultado más evidente es afectar la seguridad jurídica. Un primer paso en ese sentido sería la actitud de la CSJN asegurando la apertura de los recursos extraordinarios de revisión de las causas.

4.4 ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Al momento de su creación, la AFIP afrontó el desafío de realizar el *insourcing* de su sistema de recaudación, operado hasta ese momento por la UTE IBM/BANELCO. El nuevo sistema de recaudación implementado por AFIP funciona satisfactoriamente y a un costo sustancialmente inferior al gestionado por la UTE. No obstante los importantes avances registrados en el área de sistemas de recaudación, el proceso de *insourcing* no culminó con la efectiva instrumentación de “cuentas corrientes fiscales”. Esta herramienta básica, responsabilidad primaria del área de recaudación, debería estar diseñada de forma tal de recoger y exponer en tiempo real y en forma de créditos y débitos todos los hechos que inciden en la relación tributaria entre el fisco y el contribuyente.

La transformación del sistema DOS MIL en una auténtica cuenta corriente tributaria y su extensión al conjunto de los contribuyentes administrados por la AFIP (y no exclusivamente a los denominados grandes contribuyentes), debe ser uno de los objetivos prioritarios a ser alcanzados en el corto plazo. Su logro redundará en una mejora inmediata y permanente del nivel del cumplimiento voluntario.

El esquema de descentralización operativa amplia adoptada en 1996 condujo a resultados insatisfactorios en la función fiscalización. La descentralización de la fiscalización en la AFIP llevó a la eliminación de la definición y control centrales de las estrategias y políticas de fiscalización que, en calidad de tales, resultaban comunes y de aplicación obligatoria para todo el organismo. En la práctica, la Subdirección de Fiscalización no ha cumplido el papel de instancia de planificación de la fiscalización y de control de los resultados generados por la ejecución descentralizada de las políticas y acciones por ella planificados.

Los inconvenientes que han afectado a la fiscalización no implican que en sí misma la estrategia de descentralización deba ser revertida, antes bien llama la atención sobre la necesidad de reencauzar el proceso, corrigiendo los errores de diseño e implementación antes señalados. Básicamente, se trata de lograr un adecuado equilibrio entre la autonomía de las regiones para seleccionar los contribuyentes a fiscalizar en función de la realidad local (los resultados de esta actividad “autónoma” deben ser convenientemente auditados y controlados desde el nivel central del organismo) con el cumplimiento por parte de esa misma región de un plan anual obligatorio de fiscalización centralmente definido.

Existe la percepción de una clara subutilización de la información externa disponible (aun teniendo en cuenta ciertas dificultades en términos de calidad) para fiscalización. En particular, la información no da lugar a rutinas automáticas e “inteligentes” de selección de contribuyentes a fiscalizar, sea en procesos de fiscalización masiva o selectiva. Sin duda, estas carencias están íntimamente ligadas con la ya mencionada difícil inserción orgánico-funcional de Fiscalización y a la poco feliz resolución de la descentralización de esta función básica de la administración.

En materia de informática el desafío que enfrenta la AFIP pasa por instrumentar la forma organizativa que garantice que la visión estratégica en torno a los sistemas y la tecnología de las comunicaciones refleje las necesidades de toda la organización, no el punto de vista de una de sus áreas funcionales. Habrá que definir, entonces, cuál es el curso de acción más apropiado para el logro de esta meta, si lo es la formación de un área integrada de sistemas con un nivel orgánico elevado (por ejemplo a nivel de una subdirección general) o bien a través de una mayor coordinación horizontal de las principales áreas funcionales del organismo.

En el caso de los impuestos y recursos de la seguridad social administrados por la AFIP, todo el proceso de cobro coactivo de deudas de los contribuyentes es de naturaleza judicial, sin

importar si tal deuda se origina en el no pago por parte del contribuyente de una obligación claramente establecida y no sujeta a controversia o si por el contrario se trata de una deuda surgida de un proceso de fiscalización que detecta supuestas subdeclaraciones y da lugar a una determinación de oficio por parte del inspector.

Cuando se trata de deuda cierta y no sujeta a controversia, cabe plantear un procedimiento puramente administrativo. En este sentido, y aun cuando siempre se requiera la intervención de un juez para efectuar el embargo y desposesión de valores del contribuyente moroso, el proceso podría ser gestionado por un empleado administrativo del organismo, no necesariamente por un abogado.

La AFIP ha intentado aumentar el número de abogados encargados de la cobranza ejecutiva mediante la contratación temporal de profesionales sin relación de dependencia con el organismo. Este intento fue paralizado por la interposición de recursos de amparo ante la justicia. En este sentido, es necesario insistir con nuevas propuestas de tercerización del cobro coactivo.

El Poder Ejecutivo ha propiciado la creación de tribunales penales tributarios, en proceso de integración en la actualidad con el llamado a concurso y selección de los futuros integrantes a cargo del Consejo de la Magistratura. Sin embargo, la falta de disponibilidades presupuestarias ha impedido la creación de un fuero penal tributario, por lo cual toda apelación a las sentencias de los futuros tribunales penales tributarios ha de realizarse ante el actual tribunal penal económico, siendo que el objetivo original era generar una instancia de apelación con conocimientos específicos en materia tributaria.

En el caso de la actuación del Tribunal Fiscal ha habido circunstancias objetivas –la falta de integración de dos de sus seis salas y la existencia de una sola sede, sita en la Capital Federal– que derivaron en el desborde de su capacidad de trabajo y en el atraso de las causas. En parte, estos inconvenientes han tenido respuesta (todas las salas del Tribunal están completas y está asimismo prevista la apertura de dos sedes en el interior). Sin embargo, la modernización de los procesos de trabajo, el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento del Tribunal, el desarrollo de áreas de control de gestión etc., son también condiciones necesarias para obtener mayor productividad y mejor calidad en los resultados.

4.5 EL ESQUEMA DE TRANSFERENCIAS NACIÓN-PROVINCIAS

Las debilidades salientes del actual esquema de relaciones Nación-provincias incluyen:

- *Falta de correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento* al nivel de los estados provinciales (las provincias gastan en promedio una vez y media más de los recursos que ellas mismas generan, cifra que se incrementa hasta 2,6 veces si se excluye a la ciudad de Buenos Aires). La ausencia de correspondencia induce un círculo vicioso en el que la falta de responsabilidad fiscal (*accountability*) deriva, a su vez, en mayores gastos y, consecuentemente, en menor correspondencia.
- Consecuencia de esta misma dinámica es el *creciente endeudamiento* de las administraciones provinciales. A diciembre de 1999 el stock de deuda de las provincias representaba el 72,4 % de los recursos provinciales totales, frente a un 49,5 % en 1997. Este comportamiento se ve facilitado en tanto no existen límites efectivos al endeudamiento provincial, a lo que debe sumarse que habitualmente la coparticipación federal funciona como garantía de las deudas contraídas por las provincias.
- El actual régimen ha derivado en un *comportamiento fuertemente procíclico del gasto público*, cuando este último debería estar determinado por parámetros de largo plazo (vg. crecimiento poblacional, crecimiento de las necesidades básicas insatisfechas, crecimiento de la demanda de salud/educación) y no por la disponibilidad de recursos.
- El funcionamiento del sistema lleva a que se produzca algún grado de *redistribución regional del ingreso*. No se ha podido comprobar que esta redistribución regional favorezca una mejor distribución personal.
- Genera *pérdida de flexibilidad* en el diseño de la estructura tributaria nacional, en tanto la asignación jurisdiccional de impuestos difiere de uno a otro, sesgándola hacia los recursos no coparticipables, especialmente a partir de que la nación ha dejado de financiarse a través del impuesto inflacionario.

- Las transferencias nación-provincias están sometidas a *discusiones permanentes*, esto implica la aparición de periódicos enfrentamientos entre los participantes en el sistema, con las consiguientes dificultades para la gestión fiscal nacional y provincial.

La consecución de los últimos compromisos federales (diciembre 1999/ diciembre 2000) atenuó, transitoriamente, algunos de los problemas enumerados más arriba (vg. la prociclicidad de los gastos). Sin embargo: a) los acuerdos tienen un horizonte limitado (alcanzan a Diciembre de 2005 si es que con anterioridad no se logró acuerdo para la sanción de una nueva ley de coparticipación federal), b) a partir de 2003 sólo se fija un piso para las transferencias automáticas (\$ 1.400, \$ 1.440 y \$ 1.480 millones mensuales para 2003, 2004 y 2005, respectivamente), en tanto que, de superarse dicho nivel, vuelve a entrar en vigencia (aunque algo moderado porque las transferencias se realizarían sobre la base de promedios móviles) el complejo conjunto de regímenes en práctica hasta diciembre del año 1999.

En cualquier caso, la distribución secundaria de los recursos (la asignación de la masa provincial entre las diferentes jurisdicciones) continúa siendo la que se deriva de la ley de coparticipación federal (23.548), que no sigue ningún criterio explícito –correcto o incorrecto– de asignación de recursos sino que es sólo consecuencia del mapa de poder existente en los períodos previos a su promulgación y de un conjunto de leyes adicionales en lo que se refiere a los fondos precoparticipados o a los de asignación “específica”.

Por otra parte, las transferencias discrecionales (ATN) continúan vigentes conforme lo estipula la ley 23.548 de coparticipación federal.

En términos generales, la propuesta de FIEL incluye:

- la descentralización de potestades tributarias hacia las provincias: la mayor parte de los impuestos sobre consumos específicos (internos, sobre los automotores gasoleros, adicional sobre cigarrillos y para financiar el fondo especial del tabaco) y el impuesto sobre la transferencia de combustibles pasan a ser potestad de las provincias, al tiempo que la alícuota del IVA nacional se reduce a la mitad, teniendo las provincias atribuciones para imponer un impuesto al valor agregado (IVA compartido) que reemplazará parte de las actuales transferencias.
- la eliminación del régimen de coparticipación de impuestos y demás regímenes de transferencias de recursos;
- la creación de un fondo de redistribución regional (FRR) que tendrá la finalidad de redistribuir recursos entre jurisdicciones (que serán financiados con una fracción de la alícuota del nuevo IVA provincial), de modo tal que, en la situación inicial, no cambie la posición relativa de ninguna provincia respecto de la situación actual.
- el traspaso de funciones de gasto de característica local de la nación a la ciudad de Buenos Aires (en las áreas de policía y justicia) para compatibilizar la situación con la vigente en el resto de las jurisdicciones provinciales;
- la creación de un organismo fiscal federal (OFF) que introducirá eficacia (por la aplicación de mecanismos de incentivos, incluyendo sanciones a las provincias que no cumplen), confiabilidad, transparencia y flexibilidad al sistema;
- la puesta en funcionamiento de reglas macrofiscales provinciales complementarias de la ley nacional (que incluirá límites al crecimiento de la deuda e impondrá la constitución de fondos de estabilización a nivel de cada jurisdicción provincial).

El nuevo esquema vincular entre la nación y las provincias deberá ser aprobado por ley convenio del Congreso Nacional –con las mayorías especiales que ello implica–, con posterior adhesión de las legislaturas provinciales.

La política económica para la década tiene una componente central en el esquema de inserción internacional del país. Una economía abierta e integrada es condición central para un marco de crecimiento sostenido. En los años 90 la Argentina avanzó efectivamente y, por primera vez desde inicios del siglo XX, hacia su reinserción internacional. Esta expresión cobra un sentido profundo cuando se contrasta con el punto de partida en 1990 cuando el comercio exterior alcanzaba sólo al 0,24% del comercio mundial; el coeficiente de apertura o interdependencia comercial era del 13%, el segundo más bajo en un amplio conjunto de 150 economías y el arancel promedio estaba en el 40%. Bastante tarde en relación con lo que ocurría en el resto del mundo, la Argentina lanzó una reforma estructural corrigiendo el sesgo antiexportador que la había caracterizado durante cincuenta años. A la vez, un cúmulo de razones llevaron a elegir el camino de la integración económica en el Mercosur que en los hechos funcionó como una suerte de “ancla” de la reforma comercial al atar los aranceles a una tabla preestablecida para la unión aduanera y al asegurar el acceso a un mercado potencial muy importante como es Brasil.

Efectos de la reforma de política comercial

La nueva política comercial empezó a arrojar los efectos esperados a partir de 1994 a través de: a) el aprovechamiento de una mayor especialización y de economías de escala; b) la reducción de distorsiones de precios al transmitirse al mercado interno la señal de los precios internacionales; c) la difusión de nuevas tecnologías y modernas prácticas de administración; d) el aumento de la eficiencia técnica (adopción de la *best practice* en las empresas más grandes).

Hacia el año 1998 varios indicadores daban cuenta de los beneficios de la reforma comercial. En términos de la inserción internacional, la Argentina duplicó su participación en el comercio internacional de bienes al 0,5% y el coeficiente de apertura pasó al 19%. Entre 1993 y el año 2000 las exportaciones crecieron al 10% anual y el crecimiento de importaciones (5% anual en el período) se concentró en un 45% en la compra de bienes de capital para la inversión. La producción se alineó de acuerdo con la ventaja comparativa en agronegocios; aumentó la productividad en varios *commodities* como el petróleo, la petroquímica, productos de la siderurgia, la celulosa y surgieron nuevos sectores exportadores netos (minería, lácteos y bebidas alcohólicas). Algunos sectores se revelaron como “perdedores” de la estrategia de sustitución de importaciones (manufacturas mano de obra intensiva como textiles, juguetes o productos electrónicos). Algunos sectores enfrentaron un crecimiento muy rápido de la demanda que no pudo ser abastecido internamente debido a la obsolescencia de la oferta local (metalmecánica y bienes de capital). Un aspecto menos conocido pero muy importante es el del aumento del intracomercio, que medido por un índice estándar subió un 25% y alcanzó un valor igual a 2/3 del mismo indicador en las economías más avanzadas. La capacidad de comerciar productos dentro de una misma línea arancelaria indica que se ha avanzado en el grado de especialización productiva y/o en la inserción de la producción local dentro de los procesos integrados internacionalmente, aspectos ambos que permiten sacar partido de los efectos positivos de la globalización.

El Mercosur se desarrolló sobre bases casi exclusivamente comerciales y el intercambio entre los socios creció desde unos US\$ 5.000 millones en 1992 a US\$ 20.000 millones en el año 1998. A fines de los años 90, el 25% de las compras externas argentinas provenían del Mercosur y el 35% de nuestras exportaciones tenían ese destino. El crecimiento de Brasil fue el motor que empujó este mercado dinamismo comercial. Con todo, la Argentina mantuvo su categoría de *global trader* comerciando con más de noventa países en el mundo. Entre 1993 y 2000, la tasa de crecimiento de las exportaciones argentinas a los mercados del resto del mundo fue del 9,3% anual, un poco más baja que el 14% anual correspondiente a las ventas a Brasil que en el marco del acuerdo preferencial debía forzosamente constituirse en un cliente importante. A partir de 1999, con la devaluación del real en Brasil, el desarrollo del Mercosur mostró la insuficiencia de los acuerdos alcanzados en el plano comercial para acomodar a los socios a la nueva situación. Los desequilibrios macroeconómicos y las diferencias en las políticas de promoción de exportaciones e industriales terminaron por generar conflictos recurrentes que involucran a los negocios y a las inversiones privadas. No existen mecanismos institucionalizados para la solución de controversias y la unión aduanera nunca terminó de perfeccionarse.

Las presiones sobre la competitividad de los sectores transables argentinos, provenientes en primera medida de los persistentes desequilibrios macroeconómicos y del estancamiento en la reforma, se agudizaron en el nuevo escenario del Mercosur. Lamentablemente, la falta de dinamismo reformista se transformó en retrocesos en el marco de la política comercial. Entre las medidas proteccionistas tomadas se integró la tasa de estadística al arancel; se establecieron derechos específicos elevados para productos sensibles (textiles y calzado); se aplicaron medidas *antidumping* cada vez con mayor frecuencia; se aplicaron salvaguardias que constituyen medidas excepcionales en el marco de la OMC (sólo hay diecisiete en el mundo y dos las aplica la Argentina) y, recientemente, se elevaron los aranceles para bienes de consumo al máximo consolidado del 35%. Dentro del Mercosur varias de estas medidas estimularon el desvío del comercio, es decir, el reemplazo de proveedores de menor costo del resto del mundo por proveedores más caros de los países miembro. En consecuencia, los productores regionales se volvieron partícipes de las transferencias que genera la protección comercial desde los consumidores hacia los productores locales.

Hacia una nueva etapa de reforma

La reforma comercial de la Argentina y los acuerdos dentro del Mercosur dieron muestras de insuficiencia a fines de los años 90. Para entonces, el Arancel Externo Común, en promedio, permanecía en niveles muy altos en comparación con la evolución de países semejantes en el resto del mundo (14% vs. 6%); la tabla arancelaria mostraba una elevada dispersión tanto nominal como efectiva (aranceles entre 0 y 35%); la política de promoción de exportaciones no había superado la etapa de mero subsidio fiscal y; aunque las políticas anti-dumping se alineaban con las normas internacionales, tendían a usarse con cierta discrecionalidad. Para la década que se inicia, la proyección de un menor crecimiento en el comercio internacional de bienes y el fracaso en el lanzamiento de nuevas negociaciones multilaterales en la OMC, han alentado la aceleración de los acuerdos regionales. Entre estos acuerdos figura el ALCA cuyo objetivo es llegar en el 2005 a la organización de un mercado libre de barreras arancelarias entre 34 países (la gran mayoría) del continente americano. Esta negociación refuerza la necesidad de reconsideración de la política comercial local y del Mercosur.

Los elementos de la nueva etapa de reforma comercial que se propone se presentan a continuación. Para cada política se establecen los objetivos e instrumentos de largo plazo y, cuando corresponde, una breve descripción de la transición.

Debe quedar claro que el objetivo central de la reforma es abrir la economía y profundizar su inserción internacional y que cualquier medida de política comercial debe ser pasada por ese tamiz.

Política de importaciones

En los próximos diez años la Argentina debe converger a la política comercial de los países más avanzados alcanzando una liberalización plena de su comercio exterior. Para ello debe procederse a una reducción de los aranceles, simplificación de la escala arancelaria y eliminación de otras barreras al comercio (aranceles específicos, barreras técnicas, etc.). El beneficio de esta acción será el de ganar competitividad para el sector de transables favoreciendo el intracomercio y el abastecimiento de insumos a sectores que producen para el mercado local e internacional. Esta reforma deberá proceder en forma pausada para dar una señal inequívoca a la inversión y sus etapas deben sincronizarse con las negociaciones internacionales en curso para generar la credibilidad necesaria.

Este curso de acción debe guiar toda la estrategia de política comercial de la Argentina, ello requiere una negociación en el Mercosur, que puede llegar a cambiar la naturaleza de la Unión Aduanera hacia, incluso, un área de libre comercio, pero que facilitará para todos los socios la negociación con el resto de América del Sur, comenzando por Chile y luego, dentro del ALCA.

Como objetivo final el nuevo programa de aranceles descendentes debe llegar a niveles compatibles con la negociación en el ALCA (Chile tiene un objetivo del 6%, Canadá y Estados Unidos exhiben actualmente promedios del 4%). Por lo tanto se propone establecer un arancel (extrazona) del 6% en promedio que regirá a partir del 2005. El rango de dispersión del arancel nominal será del 0% al 14%. En promedio, esta propuesta significa una rebaja del 60% de la protección nominal en cinco años. Para el final de la década y a medida que la reducción de

distorsiones en la economía permita abatir los costos de transacción para el sector privado, debería producirse una ulterior reducción de la dispersión arancelaria hasta un arancel uniforme o con una muy reducida dispersión.

Como primer paso se debería consolidar un techo arancelario inmediato del 25% en la OMC y procederse a negociar su reducción de acuerdo con las negociaciones multilaterales. La vigencia de un arancel consolidado muy superior al promedio vigente es típica de los países latinoamericanos y constituye un resabio de su proteccionismo comercial. Su efecto es mantener un nivel de protección contingente que reduce la calidad de la señal de precios internacionales para la asignación de recursos y para la nueva inversión. La adopción de esta medida permitirá reducir la elevada protección actual de algunos bienes sensibles (textiles, calzado, etc.) y limitar presiones para cualquier futuro arancel específico.

Como segundo paso se deberá proceder a la reducción y eliminación de los aranceles específicos. El ingreso de China a la OMC limitará de por sí el uso de estos instrumentos que se aplican a sectores sensibles cuyo abastecimiento desde el este asiático ha sido creciente en los últimos diez años. La reducción debe comenzarse inmediatamente por medio de la ampliación de las cuotas en el caso de las salvaguardias hasta su eliminación de acuerdo a la norma establecida y al reemplazo de los aranceles específicos por sus correspondientes aranceles ad-valorem en un plazo breve coordinado con la adopción plena de los mecanismos de valoración en la Aduana o su tercerización a servicios de valoración privados en el período de transición.

El tercer paso es establecer una tabla de convergencia hacia los aranceles externos que regirán en el 2005 y que incluiría una reducción de dos puntos anuales en promedio, con una caída más rápida para los aranceles por encima del promedio cuyo máximo debe reducirse del actual 35% al 14%. El procedimiento será semejante al empleado entre 1994 y 1999 para la fijación del actual arancel externo común utilizando una tabla explícita de aranceles para cada posición que entrarán en vigencia a principios de cada año hasta el 2005.

Por último, deben corregirse las altas protecciones al sector de bienes de capital, informática y telecomunicaciones pautadas para entrar en vigor entre el 2004 y el 2006 en el Mercosur, que son motivo de revisión entre los socios actualmente. También en el marco regional se debe avanzar en una mayor liberalización del sector automotriz.

Negociaciones regionales

Como ya se mencionara se anticipa que el comercio internacional se moverá en un escenario de crecimiento más lento que en la década pasada y en el marco de un estancamiento de la liberalización multilateral. Sin embargo, las negociaciones regionales no deben considerarse como un buen sustituto de la liberalización multilateral sino como un camino disponible hacia esa meta mientras otras soluciones están bloqueadas.

En ese escenario, el mantenimiento de los acuerdos del Mercosur requiere consolidar los aspectos comerciales en la línea de una mayor liberalización como se indicó en los temas arancelarios. Brasil es el mercado natural para productos agroindustriales y regionales de la Argentina y nuestro país es un destino natural para los productos mano de obra intensivos del Brasil. Nuestra compatibilidad comercial es mayor que la que existe entre la Argentina y Estados Unidos y todavía hay un importante espacio para la integración comercial.

Un método para salvar el estancamiento de las negociaciones y generar progresos en la integración es el de promover acuerdos en campos que permitan consensos mayores que los actuales: el desarrollo del sector energético y la integración de la infraestructura (incluyendo la organización de mecanismos financieros conjuntos para promoverla) son dos capítulos potencialmente viables.

En los temas de subsidios sectoriales y a las exportaciones, que constituyen una fuente de importantes controversias, debería promoverse una zona libre de subsidios que abarcara los ejes industriales desde Río de Janeiro hasta Mendoza, transformando todos los subsidios para el resto de las regiones menos desarrolladas en subsidios regionales sin distinción sectorial.

Con respecto al ALCA, las consideraciones sobre la conveniencia de un abordaje a la chilena (bilateralmente con Estados Unidos y Canadá, por ejemplo) se basan en ventajas macroeconómicas y de generación de atractivos para la nueva inversión. No deberían esperarse efectos comerciales inmediatos. El crecimiento comercial será una consecuencia de las inversiones directas más que un resultado de los acuerdos de reducción arancelaria ya que los países avanzados involucrados en esta negociación tienen aranceles bajos al presente. Como

muestra la experiencia del Nafta el desarme de la protección en sectores sensibles donde el comercio tiene un mayor potencial de crecimiento, involucrará períodos muy largos (diez a quince años).

Por último, en el caso de la Unión Europea las oportunidades de un mayor comercio se prevén limitadas debido al proceso de inclusión de nuevos miembros en esa unión aduanera. Es probable que las negociaciones no puedan avanzar más allá de dar continuidad a la Unión Europea en su calidad de mercado tradicional para el Mercosur.

Política de exportaciones

La promoción de exportaciones juega un papel esencial en los países en desarrollo debido a la existencia de costos ocultos o costos de transacción que enfrentan los productores locales. Aun los países del este asiático, que utilizaron un gran arsenal de instrumentos para promover las ventas externas, no pudieron evitar que el impacto agregado de la política económica se reflejara en un moderado sesgo antiexportador.

Por otra parte, la promoción de exportaciones debe mejorar su eficacia acomodándose, a la vez, al doble límite de los escasos recursos fiscales y las normativas de la OMC. Por lo tanto, en el largo plazo se recomiendan dos acciones básicas: incorporar un reintegro moderado pero de cobro cierto y reducir los costos de acceso a los mercados internacionales en los aspectos de información y contacto de negocios. Nótese también que la puesta en marcha de la reforma integral de la economía ayudará a la conformación de un clima de negocios competitivo que promueva *per se* los negocios de exportación, reduciendo sus costos de transacción (abatimiento de costos logísticos, financieros y de infraestructura excesivos).

Con respecto a la incorporación de un sistema de reintegros, en el mediano plazo se debe reemplazar el sistema de reintegros escalonados por un régimen simplificado opcional que otorgue un beneficio uniforme y bajo o que dé la posibilidad a los exportadores de acceder a una compensación completa de reintegro de su contenido impositivo indirecto combinado con un *drawback* por una vía, necesariamente, menos expeditiva. Actualmente, los reintegros a las exportaciones presentan una alta dispersión sin mayores efectos en el crecimiento de las ventas externas. En el corto plazo, se podría iniciar su revisión reduciendo el techo de reintegros del 12 al 10%. El ahorro que se produciría rondaría los \$ 40 millones anuales. Por último en este aspecto, la Argentina debe abandonar de modo definitivo los resabios de la regla de espejo (subsidios a las exportaciones vinculados a los niveles arancelarios) que quedaron inmersos en su estructura de política comercial debido a la superposición de reformas parciales desde 1992.

La segunda acción en este capítulo, referida a la reducción de costos de transacción en temas de información de mercado y presentación de productos y a la reducción de costos de acceso de las exportaciones a los mercados internacionales, se propone llevar adelante propuestas de promoción a través de una red de organismos privados (cámaras de comercio, World Trade Centers, cámaras sectoriales) que liciten fondos públicos para la organización de redes. El sistema se iniciaría a través de casos testigo iniciales. Adicionalmente, el Estado, a través del Ministerio de Economía y la Cancillería, prestarían una tarea de coordinación y difusión de información. Estas redes operarían descentralizadamente a nivel de municipios y regiones e incluirían subsidios para PYME que se utilizarían para publicidad y ferias. Las embajadas se mantendrían como base de operaciones de la red en el exterior.

Complementariamente a estas reformas, una acción inmediata debería orientarse a mejorar el mecanismo de admisión temporaria que en la Argentina está sujeto a plazos y condiciones muy estrictas por razones de control fiscal. En este aspecto se podría proceder inmediatamente a su ampliación.

Por último, se debería proceder en forma inmediata a la modificación de la ley de zonas francas para mejorar su desempeño exportador y a agilizar la operatoria de depósitos fiscales.

CAPÍTULO 6. DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Resulta fundamental en el marco de esta propuesta integral definir los mecanismos, el grado e intensidad de la intervención pública para lograr la correcta asignación de recursos en los mercados de bienes y servicios públicos y privados. Un concepto fundamental a tal fin es la *complementariedad*, con las siguientes líneas directivas centrales:

a) Como norma general, descansar en las decisiones de agentes privados para la provisión de la vasta mayoría de bienes y servicios, debiendo el Estado brindar un marco apropiado que “invite” a dicha participación. Ello incluye tanto proveer a la defensa del derecho de propiedad y a la minimización del riesgo país como asegurar la inexistencia de trabas artificiales para emprendimientos privados.

b) Existen “fallas del mercado” en la provisión de bienes públicos, ante externalidades, monopolios naturales e información asimétrica que pueden justificar la intervención directa del Estado. Pero no cualquier intervención pública es eficiente o mejor que la no intervención. El consenso más amplio al respecto es que la forma óptima de intervención es la siguiente: provisión directa de bienes públicos, impuestos/subsidios ante fuertes externalidades (pero prohibiciones en casos de alto costo irreversible), regulación económica acotando el poder de mercado ante monopolios naturales en servicios públicos, información y protección al consumidor para defender la lealtad comercial, defensa de la competencia ante ejercicio inapropiado del poder de mercado.

c) A su vez, aún respetando este enfoque general, la ejecución de esta intervención requiere un enfoque profesional e independiente que instrumente la legislación y los contratos de manera transparente, para lo cual resulta fundamental el diseño institucional de los entes públicos encargados de dicha tarea.

d) La distribución del ingreso puede ser de todas formas insatisfactoria, pero ello no debe llevar a alterar relaciones de precios o limitar la competencia para administrar subsidios cruzados.

Resumen de Propuestas

Defensa de la Competencia (corto plazo)

Acelerar la conformación definitiva del TNDC, e introducir los siguientes aspectos dentro de la reglamentación de la Ley 25.156:

- a) Definir el significado de “idóneo” que debe respetar el jurado convocado para el concurso en la selección de los candidatos a conformar el TNDC (esto podría hacerse sin modificar el decreto reglamentario, al fijar las bases del concurso para la selección).
- b) Acotar las operaciones de fusión y adquisición que son alcanzadas por el control previo del TNDC (por ejemplo, incrementando el monto mínimo de la operación sujeta a aprobación y eliminando la referencia al tamaño internacional de las empresas participantes, y previendo un mecanismo de “*fast track*” cuando no existe oposición de terceras partes frente a una presentación o el monto de los activos involucrados sea inferior a \$ 20 millones, por ejemplo), etc.
- c) Prever que los salarios de los miembros del Tribunal, si bien son determinados por el PEN, no podrán variar anualmente en más del 10% una vez constituido el mismo, ni tampoco podrá hacerlo en más del 20% durante el mandato de cada uno de sus miembros.
- d) Brindar mayor estabilidad al presupuesto del organismo (presupuesto plurianual o ligado a variables exógenas; alternativamente, definir que el presupuesto no podrá variar anualmente en más del 10%, ni en más del 20% dentro de un período inferior a los 6 años), aumentando el mismo (al menos duplicándolo).
- e) Asegurar que el TNDC pueda cuestionar acuerdos de precios entre empresas de distintos países aún si fuesen promovidos por las respectivas autoridades nacionales (como se observa en distintos rubros de intercambio dentro del Mercosur).

Regulación de Servicios Públicos (mediano plazo)

Enviar al Congreso un proyecto de ley para la reforma institucional de la regulación de servicios públicos que contemple los siguientes rasgos centrales:

- Fortalecer los entes reguladores existentes, asegurando su conformación por medio de mecanismos idóneos y transparentes y dotando de estabilidad y autonomía a sus miembros, mejorando la naturaleza institucional (creación/ratificación por Ley). Nombrar directores por concursos de antecedentes, con comité de selección compuesto en su mayoría por profesionales de prestigio en sus respectivas áreas de desempeño (y sin una identificación política fuerte e incondicional).
- Homogeneizar los alcances de los distintos entes en cuanto a las tareas de control y regulación extendiendo estas últimas (reservando para el poder político la definición de nuevas concesiones y/o ventas y la conducción de las renegociaciones contractuales).
- Evitar ambigüedades y multiplicidad de objetivos de los entes, aclarando que su objetivo debe ser replicar en lo posible la asignación de recursos que resultaría en un mercado competitivo.
- Propiciar el intercambio de información y experiencias entre los distintos entes, tanto en nación como entre provincias, requiriendo informes conjuntos sobre distintos temas (costo del capital, *passthrough*, desregulación minorista, etc.) y consulta a un panel de expertos. El MEyOSP, desde las distintas secretarías (Finanzas, Energía, Transportes, etc.) debe producir documentos de referencia que obliguen a hacer explícitos los apartamientos o discrepancias en las decisiones adoptadas.
- Facilitar el acceso de los usuarios a los entes reguladores, creando “ventanillas” de dichos entes en los municipios que se adhieran a convenios con las agencias regulatorias y las provincias respectivas, descentralizando la primera instancia del control sobre la calidad y funcionamiento de los servicios públicos.
- Asistir a las asociaciones de defensa del consumidor “en especie”, proveyendo acceso más fluido para solicitar apoyo técnico por parte de un departamento de regulación de servicios públicos que funcione con dependencia directa del Congreso.
- Reglamentar la publicidad de toda la información relevante (acceso irrestricto a expedientes completos a todo interesado, información actualizada en la página de Internet, oficina de consulta en los entes, etc.).
- Asegurar las audiencias públicas obligatorias en todos los sectores (previando que con anterioridad los reguladores deban presentar documentos de consulta que ayuden a ordenar dichas audiencias), en particular también ante cambios en los plazos de concesión o en los mecanismos para el ajuste tarifario, por ejemplo, previando que las renegociaciones deban ser presentadas para pronunciamiento por el Congreso en pleno (no sólo por una comisión bicameral) en un plazo determinado.
- Fusionar los organismos que regulan al transporte en sus distintas formas (OCRABA -\$ 6 millones- y OCC en las concesiones de peaje de acceso a Buenos Aires e Interurbanas, CNRT - \$ 15 millones- en transporte público de pasajeros y cargas, y ORSNA -\$ 30 millones- en aeropuertos). Comenzar la delegación de tareas de control en transporte colectivo automotor en el Gran Buenos Aires desde la CNRT hacia la Provincia y la ciudad. La fusión del ENRE -\$ 17 millones- y ENARGAS -\$ 19 millones- debería completarse antes del año 2007 (pero no debería ser inmediata).

CAPÍTULO 7. LAS REGULACIONES PROVINCIALES

El avance de la desregulación de la actividad económica en la década del 90 fue muy importante en aquellas regulaciones que estaban en la órbita del Gobierno Nacional, a pesar de retrocesos en algunos sectores y las dificultades para su puesta en marcha en otros.

Sin embargo, difícilmente pueda prosperar un esquema donde la iniciativa privada y el establecimiento de mercados competitivos se promueve desde el ámbito nacional y se limita en jurisdicciones provinciales y municipales. De allí la necesidad de avanzar rápidamente en la consistencia entre la desregulación nacional y el resto de las jurisdicciones.

7.1 Regulación profesional

El mercado de servicios profesionales presenta problemas de información asimétrica: aun después de adquirido el bien el consumidor no es capaz de evaluar si la calidad es adecuada, la competencia entre los miembros de una profesión es débil, la demanda es esporádica, evaluar los resultados de la prestación es difícil y en muchos casos las consecuencias son irreversibles. La regulación podría estar basada en la necesidad de garantizar ciertos estándares mínimos de calidad y seguridad. La mayoría de los países de la OCDE regulan las actividades profesionales, ya sea directamente o delegando la capacidad regulatoria en las asociaciones de profesionales. En general los países están en un proceso de reformas dirigidas a focalizar la regulación en la protección de los pequeños consumidores que no están en posición de establecer sus propios requerimientos y la calidad de los servicios que contratan y eliminar las restricciones a la competencia (acuerdos para fijar aranceles profesionales, la división de mercados, el aumento en los requisitos a la entrada, la prohibición a realizar publicidad, etc.).

Recomendaciones

- Establecer un sistema de matriculación única para los profesionales (la matriculación en una jurisdicción es suficiente para trabajar en cualquier otra) y validar los actos realizados en una jurisdicción en las otras.
- Eliminar todas las restricciones que tienen consecuencias sobre la competitividad del sector: aranceles de orden público y cobro centralizado, libertad de contratación, restricciones a las formas de asociación, limitaciones cuantitativas, restricciones a la publicidad, etc.
- Transformar las tablas arancelarias mínimas obligatorias como meramente indicativas, dejando al arbitrio del juez o tribunal su fijación en función a la magnitud del trabajo realizado.

7.2 Regulación en el comercio minorista

Las regulaciones comerciales afectan diversas dimensiones de la operatoria habitual. Los principales problemas que genera la legislación que limita la instalación de grandes superficies comerciales incluye:

- Mayores precios para los consumidores.
- Efectos negativos sobre la asignación de recursos.
- Se restringe y distorsiona la inversión.
- Se modifican de modo subóptimo los formatos comerciales.
- Genera mayores rentas para los comercios ya instalados.
- La obligación de realizar estudios de impacto socioeconómico aumenta los costos de inversión.
- Favorece la creación de espacios para la actuación de grupos de poder y para la discrecionalidad y la corrupción.

Recomendaciones

Acordar con las provincias la eliminación de las regulaciones o restricciones al establecimiento de las grandes superficies comerciales permitiendo únicamente aquellas regulaciones municipales destinadas a resolver problemas locales, como la congestión del tránsito, la acumulación de residuos, etc. Asimismo la instalación de los comercios deberá realizarse respetando los códigos de planeamiento urbano de cada municipio.

7.3 Regulación del mercado de medicamentos

Las principales características del mercado de medicamentos a principios de los años 90 eran:

- Competencia restringida con alta regulación del comercio.
- Falta de transparencia en la información a los consumidores.
- Gran dispersión de precios entre productos elaborados con la misma droga y principio activo.
- Dilación en la aprobación de nuevos productos.
- Trabas a la importación de medicamentos.

Las reformas que introdujeron los decretos PEN 2.284/91 y 150/92 de desregulación fueron:

- Simplificar las normas y procedimientos para el registro, inscripción, elaboración, fraccionamiento y expendio de medicamentos. Crear un registro nacional.
- Establecer la obligatoriedad del uso de la denominación genérica de las drogas (modificada por el decreto PEN 177/93).
- Autorizar a laboratorios, entes prestadores, obras sociales, farmacias y droguerías a importar medicamentos autorizados. Además simplifica normas para la importación de medicamentos.
- Autorizar la comercialización de medicamentos de venta libre fuera de las farmacias (decreto 2.284/91).
- Autorizar la libre instalación de farmacias (decreto 2.284/91)

Recomendaciones

- Cualquier persona física o jurídica de cualquier naturaleza podrá ser propietaria de farmacias, sin ningún tipo de restricción de localización.
- La venta de especialidades medicinales catalogadas como de expendio libre por autoridad sanitaria podrá realizarse también en aquellos establecimientos comerciales no comprendidos en la ley 17.565 de farmacias.
- La venta de especialidades medicinales se podrá realizar también en aquellos establecimientos comerciales que habiliten espacios especialmente acondicionados para funcionar como farmacias en las condiciones que determine la autoridad de aplicación de la ley 17.565.
- Realizar la compatibilización de las normas de registro, elaboración y distribución de medicamentos entre las provincias.

7.4 Regulaciones sobre el transporte de pasajeros

La desregulación del transporte de pasajeros estuvo sustentada en el establecimiento de tres nuevas formas de prestación del servicio: sistema de tráfico libre, de turismo y de servicios para ejecutivos. En lo que hace a sistema de tráfico libre, los transportistas de servicios públicos podrán desarrollar servicios de tráfico libre en cualquier recorrido de jurisdicción nacional, previa comunicación a la autoridad de aplicación con un plazo de treinta días de anticipación. La autorización será automática. Desde 1998 sin embargo se encuentra suspendido el registro. El servicio público no tiene restricciones en cuanto recorridos o itinerarios, frecuencias, horarios, tarifas, características de los vehículos y condiciones o modalidades de tráfico. El servicio de turismo y ejecutivo también significó una apertura del sector a la competencia. Otras modificaciones importantes que introdujo la desregulación fueron:

- La eliminación de las normas que impiden a las empresas de transporte el acarreo de correspondencia y carga.
- La eliminación de las restricciones a las inversiones extranjeras en el sector de transporte terrestre.
- La exclusión del régimen de seguridad en fronteras a toda persona física o jurídica que realice transporte de carga o pasajeros.
- Libertad de ingreso a puertos y aeropuertos al servicio de transporte de pasajeros y taxímetros.

Recomendaciones

Desregular el transporte de pasajeros interurbano provincial siguiendo un modelo similar al adoptado por la nación. Es decir, la creación de un servicio de tráfico libre y de otras modalidades más flexibles de prestación del servicio que generen una mayor competencia en el sector. Un camino alternativo sería la desregulación plena del transporte intercomunal, liberando precios y eliminando las restricciones a la entrada. En este esquema cada municipio podría subsidiar los recorridos no rentables.

7.5 Regulaciones sobre el transporte de carga terrestre

La desregulación del transporte terrestre de cargas iniciada en el año 1992 estuvo basada en tres pilares básicos: el libre ingreso al mercado de prestadores de servicios de transporte de cargas, la libertad de contratación entre el dador y el tomador de cargas y la preservación de la seguridad del tránsito y del transporte. Se tomaron las siguientes medidas:

- Eliminación del transporte de cargas como régimen de servicio público (este sistema obligaba al Estado a otorgar concesiones o permisos). Ello permite al particular ejercer su actividad de transporte de cargas por carretera sin que ésta esté sujeta al permiso previo de la administración pública nacional.
- Liberación de los precios de contratación del servicio.
- Eliminación de las reservas de carga o de monopolios por región.
- Inscripción en el Registro Nacional de Cargas sin condicionamientos ni limitaciones tarifarias, territoriales, de regularidad o de cupos.
- Eliminación de las restricciones a las inversiones extranjeras en el transporte de cargas.

Recomendaciones

- Derogar las regulaciones sobre precios y aquellas que afectan el desenvolvimiento competitivo del sector.
- Regular sólo aquellas cuestiones vinculadas a la seguridad en las rutas, los controles de calidad que eviten la contaminación ambiental y el riesgo de accidentes para el resto de los usuarios y los excesos de carga que han llevado a un uso desmedido de las rutas que debe pagar el resto de la sociedad.

7.6 Compatibilización de Registros

La obligación de registrar un bien o servicio ha estado fundada en la responsabilidad del Estado de proteger a los consumidores y usuarios en cuestiones vinculadas a controles de calidad que hacen a la salud pública (por ejemplo, el caso de alimentos y medicamentos) o garantizar ciertos estándares de técnicas de seguridad (por ejemplo, en el transporte) o simplemente con fines de mantener actualizada algún tipo de información relevante. En algunos casos la necesidad de registrarse para realizar una actividad no ha estado basada en ninguno de los supuestos anteriores y debería simplemente eliminarse. En otros la cantidad de información requerida a los efectos de la inscripción en el registro es excesiva o los aranceles son elevados en comparación con los costos o con la contraprestación que se realiza, transformándose en verdaderos impuestos.

El extensivo proceso de privatizaciones llevado a cabo durante la década del 80 permanece aún inconcluso. No existe razón para no completar esta tarea. Los argumentos que llevaron al retiro del Estado empresario perduran y, si bien como se mencionara en otros capítulos es necesario corregir aspectos regulatorios y de defensa de la competencia, dicho retiro ha tenido consecuencias benéficas para la economía argentina, no sólo en aspectos de eficiencia, sino incluso distributivos.

Si bien el capítulo enumera todas las empresas pendientes de privatización, se estudia en particular el caso del Banco de la Nación, posiblemente, la privatización más importante que aún queda en el área nacional.

El análisis de los orígenes y antecedentes del Banco muestran, en principio, que llegó a ser estatal prácticamente por que no hubo más alternativa, como consecuencia de la desconfianza de los privados respecto a la independencia que podrían mantener con relación a la presión oficial del Gobierno Nacional para que los bancos, creados a instancias y con privilegios otorgados por el mismo gobierno, utilizaran los depósitos de sus clientes y aun su propio capital para financiar la actividad estatal a través de préstamos.

Como consecuencia de estos antecedentes, cuando en 1891, a través de la ley 2.841 se creaba el Banco de la Nación Argentina, que previó que su capital fuera enteramente privado y de estar impedido de emitir billetes sino acreditaba antes el respaldo en metálico ante la Caja de Conversión, no hubo interés del sector privado en participar y en 1904 se dictó la ley 4.507 que creó lo que a grandes rasgos es el Banco de la Nación Argentina actual.

A pesar de la retirada del Estado de la actividad privada que como ya se dijo a partir del “efecto tequila”, abarcó también otros bancos estatales, el Banco de la Nación inicia en 1994 una etapa de expansión de sus actividades, creando una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y a partir de ello el Grupo Banco Nación que incluye las empresas: “Nación AFJP”, “Nación Seguros de Retiro” y “Nación Seguros de Vida”. Para complementar el desarrollo de estas actividades se crearon “Pellegrini Fondos Comunes de Inversión” y “Nación Bursátil Sociedad de Bolsa”.

Adicionalmente se creó “Garantizar” Sociedad de Garantías Recíprocas, destinada a otorgar garantías a la pequeñas y medianas empresas para que estas puedan acceder al crédito de otras entidades financieras a tasas de interés más bajas. Finalmente la ley 25.299 mediante una ligera modificación al inciso g) del artículo 3° de la carta orgánica permite que el Banco de la Nación también incurriera en la actividad de seguros generales.

Del análisis que se realiza en el capítulo respecto de la situación del Banco y su privatización se destaca:

- a) El carácter estatal del BNA se origina en la falta de interés del sector privado en participar con capital en un banco que siempre terminaba quebrando por el financiamiento que le requería el Estado Nacional.
- b) Desde el punto de vista de la teoría económica no existe fundamento para que los servicios financieros sean estatalmente provistos.
- c) La manera que los objetivos del BNA están definidos impide realizar una medición de los resultados en la gestión de tales objetivos y los recursos económicos que insume esta tarea.
- d) Utilizando indicadores de gestión estándares y comparándolo con otros de carácter similar, la gestión del BNA aparece como deficiente.

Como consecuencia de las anteriores conclusiones, se estima conveniente para el Estado Nacional, realizar la privatización del BNA. A tales efectos se ha efectuado la estimación del valor que tendría el Banco bajo distintas situaciones económicas y financieras del país, estimándose que el producido de tal privatización fluctuaría entre US\$ 1.800 y 1.200 millones y que podrían destinarse a cancelar aquella deuda que resulte más onerosa para la Nación.

La inconsistencia de las reformas macroeconómicas con las regulaciones en el mercado de trabajo, se tradujo en un importante aumento del desempleo aun en un contexto de alto crecimiento económico. La situación se vio agravada por un esquema impositivo anti factor trabajo y por un mal manejo de los programas de ayuda al desempleo e impuestos.

Sin embargo el mercado laboral muestra notorios contrastes en su funcionamiento en la primera y segunda mitad de la década del 90. Diversos factores de tendencia (crecimiento de la población urbana, aumento en las tasas de actividad) estuvieron presentes a lo largo de todo el período. Otros factores cíclicos, cambios institucionales en el diseño macro y microeconómico, y la ausencia de cambios profundos en el mercado laboral, llevaron al rápido deterioro de los indicadores de empleo entre 1992 y 1995. En la segunda mitad de la década, la introducción de reformas en el mercado laboral permitió una rápida –aunque transitoria– recuperación del empleo hasta que sobrevino la prolongada recesión de la última parte de la década. El presente capítulo sintetiza la abundante evidencia acerca del papel de las instituciones laborales en el desempeño del mercado laboral y formula un conjunto de recomendaciones específicas para la reforma de dichas instituciones.

1. *Contratación laboral*

Predomina en la actualidad la contratación por tiempo indeterminado, mientras que es baja la proporción de contratos cortos, a pesar de que la tasa de rotación del empleo ha venido creciendo. La legislación argentina contempla algunas formas de contratos cortos (de plazo fijo, de temporada) que sin embargo presentan notorios riesgos de ser interpretados como contratos indeterminados. No es de extrañar que tales formas contractuales híbridas hayan sido de escasa utilización en la práctica, y que en su caso sean fuente de elevada litigiosidad.

La propuesta simplifica la contratación en varios aspectos.

- a) *Contratos por tiempo indeterminado.* Toda relación contractual por tiempo indeterminado se podrá realizar a prueba por un período de seis meses, a menos que las partes convengan un período menor. Durante el período de prueba regirán todas las contribuciones y aportes del contrato por tiempo indeterminado, excepto la contribución por ruptura (CCR). La ruptura del contrato laboral en cualquier momento dentro de los 180 días no devengará compensación monetaria de ningún tipo (no incluye preaviso ni indemnización por antigüedad). A partir del séptimo mes, la continuidad del contrato implicará su conversión de pleno derecho a contrato laboral por tiempo indeterminado.
- b) *Contratos por tiempo determinado.* Se introduce una modalidad de contratación corta, por un período de hasta seis meses, renovables hasta un total de tres años por empleador. Las únicas restricciones sobre esta modalidad son las de que el personal no puede superar el 50% del empleo total de la firma (contratos determinados e indeterminados) y se excluye a los menores de dieciocho años. En los contratos de temporada (artículo 96, Ley de Contrato de Trabajo) no regirá la restricción sobre porcentaje máximo de contratados respecto del plantel total. Durante el período contratado regirán todos los aportes y contribuciones de la seguridad social, así como primas de seguro asociadas (ART, etc.), con excepción de la contribución por ruptura (CCR). La no renovación del contrato a su vencimiento o a su prórroga no devengará compensación alguna por ruptura, háyase o no preavisado. La ruptura anticipada devengará una indemnización única equivalente al monto acumulado que hubiera resultado de establecer el correspondiente fondo de capitalización por contrato indeterminado.
- c) *Plazo fijo y temporada.* Se elimina la presunción de que un contrato por plazo determinado pueda convertirse en otro de plazo indeterminado, pues el contrato vence en forma indudable al cumplirse el período previsto (contrato a plazo fijo actual), o en ausencia de la voluntad expresa de renovación del mismo por ambas partes (contrato actual de temporada).
- d) *Cláusula de equivalencia.* Todo contrato por tiempo determinado puede transformarse en contrato indeterminado, en cualquier momento, por la sola voluntad expresa de ambas partes. En tal caso no regirá compensación por ruptura ni período de prueba del contrato indeterminado. Recíprocamente todo contrato indeterminado puede transformarse en contrato por tiempo determinado por el acuerdo expreso de ambas partes.

Ruptura contractual

- *Fondo de capitalización por ruptura.* Se establece un fondo individual y portable para el evento de cesación de la relación laboral (por despido, renuncia o jubilación), financiado por vía de un sistema de capitalización de aportes individuales, o cuenta de capitalización por ruptura (CCR). La prima para constituir el fondo de capitalización quedará a cargo del empleado, y será del 3% de la remuneración bruta normal y habitual con un tope de 60 MOPRES, hasta que el fondo sea equivalente a seis meses de remuneración normal y habitual (con un tope de 60 MOPRES sobre dicha remuneración). La contribución integra la cuenta única de la seguridad social. Los fondos son depositados en una caja de ahorro indisponible (mientras dure la relación laboral) en una entidad financiera, o en cuenta en la AFJP a la cual está afiliado el trabajador. El trabajador podrá optar entre depositar en cuenta bancaria o en la AFJP. La AFJP debe mantener una cuenta independiente para la CCR, de la cuenta establecida por ley 24.241 para el sistema de pensiones. Al cese de la relación laboral por despido, jubilación o renuncia el trabajador puede optar por el retiro del fondo en forma total o parcial, con un tope mensual de 60 MOPRES.
- *Preaviso.* Equivale a un mes de remuneración (para una antigüedad mayor de seis meses y hasta cinco años), o a dos meses (para una antigüedad mayor de cinco años), a cargo del empleador.

2. Impuestos y contribuciones

El régimen laboral propuesto mantiene la cobertura de diversos riesgos y eventos que pueden presentarse, aparte del riesgo de muerte (seguro de vida) y de riesgos del trabajo (a través del pago de una prima a una ART o autoseguro de la empresa). Los principales conceptos de seguro que quedan visibles a través de primas o impuestos, son los siguientes.

- *Cobertura de salud para activos.* Régimen desregulado de obras sociales, con fondo de redistribución.
- *Cobertura de salud para pasivos.* Todo trabajador activo podrá comprar en el futuro una cobertura de salud mínima para la etapa pasiva en un mercado competitivo y desregulado.
- *Cobertura del evento de finalización del contrato laboral.* Bajo el esquema de constitución de cuentas de capitalización (CCR) por ruptura o cese de la relación laboral
- *Cobertura del evento jubilación.* El trabajador compra una pensión en el sistema de capitalización.
- *Compensación familiar.* Mecanismo que redistribuye ingresos laborales a través del régimen de asignaciones familiares. No se trata de un mecanismo de seguro, pero redistribuye a favor de quienes tienen un mayor tamaño de la familia y menores ingresos.

3. La modificación del contrato laboral (negociación colectiva y estatutos)

De la misma forma que se simplifica la contratación laboral a través de un modelo único de contrato, se eliminan los costos de ruptura, se unifican y reducen las cargas laborales, y se internalizan los costos de eventos asociados al contrato laboral (para que los incentivos de los agentes económicos estén bien definidos), también se simplifica la negociación colectiva e individual del contrato laboral. La propuesta en general se expresa en términos de descentralizar la negociación al nivel de la discusión directa entre la firma y los empleados, en el caso de empresas pequeñas, y en el resto de los casos a la discusión entre la firma y algún colectivo de empleados de la misma empresa, representado por su comisión interna o sindicatos, a elección de los trabajadores. En ningún caso la negociación de nivel superior (es decir, de un colectivo) puede afectar o condicionar los acuerdos que se pueden celebrar al nivel individual: el trabajador recupera su derecho de negociar por sí, y de tal forma recupera el derecho de revocar los acuerdos colectivos celebrados por terceros (sindicato o federación) sin su expresa conformidad.

Propuesta de reforma

Se descentraliza la negociación al nivel de firma o establecimiento, a elección de la firma. Para ello se adoptan entre otros los siguientes pasos:

- a) El Poder Ejecutivo no homologará en lo sucesivo convenios que abarquen más de una firma, es decir, deja de extender a todas las empresas lo que acuerden cámaras empresarias y la cúpula gremial.
- b) Todo trabajador tiene el derecho irrenunciable de representarse a sí mismo, siendo válido todo acuerdo que celebre en cumplimiento de las disposiciones de orden público, aun cuando con sus actos modifique las condiciones establecidas en convenios anteriores, en más o en menos.
- c) Desenganche individual. Todo trabajador tiene el derecho a discutir sus condiciones individuales de trabajo, aun cuando esté incluido en un acuerdo colectivo, a partir de una antigüedad mínima de un año en la firma.
- d) La negociación de las condiciones de trabajo en firmas de hasta cuarenta trabajadores (artículo 83, ley 24.467) se realizará al nivel individual entre trabajador y empleador, a menos que ambas partes acuerden celebrar acuerdos a otro nivel; la negociación individual se celebrará sin otro piso que las normas establecidas por la Ley de Contrato de Trabajo.
- e) Desenganche colectivo. Los establecimientos podrán negociar colectivamente al nivel de colectivo de empresas, al nivel de la firma o del establecimiento, si existe acuerdo de partes. En ausencia de acuerdo de partes, el nivel de negociación será el establecimiento; al vencimiento del plazo de vigencia de un acuerdo, la firma podrá desengancharse del acuerdo de nivel superior, y negociar al nivel inferior.
- f) Lo acordado en el menor nivel prevalecerá por sobre lo acordado en el nivel superior.
- g) Los acuerdos colectivos tienen un plazo de vigencia a cuyo término caducarán, a menos que la vigencia se extienda por acuerdo de ambas partes; en caso de no llegarse a nuevos acuerdos, se iniciará un período de mediación, transcurrido el cual y de persistir el desacuerdo, caerá el convenio en todas sus cláusulas, excepto las relacionadas con el salario básico, rigiéndose a partir de ese momento –y hasta tanto se celebre un nuevo acuerdo– por las normas de orden público (Ley de Contrato de Trabajo, etc.).
- h) Se limita la irrenunciabilidad (art 12, LCT) únicamente a las normas que establece la Ley de Contrato de Trabajo.
- i) Cese de la ultraactividad. Las firmas que opten por cambiar el nivel de negociación desde el colectivo de empresas al nivel de empresa o establecimiento, podrán hacerlo al vencimiento del plazo de vigencia del respectivo convenio, según las pautas establecidas en el inciso g anterior.
- j) Estatutos. Los estatutos profesionales que contengan cláusulas de indemnización por sobre lo establecido en la legislación general, mantendrán el derecho adquirido por tal concepto para los trabajadores que se encuentren ocupados a la fecha del cambio normativo; los nuevos trabajadores se incorporarán con el régimen general.
- k) Las partes encargadas de determinar el nivel de negociación y de negociar serán, por el lado empresario, la firma, y por el lado de los trabajadores, los trabajadores mismos o sus representantes, elegidos en votación secreta, y por mayoría simple de votos, o las organizaciones sindicales a las cuales los trabajadores se encuentren voluntariamente afiliados.
- l) Las cotizaciones sindicales deberán requerir la conformidad individual de cada trabajador, quedando prohibido a la empresa practicar retenciones de haberes con tal fin sin el consentimiento expreso del trabajador.
- m) Las contribuciones patronales a organizaciones sindicales y de trabajadores deberán establecerse como contratos con plazo de vigencia determinado; en un plazo perentorio a partir de la reforma de la legislación, deberán celebrarse tales contratos; en su defecto, cesará la obligación patronal de realizar las contribuciones establecidas en convenios colectivos y estatutos profesionales.

4. Asociaciones sindicales

Con el objeto de descentralizar la negociación se elimina la figura del “sindicato con personería gremial”, que supone eliminar el monopolio de negociación. Al nivel de cada establecimiento o firma negocia el individuo, o la comisión interna elegida por mayoría de los trabajadores, o el sindicato que represente a la mayoría de los trabajadores. Las asociaciones sindicales deben

constituirse como entidades civiles, sujetas al control de la IPJ (Inspección del Personas Jurídicas), modificando su actual dependencia del Ministerio de Trabajo de la Nación.

5. Reformas en instituciones de ayuda al desempleo

Teniendo en cuenta el objetivo de proporcionar una cobertura más amplia a la población con problemas de empleo, con un diseño que minimice la probabilidad de fraude y el costo fiscal en el corto plazo, se proponen los siguientes programas de apoyo a la población más pobre:

a) *Incentivos para facilitar el empleo de la población desocupada.* Para facilitar la expansión de la demanda se establecen incentivos que hagan más atractivo ofrecer un empleo: la forma directa de hacerlo es a través de reducir o eliminar la carga tributaria sobre el empleo, suponiendo que toda otra restricción sobre la contratación ha sido también removida. Se establece un programa de devolución de impuestos para la población que presenta problemas de empleo, que se mantiene aun cuando la tasa de desempleo para el resto de la población caiga a niveles "normales". Esta población debe registrarse en el Registro Unificado de la Asistencia Social para obtener el correspondiente Bono de Impuestos por Trabajo (BIT). El mecanismo es el siguiente.

- *Registro de la condición de desempleado.* Toda persona desocupada que aspire a obtener beneficios fiscales para facilitar su empleo o para participar en programas públicos de empleo, deberá inscribirse en el Registro Único de Beneficiarios (ver PAS, capítulo sobre programas sociales). En el Registro constará información sobre las características de capital humano del individuo, condición de empleo, prestaciones sociales, etc. Registrar las condiciones personales y familiares permitirá determinar si la persona califica o no para los diversos programas sociales y lograr una mayor complementariedad de las políticas.
- *Bono de Impuestos por Trabajo (BIT).* Toda persona inscrita en el Registro que califique para la asistencia, tendrá asignado un bono (*voucher*) a través del cual su empleador en el sector privado puede descontar los pagos por contribuciones patronales y aportes personales con un límite de \$ 100 por trabajador por mes (límite anual de \$ 1.300). No existen límites al porcentaje de personal por empresa que recibe beneficios. A efectos de minimizar el fraude por rotación, se establece un mínimo de tres meses de inscripción en el Registro como desocupado, requisito indispensable para acreditar el beneficio. Para los trabajadores que resulten beneficiarios del subsidio no rige otro mínimo salarial que no sea el salario mínimo vital y móvil (ello es esencial, pues de existir mínimos sectoriales de convenio más elevados, la eliminación de impuestos laborales podría no ser suficiente aliciente para incorporar desocupados con baja empleabilidad).

b) *Cobertura para desocupados con baja empleabilidad.* Algunas subpoblaciones (trabajadores no calificados, población tecnológicamente desactualizada, población con antecedentes penales, etc.), pueden presentar problemas de empleo en el corto plazo aun cuando tengan el beneficio de menores impuestos asociados a su contratación, como establece el bono BIT. Se introduce para este grupo una alternativa de Programas Públicos de Empleo (PPE), mientras realizan la búsqueda de una ocupación en el sector privado. Estos programas integran el PAS (ver capítulo 14 sobre programas sociales focalizados y reemplazan todos los programas actuales de empleo de nivel federal.

Ningún programa integral de política económica puede eludir las reformas del ámbito educativo, tanto la empleabilidad como las mejoras en la distribución del ingreso en el largo plazo dependen de la cantidad y calidad de la dotación de capital humano de la población. De allí que los cambios en la organización de la educación resultan sustanciales para un esquema de crecimiento con mejoras en el bienestar de la población. En ese sentido, las propuestas centrales del capítulo son las siguientes.

Educación básica

1) Políticas generales

Las medidas que se proponen en este punto surgen de la necesidad de hacer transparentes las políticas educativas y por consiguiente sus resultados, proporcionar información clara a las familias con el fin de hacer genuina su posibilidad de ejercer el derecho constitucional de libertad de elección de la educación para sus hijos, por último proporcionar a los docentes y directores de las escuelas los instrumentos adecuados que les permitan hacerse cargo plenamente de la responsabilidad que les compete.

- a) *Estructura de los estudios y currículum.* Se propone mantener la estructura de los estudios, revisar la organización del currículum por áreas, al menos a partir del tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB), volviendo a una caracterización de la enseñanza por disciplinas y establecer una diferenciación clara de las distintas orientaciones que se ofrecen en el Polimodal, en particular la referida a la formación técnica o profesional.

La función del Gobierno Nacional se limitará a la cooperación técnica con las provincias tomando la iniciativa para la revisión propuesta ya que una de sus responsabilidades es la de garantizar la unidad del sistema educativo en el país proporcionando los lineamientos generales del currículum que son acordados en el ámbito del Consejo Federal de Educación.

- b) *Medición de la calidad de la educación* en 3º, 6º y 9º año de EGB y último año del Polimodal. Deben ser realizadas con una periodicidad anual, tendrán carácter censal, publicándose los resultados por escuela. A partir del segundo período de su aplicación, las pruebas tendrán consecuencias para la promoción de los alumnos, salvo en el caso del 3º año de EGB. Para su administración se creará el Instituto Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (INIECE) como organismo independiente de la estructura ministerial y de los gobiernos provinciales.

En forma complementaria, el país deberá adherirse y participar en las comparaciones internacionales de medición de los resultados educativos como por ejemplo TIMSS.

- c) *Liberalización del sistema educativo* mediante: i) creación de escuelas autónomas; ii) transformación de las escuelas públicas en escuelas autónomas; iii) financiamiento pleno de las escuelas privadas por parte del Estado cuando éstas sean gratuitas o el nivel de los aranceles no supere la cuota de cooperadora fijada en las escuelas públicas que atienden población del mismo nivel socioeconómico.

- d) *Premios anuales a la calidad.* Como un incentivo adicional tendiente a elevar los resultados educativos, se reservarán fondos nacionales para premiar la calidad educativa tanto absoluta (mejores escuelas) como relativa (crecimiento de los resultados en períodos sucesivos). Estos premios serán percibidos por las escuelas beneficiarias en forma directa, su monto estará relacionado con el número de alumnos de la escuela y serán de libre disponibilidad. Su administración será realizada desde el Gobierno Nacional sobre la base de la información proporcionada por el sistema de medición anual de la calidad educativa.

- e) *Derogación del Estatuto del Docente y del régimen de licencias.* Dado que en un horizonte de mediano plazo, buena parte del sistema de educación básica continuará siendo estatal con permanencia de su actual base administrativa, es sustancial para mejorar la eficiencia en la administración del gasto así como elevar la calidad del servicio, impulsar mediante acuerdo en

el seno del Consejo Federal de Educación, la reforma de las regulaciones que afectan el trabajo de los docentes.

- f) *Eliminación del Fondo de Incentivo Docente (FONID)*. La ley 25.053 que lo creó fue derogada, quedando esta finalidad como partida en los presupuestos 2000 y 2001. La mejora de las remuneraciones docentes, tal como se ha mencionado, debe surgir como consecuencia de la obtención de mejores resultados educativos y una gestión más eficiente. Por consiguiente se propone que la partida presupuestaria mencionada se incorpore al fondo de financiamiento para la mejora de la calidad y de transformación institucional de las escuelas.

2) Políticas compensatorias

La propuesta incluye la puesta en marcha de un conjunto de medidas que el Gobierno Nacional llevará a cabo junto con las provincias, que se resume en los siguientes aspectos:

- a) *Cobertura universal de jardines de infantes* para los niños a partir de los tres años de edad hasta cumplidos los cinco años. En una hipótesis de mínima la permanencia de los niños en la escuela se limitaría a la jornada actual de cuatro horas. Puede plantearse también una asistencia mayor con permanencia de seis a ocho horas en la escuela.
- b) *Cambio en las condiciones de permanencia* en la escuela para los niños que están cursando la educación básica correspondiente a los ciclos I y II de la Educación General Básica (EGB). En este sentido se propone o bien instaurar la doble jornada o mejorar las condiciones de aprendizaje mediante la presencia de maestros recuperadores que colaboren con el docente del aula en la atención de los alumnos con problemas.
- c) En el caso del tercer ciclo de la EGB la implantación de la doble jornada deberá estar asociada con el *desarrollo de programas educativos con orientación hacia el trabajo* además del cumplimiento de los contenidos académicos que prescribe el currículum dada la obligatoriedad legal de la educación básica.
- d) Las escuelas públicas seleccionadas deberán *cambiar hacia formas institucionales autónomas* administradas por asociaciones de padres, docentes, ONG, etc. tal como se ha señalado en el punto correspondiente a las políticas generales. Estas escuelas serán financiadas en primer lugar por los Gobiernos Provinciales sobre la base de la demanda fuertemente atado al presentismo de los alumnos. Por otra parte el Gobierno Nacional cubrirá el costo adicional que supone el componente compensatorio.
- e) Las escuelas privadas, constituidas como entidades sin fines de lucro, que presten el servicio educativo a población de muy bajos recursos y cuyo valor de matrícula no supere el vigente en concepto de bono de cooperadora en las escuelas públicas de la misma localización, percibirán un subsidio del 100%, que será otorgado sobre la base de la cantidad de alumnos atendidos. El financiamiento provendrá de ambos niveles de gobierno y será otorgado también en función de la demanda que obtenga la escuela.
- f) Un cambio como el señalado con una mayor asignación de recursos ya que no es meramente asistencial, sino que pretende una mejora sustancial de los resultados educativos, debe ir necesariamente acompañado por un control de la calidad de la educación riguroso y censal, permitiendo instrumentar premios por calidad absoluta y relativa. En este aspecto se seguirán los lineamientos generales propuestos.
- g) En el caso del nivel Polimodal la ayuda a los alumnos de bajos recursos deberá llevarse a cabo mediante la instrumentación de un programa amplio de becas, siendo requisito esencial para beneficiarse de las mismas, además de probar la condición de necesidad económica, haber obtenido resultados educativos satisfactorios. En este sentido, la evaluación del rendimiento debe ser externa a la escuela ya que es necesario evitar filtraciones hacia alumnos que no cumplan con los requisitos de necesidad especificados, así como impedir presiones sobre los directores por parte de las familias.

Educación superior

El sistema de educación superior en la Argentina necesita cambios para superar su ineficiencia e inequidad. Se propone:

- a) *Financiamiento a través de aranceles* complementados con un sistema de becas y préstamos estudiantiles. Los actuales aportes a las universidades nacionales deberán reducirse gradualmente hasta un límite del 30% en un lapso de cinco años, período en el que las universidades deberán desarrollar fuentes alternativas de financiamiento (fundamentalmente aranceles) así como deberá organizarse el sistema de becas y préstamos que sustituya el actual esquema de financiamiento para los alumnos que no cuenten con posibilidades económicas para solventar sus estudios superiores.
- b) *Desarrollo de un sistema de préstamos estudiantiles*, administrado por la banca comercial y con el riesgo compartido entre el Estado y los bancos o alternativamente por un instituto para el financiamiento de la educación superior. El sistema de préstamos no podrá discriminar entre instituciones educativas, sean éstas públicas o privadas, universitarias o no universitarias. Los préstamos serán otorgados sobre la base de los méritos personales (número de materias aprobadas) y los ingresos potenciales del futuro graduado.
- c) *Desarrollo de un sistema de becas* administradas por el Estado que tenga por objetivo cubrir básicamente el mantenimiento de estudiantes meritorios de probadas carencias económicas. El costo de los estudios propiamente dicho se financiará a través del sistema de préstamos. Sin embargo también se prevé el otorgamiento de becas de estudio para los alumnos destacados independientemente de su condición económica. El programa general de becas propuesto, cuyo objetivo central es el de otorgar igualdad de oportunidades educativas a estudiantes que demostraren una destacada competencia académica, no discriminará ni por la disciplina de estudio ni por la naturaleza de la institución educativa elegida por el candidato, sea ésta pública o privada, universitaria o no universitaria. Sin embargo los beneficiarios de estas becas deberán cursar sus estudios en instituciones cuyas evaluaciones periódicas para lograr revalidar su acreditación las coloquen en los primeros niveles de calidad dentro del servicio educativo que ofrezcan.
- d) Dadas las limitaciones que presenta la evaluación de las instituciones a través del análisis individual de la calidad de sus insumos y procesos, y teniendo en cuenta que como principio básico de correcto funcionamiento las universidades e institutos superiores deben responder a los intereses de sus alumnos, el examen externo al final del polimodal mencionado en el punto de políticas generales para la educación básica, será considerado un elemento de información pública acerca de la calidad promedio de los estudiantes admitidos por las instituciones de educación superior al mismo tiempo que servirá como criterio de selección para el otorgamiento de becas y préstamos estudiantiles.
- e) *Desarrollo de un sistema de información complementario*. El INIECE o una institución privada contratada por el Estado, desarrollará un sistema estadístico permanente sobre la empleabilidad y remuneración de los graduados, con una discriminación por carreras, por instituciones de educación superior, por sector económico de empleo y por edad del graduado. Esta información será tomada en cuenta por el organismo que realice las calificaciones periódicas de las universidades e instituciones de educación superior.
- f) *La autorización y funcionamiento de nuevas instituciones* debe obedecer a un régimen objetivo y liberal cuyo fundamento debe ser favorecer las posibilidades de elección del estudiante incentivando competencia entre entidades existentes y potenciales proveedores. Para la recategorización y ampliación de las actividades los criterios fundamentales deben partir del desempeño que demuestren las instituciones sobre la base de la información complementaria desarrollada en el punto 5) así como indicadores objetivos acerca de la relevancia académica de su profesorado, actividades de investigación desarrolladas y que merezcan publicación internacional, calidad de los estudiantes que demandan sus servicios, etc.

- g) El *financiamiento de la investigación* debe responder a una política general en la materia. Las universidades, públicas o privadas deberán competir con otras instituciones de investigación, para adjudicarse los proyectos que se definan como prioritarios y para la obtención del financiamiento público.

Profesión docente. Formación y capacitación

Se propone lo siguiente:

- a) La formación docente requiere una transformación profunda en cuanto a su orientación, debiendo reforzarse los aspectos correspondientes a la incorporación de los contenidos de las ciencias y disciplinas. Se propone asimismo encarar un proceso de acreditación de los institutos terciarios dedicados a la formación de maestros y profesores. Esta acreditación sólo será posible obtener mediante acuerdos con las universidades que garanticen la calidad académica, en particular en cuanto a la enseñanza de las ciencias. Asimismo deberá incentivarse para que las propias universidades, tanto públicas como privadas, compitan con los institutos terciarios en la formación de docentes.
- b) La graduación como docente sólo se obtendrá una vez aprobado un examen final nacional externo al instituto de formación docente. Será diseñado y administrado en forma autónoma por una institución independiente, debiendo ser públicos sus resultados. La adopción de este requisito exige un acuerdo previo en el seno del Consejo Federal de Educación.
- c) En materia de capacitación docente es necesario descentralizarla y que sean las propias escuelas y docentes quienes orienten con sus demandas la oferta de programas de entrenamiento. Las mediciones de calidad propuestas para la Educación General Básica y el Polimodal, deben dar las señales para orientar las necesidades en materia de entrenamiento de los docentes.
- d) Dadas las limitaciones de formación que se advierten entre los docentes y sus reclamos de actualización, se preverá un fondo de financiamiento nacional con este propósito, que debe ser otorgado sobre la base de la asignación de recursos provinciales concurrentes con este fin.
- e) El Estado Nacional también administrará un sistema de becas destinado a la formación docente, que permita cubrir tanto los costos de mantenimiento del estudiante como los correspondientes al pago eventual de arancel. La asignación de las becas no discriminará ni por la situación económica del solicitante ni por la naturaleza de las instituciones que provean la formación, sean públicas o privadas, universitarias o no universitarias. Serán otorgadas en función exclusivamente de los méritos académicos, las que serán tratadas como un préstamo que se amortiza automáticamente por cada año de servicio en la profesión docente, hasta completar un total de diez años. Estas becas se tornarán proporcionalmente exigibles si el docente abandona la profesión.

PROPUESTA DE REFORMA PARA EL SISTEMA EDUCATIVO PROVINCIAL

Los mismos principios y necesidades son las que sustentan la propuesta de reforma que se sugiere para el sistema educativo provincial que se refiere a los niveles inicial, Educación General Básica (EGB) y Polimodal.

Para la prestación del servicio se propone un sistema descentralizado al nivel de las escuelas, las que, en términos de su gestión, serán autárquicas asimilándose a la figura de organismos descentralizados y gratuitas.

El financiamiento será otorgado en función de la demanda que capte la escuela, es decir, la cantidad de alumnos inscriptos corregido por el índice de ausentismo y de la calidad de enseñanza alcanzada de acuerdo con los rendimientos logrados en la evaluación anual.

El esquema de financiamiento propuesto comprende los siguientes conceptos:

- *Asignación básica por alumno.* Aproxima el costo por alumno/año requerido para financiar los gastos de prestación del servicio. Corresponde aplicar esta asignación a todas las escuelas que proporcionan educación en forma gratuita. El valor por alumno será diferente por nivel educativo.

- *Asignación compensadora por alumno.* Será percibido, también sobre la base del número de alumnos que atiende la escuela, por las instituciones que ofrecen educación a población desfavorecida.

Se trata de proporcionar fondos adicionales a la asignación básica por alumno para compensar costos educativos diferenciales debidos a las características de la población (educación especial, escuelas en zonas urbanas marginales, escuelas rurales, etc.). Será asignado sólo a las escuelas de educación primaria.

- *Asignación por calidad.* Será otorgado a las escuelas que logren los puntajes más elevados en cada nivel educativo en las pruebas de evaluación. La distribución de estos fondos entre las escuelas se realizará también sobre la base de la matrícula así como del puntaje obtenido y la evolución de dicho puntaje entre dos períodos lectivos consecutivos.

CAPÍTULO 11. EL SISTEMA DE SALUD

Las deficiencias que presenta el sistema de salud en la Argentina, si bien previsibles, adquieren una magnitud tal que, aun bajo la limitación de que ningún tipo de organización permitirá alcanzar una asignación óptima de recursos, es probable que admita sustanciales mejoras.

Con ese propósito, se propone un modelo de seguro de salud alternativo al vigente, que se apoya en alcanzar los objetivos de cobertura universal y equidad, pero estableciendo al mismo tiempo incentivos para una efectiva competencia entre las entidades aseguradoras, respetando además las preferencias individuales e introduciendo mecanismos tendientes a evitar la filtración de fondos públicos a la población que no lo requiere.

La idea básica general de la reforma que aquí se sintetiza consiste, fundamentalmente, en establecer la obligatoriedad de que toda la población cuente con un seguro de salud que, al menos, debe cubrir un Programa Médico Obligatorio (PMO). Los seguros de salud serán provistos por aseguradoras que compiten libremente en igualdad de condiciones, y los individuos tendrán en la medida de lo posible la libertad de elegir aquella con la que contratarán el seguro para sí y su grupo familiar. El financiamiento de los seguros de salud provendrá, según el caso, de distintas fuentes que incluyen aportes y contribuciones, pagos de bolsillo y subsidio público. El rol del Estado en lo que respecta al sistema de seguro de salud consistirá, básicamente, en financiar y organizar la contratación del seguro de los grupos vulnerables, así como también tendrá un importante rol regulatorio en materia de definición del PMO, traspasos, reaseguro, solvencia de las entidades, cumplimientos de contrato, calidad de las prestaciones, entre otras cuestiones.

Este esquema implica revisar la desregulación actual del sistema de obras sociales, avanzar en la desregulación de las de carácter provincial, redefinir una buena parte del rol del sector público en el área, que de proveedor de servicios de salud pasaría a financiador de seguros y regulador del sistema, al tiempo que la conformación de un mercado competitivo de entidades aseguradoras en combinación con el establecimiento de la obligatoriedad para toda la población de la contratación de un seguro de salud, bajo la normativa que se establezca, significaría también un reordenamiento del sector de entidades de medicina prepaga.

Se estima que bajo la organización propuesta se satisface el objetivo de equidad en el acceso a la atención médica, al tiempo que se establecen los incentivos adecuados para que el sistema funcione en forma eficiente, posibilitando además un ahorro de fondos públicos y una baja en los costos laborales.

Para definir la reforma del sistema de salud para los retirados es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos básicos, a saber: que las crisis financieras en que recurrentemente cae el instituto ocultan el progresivo envejecimiento demográfico que se observa en nuestro país y por lo cual necesariamente deberán volcarse cantidades crecientes de recursos, desde afuera del sistema, para seguir realizando las prestaciones en un nivel adecuado. En vista de esta perspectiva y de la misma manera que se ha hecho con el sistema nacional de previsión, la reforma de fondo sería pasar del régimen de reparto actual a otro de capitalización. Desde el punto de vista fiscal el margen de maniobra para realizar esta reforma en estos momentos es *bajo*, ya que implicaría la coexistencia por un tiempo prolongado de un régimen de capitalización (nuevo) con el de reparto (actual), cuya fuente principal de financiamiento debería provenir del Estado.

Adicionalmente, dado que existe una intensa politización acerca de lo que el PAMI debe hacer o dejar de hacer, la decisión acerca de cómo debe organizarse el sistema de salud para los retirados tendría que ser independiente de la que se debe tomar respecto al rol que debe cumplir el PAMI en este nuevo sistema, puesto que si se analizan ambas cosas en conjunto es probable que la decisión sobre PAMI bloquee la solución del verdadero problema que es proveer de salud a los retirados.

La reforma de mediano plazo

Los principales rasgos de esta reforma serían:

Organización del cuidado de la salud bajo un concepto preventivo y curativo de “cápita integral”, estrictamente definida por costos y estudio actuarial adecuado a realizar. Insumos en general incluidos en la cápita integral por segmento de atención del SIS. Planificación de beneficios adecuada a la demanda esperada de la población. La cápita integral debe incluir los actuales contratos especiales (ejemplo: insuficiencia renal y diálisis, psiquiatría, sida, etc.), en tanto los trasplantes requerirán un manejo diferencial con acreditación de centros y grupos y financiados por un fondo de redistribución. El espectro de prestaciones sociales a cubrir deben estar incluidas siguiendo el criterio de prevención de la salud.

La prestación del servicio sería realizada por planes de salud sobre la base de sistemas integrados de atención *regionales*, bajo la forma societaria que se considere más apropiada para la prestación del servicio. Podrán ser compañías de seguros de salud, administradoras, etc., que tengan la capacidad de agrupar los prestadores individuales, asuman la responsabilidad de prestar el servicio en las condiciones que se fijen, sean solventes financieramente para responder por la calidad del servicio o por las multas o sanciones que se fijen por las fallas de prestación del mismo.

Competencia por selección entre prestadores, y competencia simultánea de los planes de salud.

Dentro de la nueva organización del servicio es central la *libertad* de elección de los afiliados.

Las especificaciones de tipo y calidad de los beneficios o servicios que deben prestar los planes así como los requisitos de solvencia económica y profesional para acreditar como tal deberán estar claramente definidos en un “marco regulatorio”.

El tema del *financiamiento asegurado* es crucial para reducir el costo de las cápitales por disminución de incertidumbre, por tanto independientemente del hecho de que los recursos provengan de impuestos al trabajo o de rentas generales, el financiamiento de las prestaciones deberá estar garantizado por el Gobierno Nacional.

La competencia entre planes, al menos al principio será por calidad y no por precio.

Es difícil determinar la magnitud del ahorro que implicará esta reforma porque el estudio objetivo del valor de las cápitales excede largamente el propósito de estos lineamientos. Sin embargo existe consenso de que con una cápita media de \$ 45/mes es posible efectuar las prestaciones médicas y asistenciales vinculadas a la salud, a los 3,4 millones de beneficiarios, lo cual implicaría un gasto anual de \$ 1.850 millones. El resto del gasto en prestaciones sociales que hoy realiza el PAMI, previa depuración al padrón de beneficiarios, deberá ser transferido al respectivo ministerio con un límite máximo de \$ 150 millones. De lo anterior y atento que el gasto anual actual del PAMI ronda los \$ 2.500 millones/año la reforma significaría un ahorro de alrededor de \$ 500 millones por año.

La reforma de largo plazo

Los recursos que se liberarían con la reforma descrita en el punto anterior permitirían financiar parcialmente una reforma genuina transformando el actual sistema de reparto en uno de capitalización, que en el largo plazo permitiría que el Estado se desentienda del *financiamiento*, aunque no de la regulación, del sistema de salud de los pasivos.

Dado que el nuevo sistema coexistirá por un tiempo con el viejo y que inicialmente el Estado deberá financiar totalmente ambos sistemas para bajar progresivamente este financiamiento, la oportunidad de su implementación dependerá de la situación fiscal, pero sobre todo de la realización de la reforma de mediano plazo del actual sistema de reparto, sin cuya concreción el Estado no dispondrá de los recursos para financiar los primeros años del sistema de capitalización.

Las características salientes del sistema de capitalización serían:

- Los trabajadores activos del sistema nacional de previsión, sea de reparto o capitalización, deberían ahorrar en su etapa activa para poder comprar a su retiro un seguro de salud que cubra los eventos que se tomen en cuenta al definir la “cápita integral” de la reforma de mediano plazo desarrollada en el punto anterior, es decir, un seguro de aproximadamente \$ 45 mensuales.
- La cobertura del seguro sería para el trabajador activo y su cónyuge desde su retiro hasta su muerte y sería comprado en el periodo de actividad a través del pago de una suma fija de cada sueldo, incluido el anual complementario, y se acumularían en cuentas individuales de las actuales administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP). Los activos serían dueños de sus ahorros.
- Al momento de realizarse la reforma, todos los activos en edad de retiro pasarán al sistema de capitalización y el Estado deberá darle el importe diferencial requerido para comprar un seguro que le brinde los servicios de la cápita integral, pudiendo cada trabajador contratar la prestación del servicio con el asegurador que él desee.
- Dado que la suma fija mensual a ahorrar, será muy alta para los trabajadores activos de menores ingresos, resultará necesario establecer que la suma fija crezca con los distintos niveles de ingreso y aquí se pueden plantear dos opciones a saber: a) que el aporte más bajo de los trabajadores de menores ingresos sea subsidiado con aportes más altos de los activos de mayores ingresos o b) que el estado subsidie con cargo a rentas generales la diferencia entre los aportes fijos más bajos y el aporte que debió haberse realizado para comprar el seguro de salud mínimo.
- En el caso muy probable de que ambos cónyuges hagan el ahorro, podrán destinar el importe excedente para comprar un seguro de salud más amplio, sumarlo a su haber de retiro o simplemente disponer de los fondos a voluntad.
- Los pasivos del sistema de reparto seguirán aportando lo mismo que ahora hasta su fallecimiento.
- Además el sistema de capitalización coexistirá durante un tiempo prolongado con el actual sistema de reparto y la diferencia entre el ahorro efectivamente realizado por los activos y el que se requiere para financiar una cápita de \$ 45/mes al retiro del trabajador activo para él y su cónyuge, también deberá ser financiado por rentas generales. Finalmente a fin de que el aporte fijo destinado a comprar un seguro de salud para el retiro no implique incrementar los actuales impuestos al trabajo, este importe fijo deberá deducirse de los impuestos que actualmente ya se cobran sobre el trabajo.
- la reforma de mediano plazo se instrumentaría a partir del año 2002, la implementación del régimen de capitalización en el año 2003 y el importe fijo que se establece es de \$ 20/mes. Según estas condiciones en el año 2028 el sistema de capitalización se autofinanciaría y el Estado debería seguir financiando el sistema de reparto hasta el año 2045.

1. *El Sistema Previsional*

El sistema jubilatorio en la Argentina está compuesto por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, algunos regímenes provinciales y municipales organizados para los empleados públicos y los regímenes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. El sistema más importante por la magnitud de la población atendida es el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), que abarca a todo el personal que se desempeña en el sector privado, en la administración pública nacional y organismos del Estado, y a los trabajadores públicos de algunas provincias argentinas que transfirieron sus cajas al SIJyP.

Reforma del sistema

Opción de Reparto. Se elimina la opción de reparto para quienes se incorporen al Sistema de Seguridad Social o para quienes hayan permanecido más de un año fuera del sistema previsional, o sea que no registren aportes por ese lapso. El resto de los activos pueden permanecer en el sistema de reparto o pasar al sistema de capitalización.

Años de servicios para percibir las prestaciones plenas del pilar público. Dado el aumento en las edades de retiro en el sistema público, se eleva en consecuencia el mínimo de años de servicios necesarios para acceder a los beneficios del sistema público de los actuales treinta años a treinta y cinco años.

Proporcionalidad de los haberes y los aportes. En el régimen actual, aquellos que no computen el total de años establecidos por ley, sólo pueden acceder al beneficio por edad avanzada al cumplir los setenta años, con una quita del 30% en la PBU. Esto genera desincentivos a realizar aportes para aquellos que ya han cumplido con los diez años que requiere el beneficio por edad avanzada y no tienen expectativas de cumplir con el requisito total establecido para los beneficios del sistema público. Una forma de mantener los incentivos a permanecer en el sistema es fijar pagos del sistema público proporcionales a los años de aportes realizados. En este sentido, se establece que quienes acreditan menos de treinta y cinco años de aportes pero un mínimo de diez años, recibirán una proporción de la PBU de acuerdo con el período aportado. La PC y la PAP se determinan por años de aporte. Para aquellos individuos que han aportado al sistema más de veinticuatro años, esto representa claramente una mejora respecto al beneficio por edad avanzada, dado que perciben una PBU más elevada. Por otra parte, se anticipa en cinco años la percepción de algún beneficio del sistema. Estas prestaciones reemplazan el sistema de *prestación por edad avanzada*, que se deroga, excepto en los casos en que ya se está percibiendo o está otorgado.

Edades de retiro. No se impone edad mínima para percibir beneficios del sistema de capitalización, estableciéndose únicamente que el fondo acumulado garantice una renta vitalicia mínima de 5 MOPRES, lo cual implica requisitos más flexibles que los que rigen en la normativa actual. Para percibir los beneficios del pilar público (PBU, PC o PAP) se establece una edad mínima para ambos sexos de sesenta y cinco años. No existen argumentos económicos para que las mujeres accedan a los beneficios de la jubilación a una edad menor que la de los hombres, más aún teniendo en cuenta que tienen una sobrevivida mayor.

Remuneración de cómputo. Para calcular el ingreso promedio base sobre el que se computan los beneficios del sistema público, se toma todo el período aportado al sistema y no solamente los diez últimos años como hasta el presente. Se establece un cronograma para ir elevando el período de cómputo del salario que finaliza en el año 2010, momento a partir del cual el ingreso se calcula sobre todo el período aportado.

Certificación de años de servicios. Sólo se certificarán servicios con comprobantes efectivos o prueba fehaciente.

Resumen previsional (RP). Todo trabajador activo recibirá, por el pilar público, un informe con igual periodicidad que el sistema de AFJP, en el que constarán entre otras informaciones de identificación: números de meses aportados hasta junio de 1994, número de meses aportados posteriores a esa fecha, remuneración media (promedio del período) hasta junio de 1994 y desde julio de ese año, detalle de los aportes realizados en los últimos seis meses, tanto como trabajador en relación de dependencia como autónomo. La introducción de un RP completo equipara la situación de quienes están en capitalización y en reparto, es decir que en caso de recibir información que indica que no se ha devengado el aporte y en la medida que esa información quede firme, el beneficiario queda inhibido de reclamar dicho período para el cómputo de años de aporte.

Reducción de la contribución patronal. Se establece un aporte patronal uniforme del 4%. Dado que la rebaja de aportes implica una pérdida fiscal importante, ésta se irá realizando en la medida que los ingresos fiscales lo vayan permitiendo.

Esta reforma apunta a diversas mejoras en el sistema previsional. En primer lugar, el aumento de las edades y requisitos de años de aporte para percibir los beneficios del pilar público, procura reducir el déficit del sistema, en un contexto en el cual el aumento de la expectativa de vida ha hecho que el tiempo de pasividad se haya prolongado. Otro conjunto de medidas propuestas, intentan mejorar los registros de los individuos y poder controlar los períodos de aporte al sistema y evitando el fraude. La RP, funcionaría en este sentido. Por su parte, la proporcionalidad de la PBU, mejora los incentivos a aportar al sistema, mientras al tiempo que el tope de treinta y cinco años para realizar aportes mejora, por un lado, la empleabilidad de los individuos de mayor edad y por otro reduce los subsidios cruzados entre aportantes, en el sentido que, en la actualidad, individuos que han realizado mayor número de años de aporte cobran montos iguales a los que sólo aportaron por el mínimo requerido para acceder al beneficio.

Cabe señalar que algunas de estas medidas resultan de relevancia en el largo plazo. El incremento de la edad de retiro de las mujeres así como el aumento de los años de aporte, son importantes en el corto pero no en el largo plazo –cuando los pagos del pilar público se circunscriban al pago de la PBU, ya que en el sistema de capitalización estos requisitos no son necesarios–. Algo similar sucede con el período que se toma para computar el ingreso base.

Pensiones no contributivas. El sistema previsional, es un sistema contributivo, es decir que se perciben beneficios en la medida que se hayan realizado aportes por lo que no debería subsidiar a otros individuos fuera del sistema. Todas las pensiones no contributivas existentes, a excepción de las otorgadas a ex combatientes y desaparecidos, pasan a funcionar dentro del Programa de Asistencia Social (PAS) dentro de la Secretaría de Desarrollo Social. Se elimina por ley la potestad del Congreso de la Nación de otorgar pensiones graciables. De las pensiones graciables ya otorgadas, sólo se mantienen hasta su vencimiento, aquellas que cumplen con los requisitos del PAS. Las restantes pensiones, caducan a los dos años. Las pensiones a ex combatientes y a familiares de desaparecidos, se mantienen tal cual están instrumentadas hasta el presente, siendo administradas por las mismas autoridades que el PAS. La unificación de requisitos para la obtención de pensiones otorga transparencia al sistema al evitar la discrecionalidad con la cual las pensiones graciables son asignadas en la actualidad.

Cajas provinciales. Se procede a realizar auditorías en todas las cajas provinciales que han sido transferidas con el objeto de determinar cuáles se mantendrán en el SIJyP (caduca el beneficio en el resto). A partir de ello se realiza el traspaso definitivo de la administración a la ANSeS. Respecto al compromiso del Estado de financiar los déficit de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, esto no genera incentivos para que las provincias mejoren sus sistemas previsionales ni controlen sus déficit, por lo que este compromiso debería reemplazarse por un nuevo acuerdo en el cual el Estado sólo se haga cargo de los déficit de las cajas que sean traspasadas efectivamente al SIJyP. Las provincias que deseen mantener sus sistemas jubilatorios deberán hacer frente con recursos propios a los déficit que generen.

Reformas en Defensa y Seguridad. En materia de defensa y seguridad se propone organizar el sistema sobre la base del modelo de capitalización individual con modificaciones que tienen en

cuenta las diferencias para la obtención del retiro que rigen en las fuerzas. Se incluye en este régimen a todos los ingresantes a las fuerzas y al personal en actividad que voluntariamente se incorpore al régimen. Los aportes personales se realizan en la AFJP que el individuo elija. En el evento de retiro de carácter obligatorio, el Estado realizará un aporte a la cuenta de capitalización individual equivalente en promedio al 50% del fondo acumulado. La administración de este sistema pasa a la ANSeS, disolviéndose el IAF y las cajas previsionales de las Fuerzas de Seguridad.

2. El Régimen de Asignaciones Familiares

El sistema de asignaciones familiares –una transferencia que financian trabajadores hacia familias de menores ingresos– debe asumir como objetivo principal fomentar la acumulación de capital humano en las familias que reciben esa transferencia. El indicador apropiado para determinar si tal acumulación está teniendo lugar o no es la existencia de hijos en el hogar y que los hijos están siendo educados. Por lo tanto se propone establecer un pago único mensual asociado a la educación de los hijos. El beneficio incluye por extensión a todos los niños desde el nacimiento hasta la edad de preescolar y a partir de allí a los hijos hasta los dieciocho años que asisten a un establecimiento educativo. Se agrega un pago por escolaridad al inicio del ciclo lectivo. Se mantiene una asignación por nacimiento, sustitutiva del pago mensual prenatal en la actualidad. En caso de hijo discapacitado, la asignación mensual se duplica. La asignación por adopción se equipara a la de nacimiento, en tanto que se elimina la asignación por matrimonio. El beneficio de maternidad se mantiene como hasta el presente con la excepción de que los pagos por este concepto cubren la remuneración de la trabajadora en uso de licencia hasta el tope sobre el cual se realizan los aportes salariales, es decir 75 MOPRES (actualmente ello equivale a \$ 6 mil). Subsidios por montos superiores dan lugar a notorias filtraciones a población de altos ingresos.

La asignación mensual por hijo se establece en \$ 43, pero dicho monto no es fijo para todas las familias. El monto pleno (\$ 43) corresponde a la población cuyo ingreso total (ambos cónyuges) no supere los \$ 600 mensuales. Cuando el ingreso es superior, la asignación varía tanto con el ingreso como con el número de hijos. Para niveles de ingreso más elevados al monto total de asignaciones que debe percibir de acuerdo con la cantidad de hijos se le realiza una deducción igual al 10% de *la diferencia entre su ingreso y \$ 600*. Se establece asimismo un tope de 60 MOPRES de ingreso del trabajador en la ocupación principal (\$ 4.800) para tener derecho al cobro de estas asignaciones.

En el nuevo esquema, para niveles de ingreso superiores a los \$ 600 la asignación promedio resulta menor a los \$ 43 establecidos. Sin embargo *para cada nivel de ingreso el beneficio promedio aumenta con el número de hijos*. Del mismo modo, para igual cantidad de hijos el beneficio promedio disminuye con el nivel de ingreso. Esta modificación del régimen prácticamente elimina toda fuente de inequidad, producto del actual sistema que establece la limitación al cobro basada exclusivamente en el ingreso declarado en una ocupación por uno de los miembros del hogar, y que lleva a que familias con bajos ingresos per cápita (familias pobres) no reciban el beneficio.

Otras reformas orientadas a minimizar el fraude y las filtraciones son:

- a) Eliminar el pago directo de asignaciones familiares a través de agencias de la ANSeS siendo el empleador el responsable directo del pago en todos los casos.
- b) Establecer la obligación de informar a la AFIP el DNI del que da lugar al beneficio junto con el CUIL del empleado que cobra el beneficio. El cruce informático de cada DNI con su CUIL asociado permitirá descubrir eventuales duplicaciones en el pago de beneficios. Esto habilitaría en forma inmediata a la suspensión de beneficios en los que se detectan irregularidades, y al inicio de acciones legales.
- c) Dos veces por año el empleador debe informar a la AFIP el CUIL del cónyuge de cada uno de sus empleados y sobre la base de esto se determinará la suma de todos los ingresos de cada CUIL y luego la suma de los ingresos de ambos cónyuges. Con esta información y la que proviene de las declaraciones juradas de los cónyuges se determinará el ingreso familiar computable, y el tramo pertinente al efecto de establecer los pagos por asignaciones familiares.
- d) Se deroga el régimen especial de asignaciones familiares para empresas PYME.

- e) Se establece un nuevo régimen de asignaciones familiares para regiones que la legislación determine, por el cual los beneficios en dichas regiones podrán incrementarse hasta en un 50% del nivel general establecido.

3. La Administración del Sistema de Seguridad Social

Las principales reformas para mejorar la eficiencia de la administración del sistema y limitar el fraude son:

- Establecer requisitos más estrictos en materia de reconocimiento de años de servicios.
- Delegar en las AFJP la probatoria de servicios y monto de beneficios de sus afiliados. Para ello, deben solicitar información al organismo, relevar la información faltante y entregar al afiliado un informe con los años de aportes y los salarios correspondientes. Parte de esta información (hacia adelante) forma parte del registro habitual en el sistema de capitalización. En el caso de los afiliados que permanezcan en reparto se licitará entre las AFJP la prestación de este servicio. La determinación realizada por las administradoras se elevará a la ANSeS, que audita y aprueba o rechaza la determinación.
- Todos los pagos que deba realizar la ANSeS en concepto de montos determinados por fallos judiciales, serán pagados en bonos directamente a los beneficiarios, cónyuge o familiares directos.
- Se traspasan todas las actividades de administración del sistema de asignaciones familiares a la Administración Federal de Ingresos Públicos.
- Todos los programas de empleo y el seguro de desempleo residual que administra la ANSeS se pasan a la Secretaría de Desarrollo Social.
- Se procede a una reforma de la administración con diseño base cero, en razón de la reducción de sus funciones y la tercerización de sus actividades.

4. Reformas en el sistema de capitalización

Las mejoras en el mercado de AFJP deben tender a que éstas tengan que competir ofreciendo la menor comisión porcentual sobre los aportes, regulando el Estado una comisión fija positiva igual para todas ellas, facilitar los traspasos y permitir que cada AFJP pueda ofrecer más de un fondo de ahorro previsional (con distinta composición de cartera de inversión y eventualmente también distintas comisiones). Las correcciones más importantes en esta materia son:

- a) Regular un cargo fijo positivo y común a todas las AFJP (y todos sus fondos).
- b) Facilitar los traspasos (aumentando el número máximo permitido al año y reduciendo los requerimientos burocráticos a tal fin).
- c) Eliminar límites de participación de mercado de una AFJP.
- d) Asignar indecisos según sea la participación de mercado de cada AFJP.

Estas modificaciones conducirían a una mayor competencia entre AFJP, evitando que cada afiliado al régimen de capitalización deba pagar precios mayores que los costos que demanda su atención, y harían que la competencia entre AFJP sea plena y equilibrada en todas las dimensiones relevantes para los ahorristas. Su adopción requiere sin embargo comprender algunos aspectos básicos del funcionamiento del mercado, es decir:

- a) Renunciar a utilizar un mercado competitivo para producir subsidios cruzados “progresivos”,
- b) Confiar en que las condiciones de este mercado son propicias para una fuerte competencia si se facilita la opción a los afiliados, y si las normas regulatorias contribuyen a la mayor transparencia e información, y
- c) Compartir la idea de que el precio no es la única variable relevante para evaluar la calidad global de un determinado servicio.

Si bien la organización de la educación resulta clave para la mejora en la distribución del ingreso y el bienestar de la población en el largo plazo, en el corto debe ser complementada con programas sociales focalizados que atiendan eficientemente a los sectores más vulnerables de la población.

En ese sentido, los programas instrumentados en la Argentina hasta ahora, lejos de cumplir con el objetivo mencionado presentan serias falencias, filtraciones y en muchos casos elementos regresivos en materia de distribución del ingreso. Se presenta a continuación el esquema básico de reforma en esta área.

El objetivo básico de los programas sociales focalizados es el aumento del nivel de vida de los grupos más carenciados de la sociedad. Tradicionalmente, ese objetivo se traducía en la transferencia de recursos a los pobres –en dinero, bienes y servicios– como medio de incrementar su nivel corriente de bienestar. En las últimas décadas los programas sociales de varios países han privilegiado el objetivo de generar instrumentos que permitan a las familias carenciadas superar las condiciones de pobreza y exclusión social. En ese sentido estos programas han evolucionado desde el mero asistencialismo, a esquemas de ayuda condicionada que pretenden aumentar la productividad laboral y evitar la exclusión social del carenciado.

La propuesta de reforma en este sector busca asegurar los objetivos de asistencia efectiva y fomento de la autosuficiencia, a la vez que sugiere modificaciones para atacar varios de los males endémicos del sistema asistencial en la Argentina: *bajo grado de cobertura, inadecuados mecanismos de focalización, inequidades horizontales, falta de contraciclicidad del gasto, exagerado número de programas e ineficiencia y filtraciones en la gestión.*

La propuesta se basa en la creación de un programa de asistencia social (PAS) de carácter general, condicionado y con focalización basada en un registro único de beneficiarios (RUB). Este programa abarcaría a toda la población carenciada. Los potenciales beneficiarios deberían cumplir ciertos requisitos para que la asistencia se efectivice. El PAS consolidaría varios programas de nutrición, salud, educación, empleo, subsidios directos y tercera edad existentes, tanto nacionales como provinciales, los cuales dejarían de existir o se reducirían considerablemente. El PAS sería de aplicación en todo el territorio nacional, con focalización basada en un indicador agregado de nivel de vida. El diseño y administración global del PAS estaría en manos de un ente de administración del PAS (EAPAS), entidad independiente y profesionalizada encargada de distribuir fondos condicionados a las provincias y de monitorear la gestión local, de acuerdo con los lineamientos generales del programa. El EAPAS controlaría el RUB y serviría de agencia de información. Las provincias son las que, por intermedio de sus municipios, se encargarían de la gestión del programa.

La segunda transformación propuesta consiste en reemplazar los programas de desarrollo y promoción social por un instituto de financiamiento de los programas de promoción social (IFPS). Este “banco social”, que también funcionaría como un ente independiente, estaría encargado de financiar proyectos sociales que ataquen alguna problemática particular, en función de las propuestas recibidas por instituciones públicas o privadas.

En el marco de esta propuesta las funciones del actual Ministerio de Desarrollo Social quedarían muy recortadas, por lo que se recomienda la eliminación de este Ministerio y su reemplazo por una dirección nacional de programas sociales (DNPS) en el Ministerio de Salud y Acción Social. Esta dirección participaría en la determinación del presupuesto para el EAPAS y el IFPS y supervisaría a ambos entes. Adicionalmente, podría administrar la ayuda social en casos de emergencia. La propuesta mantiene la ayuda directa a hospitales, geriátricos y escuelas en los Ministerios de Salud y Educación, y los programas de vivienda en las provincias.

Esta reforma, que demandaría tiempo para alcanzar su pleno funcionamiento, aliviaría los problemas del sector. El PAS es un programa que cubre a toda la población carenciada, con lo que se amplía muy significativamente la cobertura social actual. La utilización del registro único de beneficiarios en el marco del SINTYS, junto con los requisitos exigidos para recibir la asistencia y los monitoreos periódicos del EAPAS serían instrumentos importantes para aumentar el grado de focalización de la política social, reduciendo significativamente las filtraciones. Las inequidades horizontales, típicas del sistema actual, serían sustancialmente reducidas, al implementarse un programa único de diseño nacional, con criterios objetivos de selección de beneficiarios. La característica asistencialista de los programas sociales sería atenuada con los requerimientos de entrenamiento, trabajos públicos, aceptación de

ofrecimientos de trabajo y beneficios decrecientes. La exagerada profusión de programas sociales desaparece en el nuevo marco: sólo subsiste un gran programa de asistencia (el PAS) y un banco social que financia proyectos puntuales. Finalmente, el problema de ineficiencia en la gestión se trata de aliviar mediante la introducción de múltiples mecanismos: profesionalización del diseño y el control de los programas, transferencias en dinero y cupones en lugar de bienes, publicación de resultados, publicación de listas de beneficiarios, amenaza de licitaciones abiertas, control entre provincias, transferencias condicionadas, controles, premios y castigos, y licitaciones competitivas por los fondos del banco social.

CAPÍTULO 15. LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL

El FONAVI es el programa de vivienda más importante y su funcionamiento continúa siendo deficiente a pesar de las reformas recientes que lo descentralizaron a los Institutos Provinciales de la Vivienda. Se caracteriza por filtraciones muy importantes hacia beneficiarios de ingresos medios, alto costo de gestión y subsidio, y bajo recupero del crédito.

La propuesta de reforma contempla la atención de una población focalizada en dos tramos: la vivienda precaria/villas de emergencia y la vivienda deficitaria de población con capacidad limitada de pago. Cada tramo se atiende por separado.

Fondo de vivienda precaria. La ejecución se delega en la Dirección Nacional de Programas Sociales con el objeto de potenciar el instrumento dentro de un plan que contenga acciones complementarias de erradicación de pobreza extrema. El mecanismo previsto consiste en que cada municipio u ONG presente proyectos de vivienda para erradicación de villas que se evalúan en el Instituto. Los fondos para esta función corresponden a un porcentaje de la recaudación del FONAVI y su monto iría de un mínimo de US\$ 75 millones a un máximo de US\$ 230 millones con lo cual se erradicarían entre 5.000 y 15.000 viviendas al año.

Fondo de vivienda deficitaria. Los fondos provienen inicialmente del FONAVI y la ejecución está a cargo de los Institutos Provinciales de la Vivienda de acuerdo con un programa plurianual al término del cual cada instituto debe operar con fondos propios que surjan del recupero de los créditos. La demanda se atiende entregando un subsidio directo en proporción a sus ingresos y un crédito en condiciones de mercado. La administración de los créditos se hace a través de los bancos. Los demandantes, coordinados por municipios, ONG o en consorcios constituyen sociedades de garantía de pago vecinal. Se partiría de la construcción de 25.000 viviendas anuales y el FONAVI aportaría \$ 375 millones anuales por los primeros ocho años con montos decrecientes a partir de esa fecha hasta desaparecer como fuente en un plazo estimado entre quince y dieciocho años.

CAPÍTULO 16. LA REFORMA DEL ESTADO

Uno de los ejemplos más elocuentes de inconsistencia de políticas mencionadas al comienzo de este trabajo ha sido la convivencia de un Estado ineficiente con gastos crecientes y baja calidad de los servicios provistos, con un esquema monetario, desregulatorio y de inserción internacional que exigía exactamente lo contrario, es decir, un Estado equilibrado en su presupuesto, pero además estructuralmente eficiente en los servicios y actividades que ha conservado. La propuesta que aquí se sintetiza tiende, por lo tanto, a superar esta inconsistencia y contribuir, entonces, a una política económica para la década en donde el sector público acompañe y ayude al sector privado en el desafío del crecimiento con equidad, en lugar de boicotarlo, con un peso insoportable para la actividad emprendedora eficiente.

RAZONES Y CONTENIDO DE UNA REFORMA ADMINISTRATIVA

Cabe identificar dos propósitos básicos en la reforma administrativa. Uno es el de mejorar los servicios que el Estado proporciona a la sociedad. Es decir, la efectividad del gobierno para servir a sus ciudadanos. El otro, que se busca simultáneamente reducir la cantidad y el costo de los recursos empleados. FIEL considera que el logro de estos objetivos además de necesario es también posible, tanto al nivel nacional como en prácticamente todas las provincias y municipios del país.

La reforma administrativa puede exponerse como un conjunto de acciones simultáneas encaradas en dos frentes de acción. Uno de estos frentes es el de las medidas y reglas que persiguen mejorar la eficiencia y la calidad del servicio estatal y que podrían denominarse "medidas de eficiencia". Dentro de este grupo de medidas se incluye por ejemplo, la introducción de un sistema de contabilidad pública y control de gestión que permita medir resultados en cada área o división, que luego puedan ser relacionados con la tarea de un funcionario o de un grupo limitado de empleados.

Dentro de las medidas de eficiencia deben mencionarse también las de una mayor autonomía y responsabilidad de gestión. Se trata de dar mayor autonomía de decisión a los funcionarios pero a la vez introducir mayor transparencia y competencia. Se sustituyen las reglas rígidas que históricamente se han introducido con el objetivo de evitar la corrupción pero que sólo han logrado crearle más espacio.

El otro frente de la reforma administrativa es el de cambiar el diseño de la organización o sea la "reingeniería de la organización". Esto comprende la modificación del actual organigrama de la administración nacional por un nuevo diseño más simple y eficiente. Los criterios principales son: reducir el número de niveles y de unidades administrativas en cada área de gobierno; disminuir la cantidad de personal y simplificar la estructura de cada unidad, respetando pautas de mayor eficiencia y productividad; definir los objetivos, misiones y funciones de cada unidad administrativa de manera que no haya superposiciones, ni conflictos, ni vacíos de responsabilidad. Se deberá verificar que el conjunto de funciones y cometidos cubra las demandas de la Constitución Nacional y las leyes vigentes. Las remuneraciones se deben establecer de acuerdo con el mercado de trabajo para tareas y responsabilidades similares, con un criterio de eficiencia y equidad.

LOS RECURSOS HUMANOS EN LA REFORMA

Corresponde también al concepto de medidas de eficiencia la flexibilización laboral en el sector público que implique además la descentralización y autonomía en el manejo de recursos humanos.

Uno de los cambios fundamentales es la sustitución del concepto de carrera administrativa por la contratación por tiempo determinado en los cargos con responsabilidad de conducción. El propósito es aproximarse a las modalidades del sector privado y aplicar mayor flexibilidad laboral.

Del régimen del SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) establecido por los decretos 993 y 994 de 1991, debe destacarse la relativización del principio constitucional de estabilidad del empleado público y la introducción de mecanismos de eficiencia en la selección y promoción del personal. Si bien en ese régimen se mantuvo el concepto de carrera

administrativa, se limitó sujetando la promoción o renovación periódica de cargos ejecutivos a un proceso de concurso abierto.

La estabilidad en el empleo público constituye necesariamente un concepto relativo. No puede anteponerse al objetivo de bien público en el caso de una reforma del Estado que se hace necesaria para mejorar los servicios a la sociedad o para evitar un colapso por una situación fiscal desbordada. Entendemos que la preocupación de los constituyentes debe quedar respondida con la incorporación de indemnizaciones adecuadas y justas y que además la prescindibilidad de empleados públicos debe ser resultado de la reestructuración y la desaparición del cargo.

En esta propuesta se postula que los cargos de director nacional, director general, presidentes de organismos descentralizados y todo cargo que tenga responsabilidad de conducción de unidades administrativas, sean cubiertos por concurso abiertos, y mediante contratos con una duración máxima de cinco años.

En los organismos descentralizados FIEL propone que rijan la Ley de Contrato de Trabajo o regímenes con mayor flexibilidad en el futuro.

Una nueva estructura

La estructura del Gobierno Nacional propuesta responde al denominado criterio de diseño "base cero". No se parte de la organización existente, sino que se diseña otra nueva que responda al objetivo de cubrir, con criterios modernos y eficientes de administración, todas las funciones gubernamentales establecidas en la Constitución Nacional y las leyes vigentes.

El esquema vigente en el Gobierno Nacional hasta la década del 40 contaba sólo con tres niveles. Actualmente la administración nacional comprende cinco niveles, a saber: presidente, ministro, secretario, subsecretario y director nacional. En la organización propuesta se reduce a cuatro niveles: presidente, ministro, viceministro y director nacional. Por debajo de los directores nacionales podrá haber subdirectores, pero no constituirán unidades independientes.

Las organizaciones administrativas deben tener líneas bien claras y definidas por las cuales transita cada decisión. La superposición de líneas de decisión es una característica de la administración nacional en la Argentina. Esto ocurre en particular con las secretarías de la Presidencia de la Nación, que cubren temas tratados en los ministerios.

La propuesta de reforma de FIEL establece que existe un solo gabinete y que cada ministerio tiene la responsabilidad principal (entiende) en los temas de su área. Otros ministerios pueden "intervenir" o "participar", pero el principal responsable "entiende".

Un criterio moderno de buena administración establece que de cada unidad administrativa superior no debe depender un número excesivo de unidades inferiores. Se trata de reducir la ramificación y además evitar la pérdida de eficiencia que se produce cuando un funcionario debe conducir y controlar un número excesivo de unidades inferiores. En esta propuesta se ha fijado un número máximo de ocho unidades dependientes de una unidad superior.

La estructura propuesta para el Poder Ejecutivo Nacional es la siguiente:

Del presidente de la Nación dependerán:

EL JEFE DE GABINETE;

LOS MINISTERIOS:

- del Interior y Justicia;
- de Relaciones Exteriores y Culto;
- de Economía y Trabajo;
- de Cultura, Educación y Tecnología;
- de Salud y Acción Social;
- de Defensa.

Cada ministerio contendrá por debajo del ministro, unidades administrativas en dos niveles: viceministros; direcciones nacionales. En jurisdicción de cada ministerio estarán además los organismos descentralizados con dependencia de los viceministros. Habrá además en cada ministerio un coordinador general con rango de viceministro, que tendrá a su cargo la supervisión de todas las direcciones generales de apoyo y la administración del ministerio.

Las tareas de apoyo administrativo a la estructura de la administración centralizada en cada ministerio estarán a cargo de las Direcciones Generales dependientes del Coordinador General con rango de viceministro, que dependerá directamente del ministro. Las Direcciones Generales son:

Dirección General de Administración.
Dirección General de Asuntos Legales.
Dirección General de Prensa y Protocolo.
Dirección General de Secretaría y Despacho.
Dirección General de Informática.

La propuesta de reforma y su impacto presupuestario

El ordenamiento y reestructuración administrativa conduce a la generación de un ahorro de 3.086,7 millones de pesos en las erogaciones requeridas para el cumplimiento de las funciones del Gobierno Nacional.

La gestión requiere un empleo público igual a 198.006 agentes, es decir, una estructura de personal menor en 94.851 cargos de planta. En buena medida estos ex-empleados públicos pasarían a formar parte de las instituciones tercerizadas que se harían cargo de algunas funciones y actividades que actualmente se encuentran realizadas por el organismo central. Por esta razón el ahorro en el rubro transferencias es sustancialmente menos significativo que el ahorro en gasto en personal.

En el caso del Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología, el gasto total aumenta en \$ 51,1 millones –a pesar de la reorganización profunda sugerida en la propuesta– dado que está recibiendo una parte importante de las funciones que actualmente son cumplidas por la Presidencia de la Nación, como es el caso de cultura y ciencia y tecnología.

Cabe destacar asimismo que las erogaciones correspondientes a transferencias en el Ministerio de Salud, Acción Social aumentan en \$ 411,1 millones respecto de la situación vigente, mientras que los gastos correspondientes a la administración del gasto disminuyen fuertemente.

El programa de reformas económicas desarrollado por FIEL procura constituirse en una presentación sistemática y coherente de una serie de objetivos instrumentales que posibilitan un nivel de bienestar más alto en el tiempo, y con un potencial de crecimiento mayor para el conjunto de la economía, aceptando y haciendo propias las reglas de juego de un sistema capitalista donde la unidad económica primordial es el núcleo familiar, tanto se trate de actores cuyas actividades están dentro del sector privado como dentro del sector público. En otras palabras, el programa identifica las reformas y los horizontes deseables desde ese punto de vista.

Resulta obviamente crucial evaluar la posibilidad de que dichas reformas sean adoptadas dentro de un sistema democrático de gobierno, y en particular en el contexto actual de la Argentina. La experiencia internacional muestra de manera contundente que cada país tiene en mayor o menor grado reformas pendientes por delante y que las mismas han sido retrasadas por consideraciones políticas particulares. La aplicación plena en un contexto democrático de un programa como el desarrollado en nuestro estudio no se verifica salvo en experiencias relativamente recientes como las de Australia, Nueva Zelanda e Irlanda (y naturalmente sin que las opciones instrumentales escogidas coincidan plenamente, algo lógico tanto debido a diferencias históricas, políticas, económicas y analíticas en los distintos casos).

La propia experiencia argentina ha demostrado serias dificultades al respecto. La presentación de un esbozo de programa con los mismos lineamientos propuestos por FIEL por parte de Ricardo López Murphy resultó inviable políticamente en marzo del 2001. Las dificultades evidenciadas en la implementación de programas con elementos parcialmente coincidentes durante la década pasada también –dando lugar a las reformas estructurales pendientes que hacia la segunda mitad de los 1990s comenzaron a ser llamadas “de segunda generación”– señalan que dichas reformas no han sido en su conjunto parte de un “equilibrio político”, aún cuando sí lo hayan sido componentes importantes de éstas, como por ejemplo la privatización de empresas de servicios públicos, la autonomía del Banco Central, etc.

No obstante ello, cabe cuestionarse si dichos “fracasos” implícitos (en la ausencia de propuestas integrales) o explícitos (el fallido intento de marzo del 2001) son estructurales o accidentales. Vale decir, si existen condiciones propias del funcionamiento político y de las preferencias de los votantes y/o de sus representantes políticos y sectoriales que tornan imposible en el contexto histórico presente proceder a dicho tipo de reforma integral, o bien si solamente ha existido una estrategia incorrecta dentro de un menú amplio que contiene la solución viable. Alternativamente, cabe preguntarse qué tipo de organización económica es compatible con la conformación social y política del país actual y factible en un futuro cercano.

Este capítulo final resume algunas ideas desarrolladas en la literatura especializada vinculada con la economía política de las reformas. En ese sentido, resultan atractivas y convincentes las interpretaciones que identifican distintos tipos de problemas en el funcionamiento de algunas instituciones políticas fundamentales del país, a partir de las cuales se desprende que la reforma de dichas instituciones es una condición previa (necesaria) para que el “equilibrio político” resulte en políticas de mayor calidad que las observadas hasta aquí. En todo caso, se comparta o no esta visión, no deben caber dudas en cuanto a que la adopción de decisiones correctas en materia de política económica requiere interpretar acertadamente los motivos del fracaso económico y las bondades de las reformas. Es en este entendimiento, entonces, que la propuesta elaborada por FIEL es relevante: no sólo como propuesta de reforma, sino también como evaluación de las alternativas de política económica que significan el status-quo (en el sentido de continuar con reformas parciales, detrás de los acontecimientos, de calidad variable, y dando lugar a una situación difícilmente sostenible en el tiempo) y una reforma integral como la propuesta para la década que, cualquiera sea la calidad del funcionamiento de las instituciones políticas, fortalezca la posibilidad de su adopción.

17.1 BENEFICIOS Y COSTOS DE LAS REFORMAS

La propuesta de FIEL contiene, a grandes rasgos, los siguientes aspectos centrales:

- Apertura de la economía.
- Equilibrio fiscal y optimización en el uso de recursos públicos.
- Mantenimiento de la Ley de Convertibilidad.
- Utilización plena del mercado como instrumento para asignar recursos: desregulación y regulación eficiente (incluyendo servicios públicos, salud, trabajo, etc.).
- Focalización del gasto social.
- Balance entre eficiencia y equidad distributiva, con horizonte de largo plazo y restablecimiento de un sistema amplio de premios y castigos (que incluye perseguir la mayor equidad horizontal por eliminación de privilegios).
- Descentralización jurisdiccional mejorando la correspondencia fiscal.
- Construcción institucional para lograr el uso adecuado del grado de discrecionalidad remanente al adoptar reglas que, inevitablemente, no pueden ser 100% rígidas.
- En lo que respecta a los efectos de las reformas que se derivan de este conjunto de principios rectores sobre distintos agentes económicos, pueden identificarse los costos y beneficios más notables sobre cada uno de ellos. Naturalmente, las percepciones sobre éstos pueden diferir entre individuos que en principio son en todo sentido “iguales” si son distintas sus perspectivas de la realidad (y de las alternativas disponibles al plan de reformas propuesto), así como también su actitud será distinta si varían sus preferencias o posición frente al riesgo, su autoestima y valoración de la calidad de su trabajo y posibilidades de competir airesamente, etc.
- Claramente también, las categorías consideradas para identificar a los distintos agentes económicos pueden ser más o menos amplias, pero tomando en cuenta sólo los aspectos globales de los principios enunciados anteriormente resulta razonable distinguir entre “dueños de distintos factores de producción” (vgr., los empleados en el sector público, los empleados en el sector privado y los dueños de capital –tanto domésticos como extranjeros en este último caso–), y entre distintos grupos de interés relevantes (vgr., los estudiantes universitarios, los sindicalistas y la clase política). Esto en principio impide diferenciar entre distintos tipos de empleados públicos y privados, o entre distintas actividades dentro del sector privado o también distintos niveles de gobierno, de forma tal que en cada categoría hay multiplicidad de actores que difieren no sólo respecto de su percepción de los efectos sino también en cuanto al impacto que sobre ellos producen las reformas implicadas por los principios anteriormente expuestos. Dado que cada uno de estos dueños de “factores de producción” y miembros de “grupos de interés” también está afectado en su rol de consumidor, no sería correcto diferenciar entre consumidores y productores.
- El cuadro a continuación sintetiza de manera muy esquemática la distribución de los costos y beneficios salientes que implicaría una reforma integral como la propuesta por FIEL sobre los distintos grupos de actores identificados. La valoración que éstos tengan al respecto puede naturalmente variar, en particular también debido a la distinta percepción que tengan sobre los efectos de esta reforma y los efectos que seguirían al status-quo.

Efectos de una reforma integral y ortodoxa

	Empleados públicos	Empleados privados	Capital privado	Estudiantes universitarios	Sindicatos	Clase política	Percepción
Costos	Pérdida de privilegios, castigo por ineficiencia, mayor riesgo	Posible percepción de mayor riesgo laboral	Pérdida de privilegios y de capital hundido en ciertos casos	Pérdida de privilegios, castigo por ineficiencia mayor riesgo	Pérdida de privilegios y poder de negociación central	Pérdida de privilegios, discrecionalidad y presupuesto	Efectos evidentes para todos
Beneficios	Premios por esfuerzo, mejor situación como consumidor	Mejores condiciones de empleo y como consumidor	Mayor rentabilidad y valorización de activos hundidos	Mejor calidad de la educación	Mejores condiciones de empleo y como consumidor	Subsistencia y cumplimiento del deber	Efectos no evidentes para buena parte de la población

Naturalmente, las interacciones entre estos distintos agentes económicos deben ser definidas con precisión para abordar aspectos puntuales y potencialmente relevantes que hacen a la viabilidad política de las reformas propuestas.

17.2 LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

El estudio de la viabilidad y condiciones requeridas para implementar reformas estructurales en las economías de los países en vías de desarrollo ha sido intenso durante los últimos 20 años al menos. Los desarrollos de la economía de la información y la teoría de los juegos fueron utilizados profusamente en esta área de investigación. Tommasi y Velasco presentan una excelente síntesis de la literatura más relevante al respecto, con numerosas citas bibliográficas, contrastando además la correspondencia entre los análisis teóricos y la evidencia disponible respecto de reformas estructurales en países en vías de desarrollo.

En lo que se refiere a las condiciones que deben cumplirse para llevar a cabo una reforma estructural, y la forma más apropiada de hacerlo, Tommasi y Velasco revisan distintas hipótesis planteadas en la literatura. Una síntesis muy apretada de las dimensiones más relevantes del debate académico es la siguiente:

- a) Las sociedades pueden quedar atrapadas en “equilibrios” que impliquen un deterioro paulatino para el conjunto de la sociedad debido a que la percepción de las causas de dicho deterioro por parte de la población es imperfecta, no existe credibilidad respecto de quien la expone correctamente, hay una resistencia natural a las reformas debido a la incertidumbre sobre los impactos individuales derivados, y existen fuertes grupos de interés que se oponen a las reformas porque no existen los mecanismos de compensación necesarios (por ejemplo, porque son inconsistentes temporalmente) y más generalmente porque dichas reformas tienden a caracterizarse por costos presentes y beneficios futuros.
- b) Las reformas importantes sobrevienen a situaciones de crisis: en efecto, es la propia crisis la que permite transmitir la percepción de los altos costos que implica el deterioro del status-quo y logra la aceptación colectiva del riesgo individual y agregado que implica la reforma, venciendo (o incluso logrando la adhesión, en algunos casos) de distintos grupos de interés que en el corto plazo son negativamente afectados. Esto está también a menudo acompañado por una mayor delegación de poder de decisión al poder ejecutivo. Cabe destacar que aún cuando pueda parecer tautológico que las “cosas cambian porque antes estaban muy mal”, la

magnitud de la crisis debe ser mayor cuanto menor sea la comprensión sobre las relaciones causa-efecto entre políticas económicas específicas y el deterioro del status-quo: una sociedad mejor informada no requiere una crisis grave para emprender reformas significativas.

- c) Las reformas observadas durante los últimos 20 años en los países en desarrollo tienden a ser implementadas por gobiernos con antecedentes/reputación/base electoral “populista” o “de izquierda” (salvo cuando se trata de gobiernos dictatoriales), ya que de esa manera es mayor la capacidad de transmitir creíblemente a la población la necesidad/conveniencia de las mismas. En igual sentido, resulta conveniente que el ordenamiento de los distintos componentes de las reformas asegure que los primeros y mayores afectados sean las propias bases electorales de las administraciones de turno.
- d) La consideración de factores políticos además de los económicos provoca argumentos a favor de una instrumentación gradual (en términos de velocidad y de alcance, es decir, una reforma secuencial) pero también a favor de una política integral de shock y amplia (reforzando los argumentos económicos obvios). Entre los primeros están los menores costos de experimentación de las reformas secuenciales y la “división para reinar” (una reforma focalizada beneficia a muchos sectores y perjudica a uno sólo, siendo por ende políticamente factible; lo mismo ocurre con la reforma posterior, y así sucesivamente; en cambio, si todas las reformas fuesen simultáneas, las mismas no obtendrían un apoyo mayoritario). Entre los segundos están la inconsistencia temporal detrás de las reformas secuenciales (el costo de no reformar es menor y por ende se abortan las reformas posteriores), la incertidumbre sobre la permanencia de la administración de turno, los elevados requerimientos de capital humano que supone implementar la secuencia óptima de reformas, y el valor de la “señal” de cambio integral del rumbo económico que supone una reforma integral. Cabe agregar además otro factor (argumento) que aconseja las reformas integrales: éstas son mejor incorporadas dentro de una nueva “regla”, reduciendo la percepción de discrecionalidad que queda sobre la elección de una secuencia que posiblemente no pueda cumplirse ex-post. En efecto, el apoyo en una regla que contenga una reforma integral coloca al gobierno en una posición más fortalecida para convencer a la sociedad sobre la ausencia de excepciones y la búsqueda del bien común.
- e) Con respecto a este último punto, vale la pena notar adicionalmente que existen argumentos opuestos en la literatura en torno al efecto de la complementariedad entre las reformas sobre la estrategia óptima en términos de velocidad y alcance. La visión más general ha sido que las reformas complementarias deben ser realizadas conjuntamente, ya que si sólo una de ellas se implementa entonces podría resultar inefectiva (o tener altos costos asociados) que hagan peligrar su mantenimiento. La visión alternativa y más recientemente esbozada es que la segunda reforma es más probable precisamente para evitar los costos de reversión de la reforma inicial. Para adoptar una posición al respecto, no debe perderse de vista que esta segunda opción supone implícitamente una comprensión general sobre los efectos no sólo conjuntos de las reformas sino también sobre su complementariedad que rara vez existe (y que en caso de existir, en el mejor de los casos está basada en creencias iniciales que serían desafiadas luego de observar resultados negativos de una reforma parcial). Así, resulta más plausible que la complementariedad de las reformas aconseje la simultaneidad. La experiencia de la Argentina durante los 1990s parece abonar esta visión. En efecto, los costos de no haber realizado la reforma laboral junto con la apertura de la economía y la estabilización de precios en 1991 han sido enormes no sólo en términos del nivel de desocupación y distribución del ingreso, sino también en función del riesgo percibido respecto de una reversión de las políticas iniciales.

En síntesis, la literatura sobre la “economía política de las reformas” ofrece contribuciones importantes en términos de explicar la ausencia de reformas por períodos prolongados de tiempo aún en presencia de un deterioro continuo del status-quo.

En lo que se refiere a las características particulares de las instituciones políticas en la Argentina, trabajos recientes de Tommasi y Spiller señalan distintos factores históricos, políticos e

institucionales que no sólo impiden la adopción de reformas “ortodoxas”, sino que también contribuyen a explicar la pobre calidad de la política pública en general en nuestro país. El argumento que desarrollan estos autores es que la política pública puede entenderse a partir de un enfoque que distinga los costos de transacción involucrados en distintos tipos de decisiones. En particular, señalan que la política pública es el resultado de un conjunto de transacciones políticas intertemporales, guiadas por incentivos temporales de los actores políticos que dependen de la naturaleza de las instituciones vigentes.

Luego de dar por sentado –correctamente– que la calidad de la política pública en la Argentina ha sido verdaderamente pobre durante al menos la segunda mitad del siglo pasado, Spiller y Tommasi postulan que la histórica inestabilidad política, algunos rasgos constitucionales, las reglas electorales y el tipo de federalismo fiscal puesto en práctica son determinantes clave para comprender la incapacidad de implementar políticas públicas eficientes en el largo plazo en la Argentina. Concretamente, ilustran esta afirmación presentando evidencia en cuanto a la corta duración en funciones de los legisladores (comparada, por ejemplo, con lo que ocurre en EE.UU.) –explicada en el pasado por la inestabilidad institucional pero en el presente aún cierta en función de las reglas electorales que otorgan gran poder a los partidos políticos y en particular a los gobernadores–, restando al Congreso la capacidad de ser el espacio donde se realicen transacciones políticas de largo plazo, para las que típicamente se requiere cierta “inversión” (ya que típicamente conllevan costos presentes para cosechar beneficios futuros). A su vez, argumentan que este sesgo corto-placista se produce no sólo por la alta rotación de los legisladores, sino también porque otras dimensiones institucionales tampoco brindan los instrumentos para realizar transacciones políticas de largo plazo que no sean excesivamente rígidas o inestables (vgr., la inestabilidad de la Corte Suprema de Justicia –donde típicamente la mayoría de sus miembros son designados por el Poder Ejecutivo de turno–, el proceso presupuestario incompleto y eventualmente tardío y poco efectivo que resta importancia a los acuerdos parlamentarios en materia de gasto público, la inestabilidad burocrática en los niveles superiores de la Administración Pública que dificulta la defensa de políticas consistentes en el tiempo, etc.).

En lo que respecta a las soluciones que podrían plantearse para corregir estos determinantes profundos que afectan negativamente la calidad de las políticas públicas, Spiller y Tommasi concluyen que si bien la estabilidad de precios ha devuelto algún sentido –aunque todavía parcial por las demoras en la verificación de la Cuenta de Inversión– al proceso presupuestario y la duración de los legisladores en sus cargos está aumentando producto de la estabilidad institucional, igualmente sería conveniente proceder a cierta modificación en las reglas electorales (particularmente en los procesos internos de los partidos políticos, y con el fin de reducir la gravitación de los líderes partidarios locales) y a limitar al máximo constitucional los poderes legislativos delegados al Poder Ejecutivo (vía decretos de necesidad y urgencia, por ejemplo).

Ciertamente, tales reformas son poco probables a partir de la iniciativa espontánea de la propia clase política, circunstancia particularmente grave si se acuerda con estos autores que otras reformas puntuales –como las que propone FIEL en este mismo trabajo– están políticamente supeditadas a un cambio en los incentivos e instrumentos para que los actores políticos lleguen a decisiones eficientes mirando el largo plazo.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la adopción de políticas correctas, ya sea antes o después de una reforma política e institucional como la que se desprende del análisis de Tommasi y Spiller requiere: a) definir las características de dichas políticas (reforma integral), y b) comprender la vital diferencia esperable respecto del desempeño económico y social a partir de dicha reforma. El trabajo de FIEL, es de esperar, realiza aportes en ambas dimensiones y en ese sentido también constituye parte de las “condiciones necesarias” para una reforma integral.

En definitiva, no está claro cómo lograr –aún si existiera consenso académico respecto de qué tipo de reforma política es deseable/necesaria para que la política económica eficiente conforme un “nuevo equilibrio político”– que los propios actores políticos decidan en primer lugar llevar a cabo tal reforma política. Mientras tanto se avance en la comprensión de esta cuestión sin duda

fundamental, vale la pena proceder a desarrollar propuestas específicas de política económica, mostrando a la opinión pública y a la clase política sus bondades relativas frente a las políticas actuales u otras alternativas.

De cara a las próximas décadas, y para evitar que las reformas sigan a crisis terminales muy costosas para la sociedad, se requiere por lo tanto mejorar la comprensión de la población sobre las alternativas reales enfrentadas (particularmente comparando la reforma con el deterioro dinámico del status-quo y no entre la reforma y el status-quo como si éste fuese sostenible en el tiempo), explorar las formas de transmitir de manera políticamente creíble el compromiso del Estado para atender los efectos no deseados de la reforma sobre las clases menos pudientes que fuesen negativamente afectadas en el corto plazo, y propiciar mejoras en la calidad de la representación política vía mecanismos de premios y castigos en función de una mayor posibilidad de evaluar los resultados de corto y largo plazo derivados de las gestiones de distintos partidos y representantes. Es de esperar que este trabajo logre clarificar los costos relativos de hacer las reformas integrales que permitan resolver los problemas de fondo de la economía argentina, versus mantener una política económica oscilante, tímida e ineficiente que aumente los riesgos de enfrentar una crisis más profunda.